

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Alterssicherung: Gesunkene Zufriedenheit und Skepsis gegenüber privater Vorsorge

Johannes
Schwarze
jschwarze
@diw.de

Gert G. Wagner
gwagner@diw.de

Christoph Wunder
christoph.wunder
@sowi.uni-
bamberg.de

Bei der Gestaltung der Sozialpolitik spielen Expertenmeinungen die wichtigste Rolle. Langfristig angelegte Reformen wie die der Alterssicherung können aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie von den Bürgern akzeptiert werden. Deshalb sollten die Wünsche der Bürger bei der Gestaltung der Sozialpolitik stärker als bisher berücksichtigt werden.

Auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) werden in diesem Bericht Meinungen der Bevölkerung zur Alterssicherung analysiert. Dabei zeigt sich, dass die Zufriedenheit der jüngeren Generation im Laufe der letzten zehn Jahre deutlich gesunken ist. Allerdings wird der staatlich organisierten Alterssicherung immer noch ein hohes Vertrauen entgegengebracht, und staatliche Zuschüsse zu einer privaten Altersvorsorge erreichen ihr Ziel nur bedingt. Sie kommen vor allem denen zugute, die auch ohne staatliche Anreize zusätzliche Vorsorge betreiben. Ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung fühlt sich dazu gar nicht in der Lage und kann deshalb nicht von den Zuschüssen profitieren.

Eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Rentenreform ist die Akzeptanz bei den Bürgern. Politische Durchsetzbarkeit und Nachhaltigkeit einer Rentenreform sind nur denkbar, wenn die Reform auf breite Zustimmung stößt und die Zufriedenheit mit dem System zwischen und innerhalb der Generationen nicht allzu sehr differiert. Zum einen müssen die aus den Beitragszahlungen resultierenden finanziellen Belastungen der jüngeren erwerbstätigen Generation zumutbar bleiben, zum anderen darf die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die ältere Generation nicht gefährdet werden.

Das allgemeine Vorurteil, dass Politik anhand von Meinungsumfragen gemacht wird, trifft auf die Sozialpolitik ganz und gar nicht zu: Es gibt so gut wie keine Umfragen, die vom für Sozialpolitik zuständigen Bundesministerium – früher BMA, jetzt BMGS – in Auftrag gegeben wurden. Die Strukturen der Sozialpolitik werden weitestgehend auf der Grundlage von Expertenmeinungen gestaltet.

Auch in der Wissenschaft werden die Wünsche der von Sozialpolitik unmittelbar betroffenen Menschen nur am Rande explizit erfasst und analysiert. Entsprechend erfolgt auch die wissenschaftliche Politikberatung durch Expertenanalysen und -meinungen nahezu losgelöst von den Wünschen der Betroffenen.

Mit dem vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) können die Zufriedenheit mit der

Königliche Straße 9
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 22/2004

71. Jahrgang / 27. Mai 2004

Inhalt

Alterssicherung: Gesunkene Zufriedenheit und Skepsis gegenüber privater Vorsorge Seite **315**

A 22127 C

Alterssicherung und Präferenzen für alternative Sicherungsmodelle empirisch analysiert werden. Die Ergebnisse in diesem Bericht beziehen sich auf das Befragungsjahr 2002. Für die Analyse der Entwicklung der Zufriedenheit werden zudem Daten aus dem Jahr 1992 herangezogen. Um bei dem zeitlichen Vergleich zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen, beziehen sich alle Analysen nur auf die Bevölkerung in den alten Bundesländern. Da es um die langfristige Gestaltung der Altersvorsorge geht, werden nur Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren in die Untersuchung einbezogen.¹

Zufriedenheit mit der Alterssicherung

Die dominierende Komponente der Alterssicherung in Deutschland ist die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Ihre Funktionsfähigkeit wird jedoch für die heute Erwerbstätigen und die künftigen Generationen zunehmend infrage gestellt. Insbesondere die Finanzierung durch das Umlageverfahren wird bei alternder Bevölkerung skeptisch betrachtet. Die Bereitschaft, dieses Verfahren beizubehalten, ist wesentlich von den Erwartungen der Bevölkerung – vor allem der jüngeren Erwerbstätigen – bezüglich der eigenen Absicherung im Alter abhängig. Ein Alterssicherungssystem, das auf dem Umlageverfahren beruht, ist langfristig nur durchhaltbar, wenn der Beitrag akzeptiert wird, weil die Zufriedenheit mit dem System insgesamt hoch ist und insbesondere nicht nur die rentennahen Jahrgänge der Erwerbstätigen, sondern auch die nachrückenden Jungen damit zufrieden sind.

Die Zufriedenheit der Bürger im erwerbsfähigen Alter mit der Alterssicherung hat von 1992 bis 2002 deutlich abgenommen (Abbildung 1). Der Anteil der Zufriedenen („gut“ oder „sehr gut“) ging im betrachteten Zeitraum von 37% auf 25% zurück. Umgekehrt ist der Anteil der Unzufriedenen („weniger gut“ oder „schlecht“) von 30% auf über 40% gestiegen.

Die Zufriedenheit mit der Alterssicherung dürfte von verschiedenen individuellen Merkmalen geprägt sein. Zum einen handelt es sich um Merkmale, die die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die Alterssicherung determinieren. Zum anderen sind es die Ressourcen und Restriktionen, die den Aufbau einer Alterssicherung im Rahmen der GRV oder einer privaten Alterssicherung begünstigen oder behindern. Damit dürfte die Zufriedenheit insbesondere vom Erwerbsstatus, von der Erwerbsbiographie, dem Einkommen und der Ausbildung bestimmt sein. Hinzu kommen Merkmale, die bei der Leistungsgewährung der GRV eine Rolle spielen, etwa der Familienstand oder die Anzahl

Abbildung 1

Zufriedenheit mit der finanziellen Alterssicherung¹

In % der Befragten



¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren, querschnittsgewichtet.

Quellen: SOEP 1992 und 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

von Kindern. Der Einfluss dieser Merkmale auf die Zufriedenheit mit der Alterssicherung wurde mit einem statistischen Verfahren ermittelt, das die gleichzeitige Kontrolle aller Merkmale erlaubt (zur Methode vgl. Kasten).

Der Einfluss der meisten in der Analyse berücksichtigten Merkmale für die Zufriedenheit mit der Alterssicherung hat sich im betrachteten Zehn-Jahres-Zeitraum kaum verändert (Tabelle 1). Frauen sind nach wie vor mit ihrer Altersvorsorge eher unzufrieden. Dies ist zu erwarten, da Frauen immer noch den Hauptteil der Erziehungs- und Familienarbeit leisten, weshalb sie häufiger als Männer Erwerbsunterbrechungen in Kauf nehmen und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse eingehen müssen. Derartige Erwerbsverläufe gehen mit einem geringeren Aufbau von Humankapital einher, vermindern das Einkommenspotential und führen zu entsprechend reduzierten Rentenansprüchen.

Die Ergebnisse spiegeln auch die Ausrichtung des bestehenden Rentensystems an einem eher traditionellen familienpolitischen Leitbild wider: Ledige und Geschiedene sind unzufriedener mit ihrer Alterssicherung als Verheiratete. Dies könnte Er-

¹ Vgl. auch Christoph Wunder und Johannes Schwarze: Zufriedenheit mit der Altersvorsorge und Präferenzen für alternative Sicherungsmodelle – Empirische Analysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel. Diskussionspapier des DIW Berlin Nr. 420. Berlin 2004.

Kasten

Datengrundlage und Methode

Die Auswertung von Angaben sowohl zur allgemeinen Lebenszufriedenheit als auch zur Zufriedenheit in einzelnen Lebensbereichen hat in der sozio-ökonomischen Forschung in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen, weil dadurch spezifische Einblicke in die Determinanten individuellen Wohlergehens möglich werden. Auch die Zufriedenheit mit der finanziellen Alterssicherung ist unter diesem Gesichtspunkt schon analysiert worden.¹

Datengrundlage für diesen Bericht ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP).² Bei der Erhebung im Jahre 2002 wurde die Zufriedenheit mit der finanziellen Alterssicherung erfragt. Die Antworten reichen auf einer fünfstufigen Skala von „sehr gut“ bis „schlecht“.

Um die Veränderung der Determinanten der Zufriedenheit mit der Alterssicherung analysieren zu können, wurden Ordered-Probit-Modelle für die Jahre 1992 und 2002 geschätzt. Ordered-Probit-Modelle erlauben eine Auswertung der Ranginformation der abhängigen Variablen „Zufriedenheit“, die auf verschiedene individuelle und institutionelle Merkmale x_i regressiert wird. Die Zufriedenheit y^* ist dabei selbst nicht beobachtbar. Es handelt sich um eine latente Variable, die mit den (beobachtbaren) Antworten der Befragten y_i folgendermaßen zusammenhängt:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{falls } -\infty \leq y_i^* < \tau_1 \\ \vdots & \\ m & \text{falls } \tau_{m-1} \leq y_i^* < \tau_m \\ \vdots & \\ 5 & \text{falls } \tau_4 \leq y_i^* < +\infty \end{cases}$$

Ein Befragter wählt die Antwort 1 („schlecht“), wenn seine Zufriedenheit kleiner ist als ein Schwellenwert τ_1 . Ist die Zufriedenheit größer als τ_1 und kleiner als τ_2 , dann antwortet die Person „weniger gut“. Entsprechendes gilt für die übrigen Antworten. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Antwortkategorie gewählt wird, berechnet sich wie folgt:

$$P(y_i = m) = \Phi(\tau_m - \beta' x_i) - \Phi(\tau_{m-1} - \beta' x_i)$$

Dabei bezeichnet Φ die Verteilungsfunktion der Standardnormalverteilung. Die Koeffizienten β des Modells werden zusammen mit den Schwellenwerten mittels der Maximum-Likelihood-Methode geschätzt. Ein positives Vorzeichen eines geschätzten Koeffizienten gibt an, dass eine höhere Ausprägung der entsprechenden exogenen Variablen die Wahrscheinlichkeit vergrößert, dass ein Befragter eine höhere Zufriedenheit bekundet.³

1 Einen Überblick über die Analyse von Zufriedenheitsangaben im ökonomischen Kontext geben Bruno S. Frey und Alois Stutzer: *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Well-Being*. Princeton 2002. Speziell zur Alterssicherung vgl. Johannes Schwarze und Gert G. Wagner: *Präferenzforschung für meritatorische Güter – Das Beispiel der Altersvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Nr. 207, 1990, S. 464–481.

2 Vgl. John P. Haisken-DeNew und Joachim R. Frick: *DTC. Companion to the German Socio-Economic Panel Study (SOEP)*. Berlin 2003 (www.diw.de/english/sop/service/dtc/dtc.pdf).

3 Detaillierte Aussagen über die Veränderung der Wahrscheinlichkeiten für die verschiedenen Antwortkategorien bei einer Variation der exogenen Größen können anhand der marginalen Effekte getroffen werden. Vgl. Christoph Wunder und Johannes Schwarze: *Zufriedenheit mit der Altersvorsorge und Präferenzen für alternative Sicherungsmodelle – Empirische Analysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel*. Diskussionspapier des DIW Berlin Nr. 420. Berlin 2004.

gebnis der Hinterbliebenenversorgung der gesetzlichen Rentenversicherung sein.

Die Erwerbszentrierung des Rentensystems zeigt sich in der Unzufriedenheit der arbeitslos Gemeldeten. Weitergehende Analysen ergeben zudem, dass sich auch vergangene Perioden von Arbeitslosigkeit – in denen also nur unterdurchschnittliche Rentenanwartschaften erworben wurden – negativ auf die Zufriedenheit mit der Alterssiche-

rung auswirken. Gleiches gilt für Erwartungen im Hinblick auf den Verlust des Arbeitsplatzes. Im Gegensatz dazu steigt die Zufriedenheit mit der Alterssicherung mit zunehmenden Jahren der Vollzeiterwerbstätigkeit. Die enge Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen in der Rentenversicherung wird also von den heute Erwerbstätigen zutreffend beurteilt.

Tabelle 1

Zufriedenheit mit der finanziellen Alterssicherung¹

Merkmal	1992	2002
Frau	-0.1792***	-0.1054***
Alter	-0.0056	-0.0312***
Alter quadriert	0.0001	0.0005***
Haushaltseinkommen pro Kopf	0.0002***	0.0002***
Selbst genutztes Wohneigentum	0.1742***	0.1327***
Schulbildung (Referenzgruppe: Hauptschule)		
Keine	-0.1294	0.0302
Noch keine	-	0.2984*
Mittel	0.0850**	0.0928**
Hoch	-0.0690	-0.0032
Politisches Interesse	0.0654*	0.0030
Arbeitslos	-0.4389***	-0.3322***
Familienstand (Referenzgruppe: verheiratet)		
Ledig	-0.2006***	-0.1463**
Geschieden	-0.1484**	-0.1964***
Verwitwet	0.1500	-0.0122
Allein erziehend	-0.1802**	-0.1252
Kinder unter 16 Jahre	0.0634	0.1451***
Beobachtungen (Fallzahl)	4 629	3 752

Signifikanz: *** $\leq 0,01$; ** $\leq 0,05$; * $\leq 0,10$.

Abhängige Variable: Zufriedenheit mit der finanziellen Absicherung für das Alter: 1 (schlecht), ..., 5 (sehr gut).

¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren.

Quellen: SOEP 1992 und 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Ein positiver Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Alterssicherung geht erwartungsgemäß von einem hohen Haushaltseinkommen aus. Nicht überraschend ist auch, dass Haus- und Wohnungseigentümer überdurchschnittlich zufrieden sind. Schließlich entlastet das Wohnen in den eigenen vier Wänden das Budget im Alter erheblich.

Jüngere sind jetzt weit unzufriedener

Deutlich verändert hat sich der Einfluss des Alters auf die Zufriedenheit mit der Alterssicherung. War das Alter der Befragten im Jahre 1992 noch nicht ausschlaggebend für die Zufriedenheit mit der Alterssicherung, so zeigt sich für 2002 eine merklich erhöhte Unzufriedenheit der jüngeren Generationen.² Der isolierte Einfluss des Alters auf die Zufriedenheit mit der Alterssicherung ist in Abbildung 2 veranschaulicht. Die Bewertung der Alterssicherung variierte im Jahre 2002 deutlich über die Generationen hinweg. Die Wahrscheinlichkeit für eine „schlechte“ oder „weniger gute“ Bewertung der Alterssicherung ist für Personen bis etwa zehn Jahre vor dem Renteneintrittsalter spürbar höher.

Die Wahrscheinlichkeiten sind auch größer als im Jahre 1992. Spiegelbildlich stellt sich die Situation für die Bewertungen „gut“ und „sehr gut“ dar. Die 45-jährigen und jüngeren Personen weisen eine verringerte Wahrscheinlichkeit dafür auf, dass sie ihre finanzielle Absicherung für das Alter als gut oder sehr gut bezeichnen. Erst ungefähr ab einem Alter von 45 Jahren ist ein deutlicher Anstieg dieser Wahrscheinlichkeiten zu beobachten. Ähnlich zufrieden wie im Jahre 1992 waren 2002 nur Personen im Alter von 60 bis 65 Jahren.

Diese Ergebnisse deuten auf einen Vertrauensverlust bei den jüngeren Beitragszahlern hin. Für sie ist unklar, in welchem Ausmaß sie selbst noch Nutznießer des Systems sein werden und inwiefern ihre heutigen Einzahlungen in das System zu einer im Niveau äquivalenten Rente im Alter führen. Die bisherigen staatlichen Sozialreformen einschließlich der staatlichen Förderung der Privatvorsorge (Riester-Rente) waren – zumindest bis 2002 – offensichtlich nicht geeignet, diesen Akzeptanzverlust zu kompensieren. Bei der Beurteilung des bisherigen Reformprozesses und der kritischen Reflexion einer zukünftigen Rentenpolitik sollte diesem Ergebnis besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, denn schließlich sind es die heute erwerbstätigen 20- bis 45-Jährigen, die in den nächsten Jahrzehnten die Hauptzahllast des umlagefinanzierten Systems zu tragen haben.

Präferenzen für alternative Alterssicherungsmodelle

Die gestiegene Unzufriedenheit der jüngeren Generation schlägt sich nicht entsprechend in einer größeren Zustimmung zu einer privatwirtschaftlich organisierten Altersvorsorge nieder: Nur 8,5% der Befragten befürworten ein System, in dem die eigenverantwortliche finanzielle Absicherung für das Alter dominiert (Abbildung 3). Etwas mehr als die Hälfte der Befragten gab an, dass sie die Zuständigkeit sowohl beim Staat als auch bei den privaten Kräften sieht. Immerhin noch mehr als ein Drittel (38%) meinte, dass vor allem oder nur der Staat zuständig sein sollte. Diese Ergebnisse können also nicht als Indiz für eine ausgeprägte Präferenz für ein stärker privatwirtschaftlich orientiertes Alterssicherungssystem in der Bevölkerung gelten.³

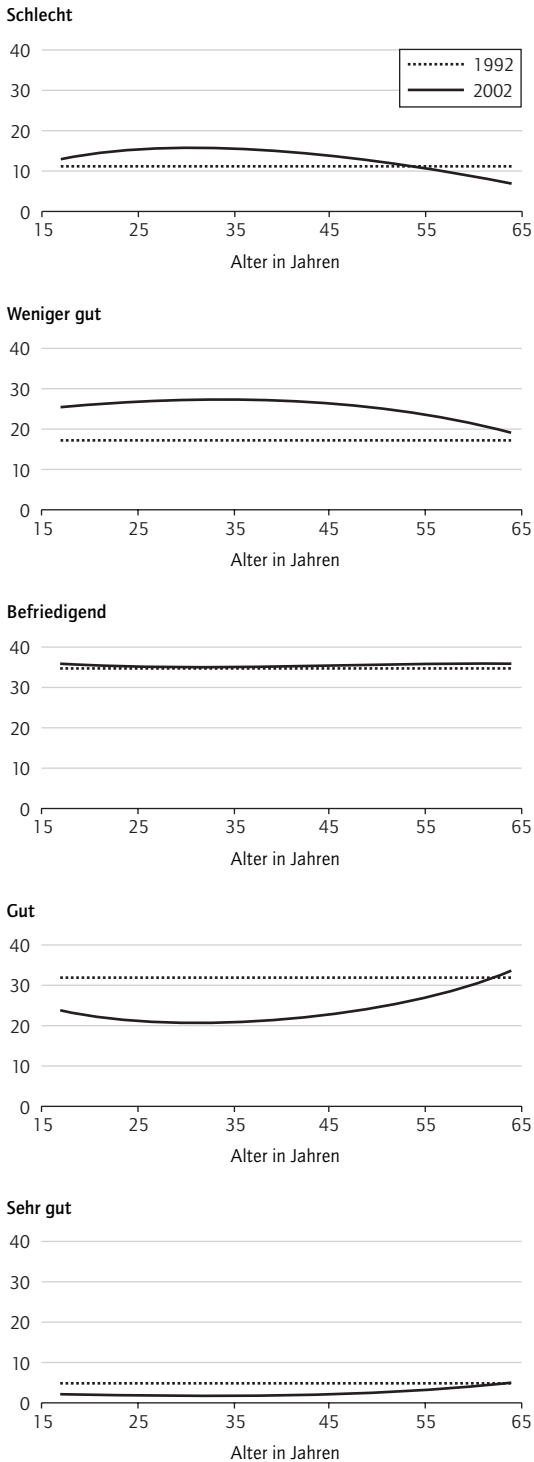
² Auch in anderen Studien konnte für 1992 keine Evidenz für einen „Krieg der Generationen“ gefunden werden. Vgl. Karin Rinne und Gert G. Wagner: Droht ein „Krieg der Generationen“? Empirische Evidenz zur Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung. In: *Soziale Sicherung*, Nr. 12, 1995, S. 288–295.

³ Eine Umfrage aus dem Jahr 2000 kommt zu einem anderen Ergebnis. Demnach wären etwa 65% der Arbeitnehmer für einen teilweisen Ausstieg aus der GRV, wenn es eine obligatorische private Altersvorsorge gäbe. Vgl. Tito Boeri et al.: Die Reformbereitschaft der Bürger. Der Sozialstaat in Europa. Eine Umfrage in vier Ländern. Deutsches Institut für Altersvorsorge. Köln 2000.

Abbildung 2

Zufriedenheit mit der finanziellen Alterssicherung in Abhängigkeit vom Lebensalter¹

In % der Befragten



¹ Ergebnisse eines Ordered-Probit-Modells, das die Wahrscheinlichkeiten für die verschiedenen Antworten bestimmt. Die Berechnungen gelten für westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren mit durchschnittlichen Merkmalsausprägungen für Bildung, Einkommen u. a.

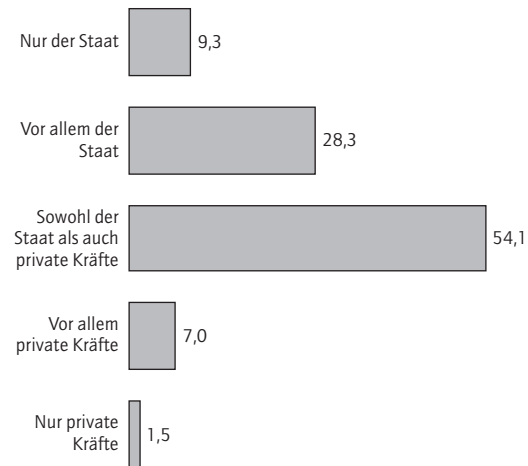
Quellen: SOEP 1992 und 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Abbildung 3

Zuständigkeit für die finanzielle Alterssicherung¹

In % der Befragten



¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren, querschnittsgewichtet.

Quellen: SOEP 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Auch wenn die mittlere Kategorie „sowohl der Staat als auch private Kräfte“ am häufigsten genannt wurde, wäre es überinterpretiert, darin einen ausdrücklichen Wunsch für den Ausstieg aus der staatlich dominierten Alterssicherung zu sehen. Dies wird auch die Bewertung der Riester-Rente zeigen.

Die Einflussfaktoren einer Präferenz für eine mehr privat organisierte Alterssicherung wurden ebenfalls mit einem statistischen Modell untersucht (Tabelle 2). Frauen sehen die größeren Kompetenzen für die Alterssicherung beim Staat. Wahrscheinlich steht dahinter die zutreffende Überlegung, dass Frauen immer noch weniger als Männer in der Lage sind, selbst eine eigene Rentenanwartschaft über den Markt aufzubauen.

Ebenso zeigen sich Personen mit geringer Bildung, die zumeist über ein relativ niedriges Einkommens- und Informationspotential verfügen, skeptisch gegenüber den privaten Vorsorgeformen. Die nach versicherungsmathematischen Prinzipien kalkulierte Prämie kann für sie eine Barriere darstellen, die den Zugang zu einer ausreichenden Altersvorsorge verhindert. Bezeichnenderweise genießt privatwirtschaftlich organisierte Vorsorge bei jenen Befragten größeres Vertrauen, die ihre Altersabsicherung als gut oder sehr gut bezeichnen. Sie besitzen zumeist mindestens einen mittleren Schulabschluss und damit ein höheres Einkommenspotential. Außerdem dürfte ihnen der Zugang zu

Tabelle 2

Umfang staatlicher Zuständigkeit für die finanzielle Absicherung im Alter im Urteil der Bevölkerung¹

Merkmal	
Frau	-0.0790*
Alter	-0.0004
Alter quadriert	0.0000
Zufriedenheit (Dummy)	0.2377***
Haushaltseinkommen pro Kopf	0.0001***
Selbst genutztes Wohneigentum	0.0598
Selbständiger	0.2326***
Beamter	-0.1410*
Arbeitslos	-0.0354
Schulbildung (Referenzgruppe: Hauptschule)	
Noch keine	0.0929
Keine	-0.0337
Mittel	0.1798***
Hoch	0.3349***
Politisches Interesse	0.0646
Familienstand (Referenzgruppe: verheiratet)	
Ledig	-0.1240**
Geschieden	-0.1735**
Verwitwet	0.0770
Allein erziehend	0.0809
Kinder unter 16 Jahre	-0.0243
Erwerbsstatus (Referenzgruppe: Vollzeitbeschäftigte)	
Nicht erwerbstätig	-0.0060
Lehre, Ausbildung	0.1152
Prekäres Beschäftigungsverhältnis	0.1214
Teilzeitbeschäftigt	0.0611
Beobachtungen (Fallzahl)	3 729

Signifikanz: *** $\leq 0,01$; ** $\leq 0,05$; * $\leq 0,10$.

Abhängige Variable: Zuständigkeit für die finanzielle Absicherung im Alter: 1 (nur der Staat), ..., 5 (nur private Kräfte).

¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren.

Quellen: SOEP 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

verschiedenen Informationsquellen leichter möglich sein. Vermutlich sehen sich diese Personen als Gewinner einer stärker marktkoordinierten Sicherung.

Selbständige, die mit marktwirtschaftlichen Mechanismen vertraut sein dürften und möglicherweise auch weniger risikoscheu sind, plädieren für eine größere Zuständigkeit der privaten Kräfte. Zudem sind sie aufgrund bestehender Sicherungslücken auch eher dazu gezwungen, sich stärker mit der Alternative einer privaten Absicherung auseinander zu setzen.

Insgesamt betrachtet führt Unzufriedenheit mit der Alterssicherung nicht – wie vielleicht hätte er-

wartet werden können – zu einer stärkeren Präferenz für marktwirtschaftlich organisierte Vorsorge. Im Gegenteil, die mit ihrer Altersvorsorge Unzufriedenen trauen dem Staat eine größere Kompetenz bei der Absicherung des Erwerbsunfähigkeits- und Altersrisikos zu. Anders als bei der Zufriedenheit mit der Alterssicherung ist die Präferenz für alternative Sicherungsformen nicht abhängig vom Alter. Aus der Tatsache, dass jüngere Erwerbstätige unzufrieden mit der Alterssicherung sind, darf also nicht geschlossen werden, dass sie für einen größeren Umfang privater Vorsorge oder gar für einen Rückzug des Staates aus der Altersvorsorge plädieren.

Was bringen staatliche Zuschüsse zur privaten Altersvorsorge?

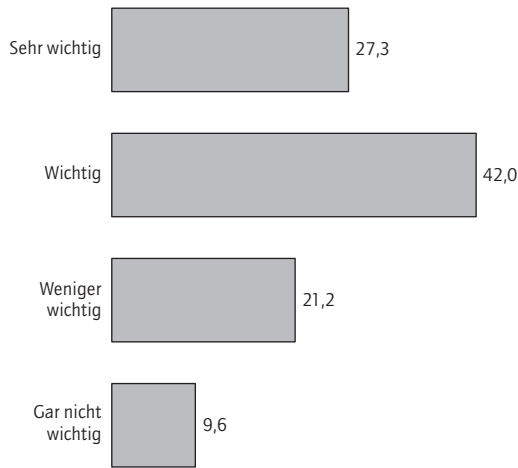
Mit der „Riester-Rente“ werden seit 2002 staatliche Zuschüsse für den Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Alterssicherung gewährt, mit der das langfristig sinkende Rentenniveau teilweise ausgeglichen werden soll. Der Aufbau einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge ist nicht verpflichtend. Vielmehr vertraut der Gesetzgeber auf die Anreizfunktion der staatlichen Zuschüsse, die dann gewährt werden, wenn ein bestimmter – nach und nach steigender – Anteil des Erwerbseinkommens in ausgewählte zertifizierte Sicherungsmodelle investiert wird. Fraglich ist, ob diese Anreize sinnvoll und ausreichend sind, um die Skepsis, die insbesondere Personen mit niedrigem Einkommen und geringer Bildung der privatwirtschaftlich organisierten Vorsorge entgegenbringen, zu überwinden.

Grundsätzlich werden staatliche Zuschüsse für die private Vorsorge von den Bürgern als wichtig erachtet (Abbildung 4): Mehr als zwei Drittel halten die staatliche Förderung für wichtig oder sehr wichtig. Nur ein Zehntel der Befragten ist der Meinung, dass staatliche Zuschüsse für die private Vorsorge überhaupt nicht wichtig sind. Allerdings wirkt sich dies nur bedingt auf den geplanten Ausbau der privaten Vorsorge aus (Abbildung 5): Nur ein gutes Viertel der Befragten gibt an, die eigene private Altersvorsorge auf jeden Fall zu intensivieren, wenn es staatliche Zuschüsse gibt; etwa ein Drittel sagt vielleicht. Allerdings kann fast ein Fünftel der Befragten mit staatlichen Zuschüssen überhaupt nicht erreicht werden. Rechnet man noch das Viertel der Unentschlossenen hinzu, ergibt sich ein erheblicher Anteil von Personen, die auch bei Gewährung staatlicher Zuschüsse keine private Alterssicherung abschließen oder eine bestehende nicht aufstocken. Diese Absichtserklärungen decken sich auch mit den bisher getätigten Abschlüssen. Ein Jahr nach Inkrafttreten der Ries-

Abbildung 4

Bedeutung staatlicher Zuschüsse für die private Altersvorsorge¹

In % der Befragten



¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren, querschnittsgewichtet.

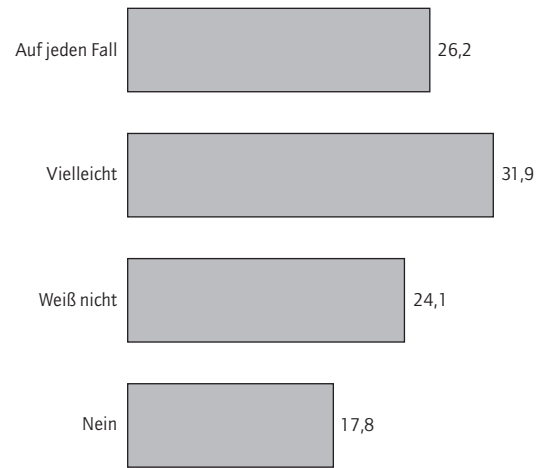
Quellen: SOEP 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Abbildung 5

Ausbau privater Vorsorge bei staatlichen Zuschüssen¹

In % der Befragten



¹ Westdeutsche Befragte im Alter von 16 bis 64 Jahren, querschnittsgewichtet.

Quellen: SOEP 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

ter-Förderung hatten nur 17% der Bürger einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen, und alles deutet darauf hin, dass das Potential bald ausgeschöpft ist und der Ausbau der Altersvorsorge weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt.⁴

Eine weitergehende Analyse zum Ausbau der Privatvorsorge bei staatlichen Zuschüssen zeigt, dass dazu insbesondere Personen bereit sind, die sich auch bislang schon um eine zusätzliche Alterssicherung bemüht haben. Dies lässt vermuten, dass es einen Mitnahmeeffekt bei der staatlichen Förderung gibt. Diejenigen, die auch ohne staatliche Zuschüsse private Vorsorge treffen, kommen zusätzlich in den Genuss einer staatlichen Subvention. Jedoch tragen staatliche Zuschüsse nicht in einem ausreichenden Maß dazu bei, dass Personen ohne zusätzliche Vorsorge entsprechende Rücklagen bilden.

Grund dafür dürfte nicht nur mangelnder Wille sein. Vielmehr deuten die Ergebnisse auf eingeschränkte Möglichkeiten einer privaten Altersvorsorge hin: Zwar wird mit sinkendem Haushaltseinkommen die Wichtigkeit staatlicher Zuschüsse stärker bejaht, dies führt jedoch nicht zur Ausweitung der Eigenvorsorge. Trotz staatlicher Förderung gibt es für Menschen, die mit finanziellen Dispositionen wenig vertraut sind, offensichtlich noch andere Hürden.

Schlussfolgerungen

Für die Strategie des Gesetzgebers, dass ab sofort gesetzliche und private Vorsorge auf individueller Basis miteinander kombiniert werden sollen, sind staatliche Zuschüsse für die Riester-Rente nach den hier vorgelegten Ergebnissen keine ausreichende Lösung. Wenn es das Ziel der Riester-Rente ist, die Sicherungslücken der GRV zu kompensieren, dann müssten vor allem diejenigen erreicht werden, die sich bislang noch nicht um den Aufbau einer privaten Altersvorsorge bemüht haben. Alle bekannten Ergebnisse zeigen jedoch, dass die staatlichen Zuschüsse ihre Wirkung nur sehr unzureichend entfalten – wahrscheinlich nicht nur aufgrund der Ungeübtheit bestimmter Bevölkerungsgruppen bei finanziellen Dispositionen, sondern – darauf deuten die hier vorgelegten Ergebnisse des SOEP hin – auch aufgrund einer grundlegenden Skepsis gegenüber einer privatwirtschaftlich organisierten Vorsorge.

Zur Überwindung bestehender Vorbehalte ist die Deregulierung des Marktes für private Altersvorsorgeprodukte, wie sie in der aktuellen politischen Debatte immer häufiger gefordert wird, für sich genommen wohl eher kontraproduktiv. Damit sich die durchaus vorhandene Vorsorgebereitschaft in

⁴ Vgl. J. Leinert: Altersvorsorge 2003: Wer hat sie, wer will sie? Private und betriebliche Altersvorsorge der 30- bis 50-Jährigen in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Vorsorgestudien 18. Gütersloh 2003, S. 14.

einer steigenden Zahl von Verträgen niederschlägt, ist der Abschluss solcher Verträge für die Bürger so einfach wie möglich zu gestalten.⁵ Entscheidend ist nicht die Anzahl der zu regulierenden Paragraphen, sondern dass ein ausreichendes Maß an Sicherheit nachvollziehbar erreicht wird. Aus diesem Grund sollte eine Weiterentwicklung der Zertifizierungskriterien angestrebt werden, so dass die Akzeptanzprobleme, die ihre Ursache in Informationsdefiziten und mangelnder Produkttransparenz haben, gemeistert werden können. Dies erfordert auch Vorschriften, die Transparenz herstellen und die Produktwahl erleichtern.

Kontraproduktiv sind Detailregulierungen, die eine sozialpolitisch motivierte Einzelfallgerechtigkeit anstreben, sie durch ihre Komplexität aber erst verhindern, weil gar keine Verträge zustande kommen.⁶ Bei der Riester-Rente gilt dies zum einen für die Bestimmung des Mindesteigenbeitrages, der zum Erhalt der vollen Zulage erforderlich ist. Diese Regelungen sind so komplex geraten, dass derzeit noch nicht einmal jeder Zweite seine Zulage beantragt hat. Zum anderen gilt dies für die ausdifferenzierten Regelungen darüber, welche Personengruppen förderberechtigt sind und welche nicht. Aufgrund dieser Komplexität war gemäß einer Erhebung der Bertelsmann Stiftung auch ein gutes Jahr nach Beginn der Riester-Förderung jedem vierten Förderberechtigten nicht bekannt, dass er zur Zielgruppe gehört.

Hinsichtlich der Erhöhung der Transparenz haben auch die gesetzlichen und die privaten Versicherungen eine große Verantwortung. Für jede Form der Altersvorsorge müssten leicht vergleichbare Beispielrechnungen und Renditen bereitgestellt werden. Durch eine Verbesserung der Qualität einer unabhängigen Beratung könnten den Versicherungsnehmern die Vor- und Nachteile von alternativen Produkten vermittelt werden. Die bei privaten Anbietern infolge von Provisionen bestehenden Anreizstrukturen scheinen hierfür allerdings bislang wenig geeignet. So trägt der Versicherungsnehmer das finanzielle Risiko einer Stornierung bei den in Deutschland üblichen Kapitallebensver-

sicherungen in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit praktisch allein, während die Abschlusskosten bei Riester-Produkten auf mehrere Jahre verteilt werden müssen. Private Versicherungsagenten haben deswegen nur geringe Anreize für den Verkauf von Riester-Produkten.

Ein gewisser Boom ist bei der betrieblich organisierten Altersvorsorge zu beobachten. Allerdings nutzen Frauen und Geringverdiener die neuen Möglichkeiten der „Entgeltumwandlung“ faktisch vergleichsweise selten. Einen bedenkenswerten Ansatz zur Förderung der betrieblich organisierten Altersvorsorge stellen daher Modelle automatischer Entgeltumwandlung mit Widerspruchs- bzw. Kündigungsrecht der Arbeitnehmer dar.⁷ Wenn ein Arbeitnehmer also nicht ausdrücklich widerspricht, würde er in betriebliche Vorsorgesysteme einbezogen. Dadurch lassen sich nicht nur insgesamt deutlich höhere Teilnahmequoten erreichen, sondern es steigt auch – wie US-amerikanische Beispiele zeigen – die Inanspruchnahme der betrieblichen Altersvorsorge insbesondere bei denjenigen Personengruppen, die die Möglichkeiten der betrieblich organisierten Altersvorsorge bislang am wenigsten genutzt haben.

Allerdings sind Nichterwerbstätige definitionsgemäß von der Möglichkeit der betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen. Nichtsdestoweniger besteht für sie ebenfalls die Notwendigkeit, eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen. Die Förderung sollte daher für alle Bürger offen sein. Dies würde auch den Problemen, die aus den diskontinuierlichen Erwerbsbiographien resultieren, Rechnung tragen. Schließlich verlangen in Zukunft stärker flexibilisierte Arbeitsmärkte große Flexibilität beim Aufbau der Altersvorsorge.

⁵ Vgl. dazu und für das Folgende auch Johannes Leinert und Gert G. Wagner: Kapitalgedeckte Vorsorge – Die Richtung stimmt. In: Die Mitbestimmung, Jg. 50, Nr. 1+2, 2004, S. 17–19.

⁶ Vgl. J. Leinert: Freiwillige Altersvorsorge: Finanzielle Förderung ist nicht alles. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 53, Nr. 3, 2004, S. 55–62.

⁷ Vgl. J. Leinert: Automatische Entgeltumwandlung: Hohe Teilnahmequoten ohne Zwang. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Nr. 2, 2004, S. 98–104.



Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen – Pro und Kontra

Gemeinsame Tagung
der Forschungsgruppe Altern und Lebenslauf
der Freien Universität Berlin (FALL) und des DIW Berlin

am **Freitag, 4. Juni 2004**

im **DIW Berlin**

Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin
Eingang Englerallee 40, Raum E 05

Programm

- 09.00 – 09.15 *Prof. Dr. Martin Kohli* (FU Berlin) und *Dr. Jürgen Schupp* (DIW Berlin):
Begrüßung und Ziele der Tagung
- 09.15 – 10.00 *Prof. Dr. Martin Kohli, Dr. Harald Künemund, Andrea Schäfer, Dr. Jürgen Schupp*
und *Claudia Vogel*:
Erbschaften und Schenkungen – Stand der Diskussion
- 10.00 – 10.45 *Dr. Karsten Timmer* (Bertelsmann Stiftung):
Stiften statt Besteuern – Erste Befunde der StifterStudie
- 10.45 – 11.15 Kaffeepause
- 11.15 – 12.00 *Prof. Dr. Jens Beckert* (Georg-August-Universität Göttingen):
Warum Erbschaftsbesteuerung – Soziologische Perspektiven
- 12.00 – 12.45 *Prof. Dr. Jens Peter Meinecke* (Universität zu Köln):
Aktuelle Diskurse und Debatten im ErbStG aus juristischer Sicht
- 12.45 – 13.30 Mittagspause
- 13.30 – 14.15 *Dr. Anette Reil-Held* (Mannheim Research Institute for the Economics of Aging):
**Private Ersparnis und intergenerationelle Transfers – Zur ökonomischen Rolle
von Erbschaften und Schenkungen in der Alterssicherung**
- 14.15 – 15.00 *Dr. Stefan Bach* (DIW Berlin):
Reformbedarf der Erbschaft- und Schenkungssteuer
- 15.00 – 15.45 *Dr. Harald Jansen* (Ruhr-Universität Bochum):
**Subventions- oder Arbeitsplatzabbau? Zur steuerlichen Behandlung bei
Betriebsübergängen aus Generationengründen**
- 15.45 – 16.00 *Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster* (Evangelische Fachhochschule Bochum):
Zusammenfassende Bewertung – Die Sicht eines kritischen Beobachters
- 16.00 – 16.30 **Abschlussdiskussion**
- 16.30 Ende der Tagung

Formlose Anmeldung zur Teilnahme bei:
Uta Rahmann, DIW Berlin, Tel. 030 - 897 89-287, Fax 030 - 897 89-109
E-Mail: urahmann@diw.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Presestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin