

Niederschrift
über die 38. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 22. September 2010 in der Landesgeschäftsstelle des SGSA,
Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Beginn: 10:03 Uhr

Ende: 13:10 Uhr

Anwesend:

a) Mitglieder:

Herr Zimmermann	Beigeordneter für Finanzen und Vermögen Magdeburg
Frau Nußbeck	Beigeordnete für Finanzen Dessau-Roßlau
Frau Wendler	Kämmereiinhaltsleiterin Haldensleben
Frau Johannes	Haupt- und Finanzdezernentin Zerbst
Herr Krüger	Bürgermeister Huy
Frau Kagelmann	Fachbereichsleiterin Finanzen Halberstadt
Frau Pietrzak	Kämmereiinhaltsleiterin Stendal
Frau Mücke	Kämmereiinhaltsleiterin Klötze

b) stellvertretende Mitglieder:

Frau Mißberger	Kämmerin Merseburg
Frau Zorn	Amtsleiterin Finanzen Weißenfels

c) Gäste:

Frau Lucas	Amtsleiterin Sangerhausen
------------	---------------------------

d) von der Landesgeschäftsstelle:

Herr Leindecker (TOP 1-3.1 und TOP 8 – 9)
Herr Langhoff

Es fehlen:

Frau Barnikol-Veit	Dezernentin „Service“ Aschersleben (entschuldigt)
Frau Hoffmann	Fachbereichsleiterin Zeitz
Herr Geier	Beigeordneter für Finanzen und Personal Halle (entschuldigt)

Frau Funke
Herr Hulzer
Frau Haag
Herr Opel
Herr Schmitz

Amtsleiterin Finanzen und Steuern Hettstedt
Amtsleiter Finanzen Wernigerode (entschuldigt)
Fachbereichsleiterin Finanzen Lutherstadt Eisleben
Sachgebietsleiter Kämmerei (entschuldigt)
Bürgermeister Braunsbedra (entschuldigt)

Zu TOP 1: Begrüßung

Der Ausschussvorsitzende, Herr Zimmermann, begrüßt die Anwesenden zur 38. Sitzung und übergibt das Wort an Herrn Leindecker, der sich im Haushalts- und Finanzausschuss als neuer Landesgeschäftsführer ab dem 1. Januar 2011 vorstellt. Er nennt einzelne Themenbereiche, die insbesondere auch durch den Haushalts- und Finanzausschuss in den kommenden zwei bis drei Jahren intensiv begleitet werden müssen.

Zu TOP 2: Genehmigung der Niederschrift über die 37. Sitzung am 14. 4. 2010

Die Niederschrift über die 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 14. 4. 2010 wird bei einer Stimmenthaltung mehrheitlich bestätigt. Anschließend wird die Tagesordnung der 38. Sitzung zur Kenntnis genommen und einstimmig bestätigt.

Zu TOP 3: Kommunalen Finanzausgleich

3.1 Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Mit Verweis auf die aktuellen Ergebnisse der Haushaltsumfrage des SGSA und der Umfrage zur Entwicklung der Kreisumlage berichtet Herr Langhoff über die aktuelle Finanzsituation der Kommunen. Anhand der aktuellen Haushaltsumfrage ist beispielsweise erkennbar, dass mit zunehmender Größenklasse der Anteil an nicht ausgeglichenen Haushalten zunimmt. Der Anteil jener Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt, denen dies nur durch eine Entnahme aus den allgemeinen Rücklagen oder eine Veränderung des Anlagevermögens gelingt, ist in allen Größenklassen deutlich höher als der Anteil jener Kommunen, die den Haushaltsausgleich bereits ohne diese Möglichkeiten erreichen. Besorgniserregend ist auch die hohe Anzahl der Kommunen in der Haushaltskonsolidierung, wo der Konsolidierungszeitraum über das Jahr 2015 hinausgeht. Die aktuellen Umfrageergebnisse bestätigen somit die damalige Vermutung über den Dreiklang der Ursachen für die Verschlechterung der kommunalen Finanzlage bestehend aus einem von Ort zu Ort recht unterschiedlichen, insgesamt aber recht deutlichen Steuereinnahmerückgang, den drastischen Kürzungen der Zuweisungen und die höheren Kreisumlagezahlungen im Zusammenhang mit der Novellierung des FAG. Herr Langhoff verweist auf den Sondereffekt, der Überlagerung der Kürzung der Investitionspauschale im Zusammenhang mit der FAG-Novellierung durch das Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturpaket II). Die Auswirkungen der Kürzung werden damit erst in den Jahren ab 2011 bzw. 2012 richtig sichtbar werden.

Frau Nußbeck und Herr Zimmermann bitten um eine Überprüfung der in der Sitzung ausgeteilten Übersicht der Ergebnisse der Haushaltsumfrage für die Kreisfreien Städte. *(Anmerkung: In der Haushaltsumfrage wird u. a. abgefragt, ob die Haushaltssatzung bereits beschlossen ist bzw. wann die Beschlussfassung vorgesehen ist. Viele Kommunen geben hier den Monat an, in welchem der Beschluss vorgesehen ist. Sofern sich Änderungen zur erstmaligen Beantwortung der Haushaltsumfrage ergeben, sind die Kommunen aufgefordert, der Geschäftsstelle diese Änderungen mitzuteilen. Anderenfalls werden die dann fehlerhaften Daten in die Aus-*

wertung übernommen, so auch im Falle der Beschlussfassung. Wenn eine Kommune z.B. angibt, dass der Beschluss voraussichtlich im Mai gefasst wird und keine Änderungsmitteilung erfolgt, wird ab Juni automatisch angenommen, dass der Haushaltsplan dann beschlossen ist. In diesem Zusammenhang bitten wir erneut darum, uns sich ergebende Änderungen zeitnah mitzuteilen.

Hinsichtlich der in der Übersicht für 2009 ausgewiesenen Fehlbeträge ist anzumerken, dass diese Daten nur bei den kameralistisch buchenden Städten und Gemeinden gesondert abgefragt werden. Das kann in den kommunalen Gruppen, in welchen auch Kommunen erfasst sind, die bereits das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen anwenden, zu den kritisierten Unschärfen führen. Aber auch einige kameral buchende Städte und Gemeinden teilen uns den Fehlbetrag für 2009 nicht gesondert mit, auch wenn das Jahresergebnis bekannt ist. Im Ergebnis sind die in diesen Kommunen im Jahr 2009 entstandenen Fehlbeträge aber nicht vernachlässigt, sondern dann im „allgemeinen“ Defizit enthalten. Für die kommende Haushaltsumfrage 2011 wird überlegt, ob das Problem durch einen ergänzenden Hinweis behoben werden kann. Eine andere Überlegung ist aber auch, ob die Auswertungen oder Umfragen diesbezüglich anders gestaltet werden könnten.)

Herr Langhoff bittet die Ausschussmitglieder um einen Bericht der Situation vor Ort. Insgesamt wird eine deutliche Verschlechterung der kommunalen Finanzen festgestellt, wobei das Ausmaß von Ort zu Ort divergiert. Die Ursachen sind bei den meisten Kommunen in deutlichen Steuereinnahmerückgängen, aber auch den Kürzungen im Rahmen des FAG zu sehen. In einigen Fällen scheint es mit Blick auf die Gemeindegebietsreform z. T. erhebliche Probleme mit den von den ehemals selbständigen Gemeinden in die neue Gemeinde eingebrachten Altfehlbeträgen sowie den im Vorfeld der Zwangseingemeindung durchgeführten Investitionen und deren Folgekosten zu geben.

Frau Wendler regt eine Lockerung der Regelungen doppisch buchender Kommunen in Bezug auf den Haushaltsausgleich (§ 23 Abs. 7 GemHVO) und die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes (§ 92 Abs. 3 GO LSA) an. § 24 GemHVO sehe vor, dass ein Fehlbetrag unverzüglich ausgeglichen werden soll, spätestens aber im zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr. Sie hinterfragt, ob es nicht sinnvoll wäre, die Verpflichtung zur Erstellung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes dieser Regelung anzugleichen. Auf Nachfrage von Herrn Langhoff teilt Frau Wendler mit, dass sich die Stadt bisher noch nicht in der Haushaltskonsolidierung befinde. Problematisch sei aus Sicht der Stadt Haldensleben aber die Finanzierung der Abschreibungen im Rahmen der Doppik. Herr Zimmermann verweist auf Regelungen in der Gemeindeordnung zur Haushaltskonsolidierung, die er grundsätzlich begrüßt. Eine Aufweichung der bisherigen Regelungen in der GO und GemHVO hält Herr Zimmermann auch mit Verweis auf die Entwicklung der kommunalen Verschuldung in anderen Bundesländern für nicht zielführend. Herr Zimmermann hält fest, dass die von Haldensleben dargestellte Situation keine allgemeingültige Aussage für alle Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt zulässt. So ergibt sich in Magdeburg im Zusammenspiel aus den durch die Doppikeinführung zu leistenden Abschreibungen und den aufgrund der Inanspruchnahme von Fördermitteln ergebniswirksam aufzulösenden Sonderposten keine große Mehrbelastung. (Anmerkung: Im Nachgang der Sitzung hat die Landesgeschäftsstelle mit E-Mail vom 07.10.2010 die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses um Rückmeldung hinsichtlich eines Vorschlags zur Anpassung der Pflicht zu Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gebeten. Die Ergebnisse der Rückmeldungen sollen u.a. im AK NKHR bereits in der 43. KW erörtert werden. Darauf aufbauend wird das weitere Vorgehen abgestimmt.)

Herr Zimmermann und Herr Langhoff betonen zudem noch einmal, dass eine Generaldebatte um die Sinnhaftigkeit der Doppikeinführung unbedingt vermieden werden muss.

Aufgrund der von Frau Zorn und auch von Frau Johannes beschriebenen Problematik der Defizitübernahme neu eingemeindeter Gemeinden in der Pflichtphase der Gemeindegebietsreform verweist Herr Leindecker auf die fehlerhafte Vorgehensweise des Gesetzgebers. So hätte der Landesgesetzgeber rechtzeitig durch ein Vorschaltgesetz im Vorfeld der Zwangseingemeindung bestimmte negative Entwicklungen verhindern können.

Es gab anschließend eine Diskussion über die Reichweite des Anhörungsrechts der Ortschaftsräte im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung. Herr Langhoff verweist diesbezüglich auf einen jüngst erschienenen KNSA-Beitrag 310/2010 vom 5. 7. 2010. Dieser ist der Niederschrift als Anlage beigelegt. Zur Diskussion stand des Weiteren auch die Reichweite des Anhörungsrechtes in Bezug auf die Überarbeitung und den Erlass von Satzungen, z.B. einer Verwaltungsgebührensatzung. Herrn Krüger wurde in Rücksprache mit dem Innenministerium mitgeteilt, dass es hinsichtlich von Fragen zur Friedhofsgebührensatzung und auch zu Kindergartensatzungen einer Anhörung der Ortschaften bedarf. In der praktischen Umsetzung sieht er hier aber keine großen Probleme. Auch Frau Lukas bestätigt dies. Vielmehr resultieren die Probleme in Einzelfällen weniger aus den formellen Vorgaben als vielmehr aus der in einigen Gemeinden vorzufindenden mangelhaften Kommunikation.

(Anmerkung zum Protokoll: Gem. § 87 Abs. 1 Satz 3 GO LSA ist der Ortschaftsrat zu wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zu hören. Diesbezüglich steht den Gemeinden also kein Wahlrecht zu. Es handelt sich um eine zwingende Vorschrift. Entscheiden muss die Gemeinde lediglich, wann eine wichtige Angelegenheit im Sinne dieser Vorschrift gegeben ist. Zu beachten ist, dass es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt und somit eine diesbezügliche Entscheidung der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit unterliegt. Einzelne Angelegenheiten, die immer als wichtig zu qualifizieren sind, nennt § 87 Abs. 1 Satz 4 GO LSA. Zu den wichtigen Angelegenheiten gehören danach u. a. der Erlass, die wesentliche Änderung oder die Aufhebung von Ortsrecht. Dem ist zu entnehmen, dass im Falle des Erlasses oder der Aufhebung von Satzungen immer eine Anhörung durchzuführen ist. Im Falle einer Satzungsänderung ist auch hier wieder ein unbestimmter Rechtsbegriff, nämlich „wesentliche Änderungen“ benutzt. Als wesentlich würden wir eine Änderung qualifizieren, wenn sie entweder Auswirkungen auf alle Ortschaften der Gemeinde hat oder aber auf alle Bürger der einzelnen Ortschaften. Unwesentlich könnte eine Änderung beispielsweise dann sein, wenn die Satzung auf Grund von Rechtsänderungen lediglich angepasst werden muss. Aus der Vergangenheit ließe sich hier z.B. der ausdrückliche Hinweis auf die Billigkeitsregelungen nennen. Grundsätzlich empfehlen wir, die unbestimmten Rechtsbegriffe sehr weit auszulegen und im Zweifel eine Anhörung durchzuführen. Da das Gesetz für die Anhörung keine Formalien vorschreibt, gehen wir davon aus, dass der Anhörungspflicht z.B. auch durch die Möglichkeit zur Stellungnahme genügt wird. In diesem Falle wäre aber zu berücksichtigen, dass den Ortschaftsräten eine ausreichend lange Frist zur Verfügung gestellt wird.)

Frau Kagelmann informiert darüber, dass die Bestellung eines externen Gutachters für die Stadt Halberstadt kurz vor der Entscheidung steht. Vier Anbieter sind in die nähere Auswahl einbezogen. Herr Langhoff bittet Frau Kagelmann, die Landesgeschäftsstelle über den jeweils aktuellen Sachstand auf dem Laufenden zu halten. Herr Leindecker bittet aufgrund gewisser Parallelitäten im Zusammenhang mit dem unter TOP 3.3 zu behandelnden Organisationsgutachten darum, ggf. mit der Stadt Halberstadt in Kontakt zu treten.

Herr Zimmermann erwähnt die Hoffnung der Stadt Magdeburg, dass bei der anstehenden Novellierung des FAG auf den Referentenentwurf des Jahres 2009 zurückgegriffen wird. Vorrangiges Ziel ist zudem, dass die bisherige FAG-Masse nicht weiter gekürzt wird. Er kritisiert die in vielen Bereichen zu beanstandende Umgangsart des Landes mit den Kommunen. Exemplarisch verweist er auf die jüngste Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes und der hier vorgenommenen Absenkung der Vorauszahlungen für das 4. Quartal von 110 auf 100 % der Zahlungen des 3. Quartals. Sobald die endgültige Abrechnung durch das Statistische Landesamt Mitte Februar 2011 erfolgt, muss eine Überprüfung durch den SGSA im Hinblick auf die zu vermutende Unterzahlung der Kommunen erfolgen, die verbunden ist mit einer Forderung der Rücknahme der Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes gegenüber der Landesregierung. Herr Zimmermann mahnt an, dass der SGSA noch stärker als bisher in der Öffentlichkeit auf solche Missstände aufmerksam machen muss.

Mit Verweis auf die Rede des Bundesinnenministers Dr. Thomas de Maizère bei der Festveranstaltung des SGSA am 17. 9. 2010 warnt Herr Zimmermann davor, dass in der öffentlichen Meinung das Bild aufkommt, dass der Aufbau Ost weitestgehend erledigt sei. Die in der Öffentlichkeit geführten Vergleiche zwischen Leuchttürmen wie Dresden und Städten wie Wuppertal führen schlichtweg zu einer falschen Darstellung der tatsächlichen Situation in den ost-deutschen Ländern.

3.2 Verfassungsbeschwerde – aktueller Stand

Hier informiert Herr Langhoff in Anlehnung an den Vorbericht über den aktuellen Stand der Verfassungsbeschwerde der Stadt Dessau-Roßlau gegen die in § 13 Abs. 2 FAG geregelte Ermittlung der Bedarfsmesszahlen der Kreisfreien Städte.

Zum anderen informiert Herr Langhoff über zwei zwischenzeitlich stattgefundene Treffen mit klagebereiten Kommunen im Hinblick auf eine Verfassungsbeschwerde, die vor allem auf die fehlerhafte Bedarfsermittlung des FAG abstellt. Im Ergebnis der geführten Prozessrisikoanalyse ist davon auszugehen, dass vor allem auch nach Rücksprache mit einem hinzugezogenen Rechtsanwalt eine Verfassungsbeschwerde erhoben wird. Zurzeit wird der Entwurf einer Begründung einer Verfassungsbeschwerde erarbeitet, der mit den letztendlich klagebereiten Kommunen abgestimmt werden soll. Der Ausschuss nimmt die Ausführungen von Herrn Langhoff zur Kenntnis.

3.3 Gutachten zur Organisationsstruktur der Städte und Gemeinden

Herr Langhoff informiert über den derzeitigen Stand. Er verweist noch einmal auf den in der letzten Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses angesprochenen Wunsch aus dem politischen Raum zur Erstellung eines solchen Organisationsgutachtens für die Städte und Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass ein solches Gutachten auch ohne die Beteiligung des SGSA erstellt werden würde. Die Erstellung eines Gutachtens sollte jedoch unter Beteiligung des SGSA erfolgen. Ziel des Gutachtens kann nur sein, den Kommunen eine Handlungsempfehlung hinsichtlich der personellen Ausgestaltung zu geben.

3.4 Novellierung FAG 2012

Herr Langhoff geht auf den Vorbericht und hier insbesondere auf die eventuelle weitere Berücksichtigung des Rückgangs der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bei der Festlegung der Höhe der Investitionspauschale ein. Es wird als Tischvorlage (*Anlage*) eine

unterstellte Entwicklung der Investitionspauschale bei weiterer Berücksichtigung struktureller SoBEZ ausgeteilt. Mit Blick auf die anstehende Novellierung des FAG 2012 birgt § 2 Abs. 2 FAG die Gefahr für weitere nicht aufgabenbezogene Kürzungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, die grundsätzlich abgelehnt werden.

Die Berücksichtigung der zudem von Herrn Langhoff erwähnten weiterhin bestehenden Korrekturfaktoren wird die Kernforderung des SGSA im anstehenden Revisionsverfahren sein. Darüber hinaus sind Aspekte zu klären wie die Festlegung des Referenzzeitraums oder der Berücksichtigung der Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes. Hinsichtlich des Referenzzeitraums spricht sich der SGSA für eine Berücksichtigung der Jahresrechnungsstatistik 2008 und - wenn möglich - der Jahresrechnungsstatistik 2009 aus. Zudem haben die Forderungen nach einem Flächenfaktor zugenommen, die lt. Herrn Langhoff sicherlich auch eine Rolle im Revisionsverfahren spielen werden. Herr Langhoff verweist auf das Schreiben des Ministeriums des Innern vom 22. 4. 2010 hinsichtlich der Aussetzung der Finanzausgleichsumlage aufgrund des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 16. 2. 2010. Auch hier wird es zu gegebener Zeit notwendig sein, sich innerhalb des Verbands zu positionieren, ob die Finanzausgleichsumlage erneut erhoben werden sollte. Herr Zimmermann spricht sich sehr deutlich für die Beibehaltung der Finanzausgleichsumlage aus.

Herr Zimmermann bittet zudem Herrn Langhoff darum, sofern sich im Rahmen der Finanzstrukturkommission wesentliche Erkenntnisse im Hinblick auf die Novellierung des FAG ergeben, eine Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses einzuberufen.

Zu TOP 4: Gemeindefinanzkommission

Herr Langhoff erläutert den bisherigen Stand der Arbeiten der Gemeindefinanzkommission. Nach aktuellen Informationen des DStGB scheint es auf Arbeitsebene Konsens zu sein, dass es keine Alternative zur Gewerbesteuer gibt und von daher die Einführung des Prüfmodells bzw. die Abschaffung der Gewerbesteuer eher unwahrscheinlich ist, zumal bereits mehrere Bundesländer signalisiert haben, dass sie einer solchen Reform im Rahmen der notwendigen 2/3-Mehrheit im Bundesrat nicht zustimmen würden. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere auch das Thema Standardabbau stärker in den Fokus genommen wird. Darüber hinaus scheint es ernsthafte Bestrebungen zu geben, zu prüfen, wo und wie man den Kommunen zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann. Es bleibt zudem abzuwarten, inwieweit die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf die Sozialausgaben berücksichtigt werden. Herr Langhoff erwähnt hier Forderung zur Entlastung aufgrund einer höheren Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft oder aber auch der Wahrnehmung der Hilfen im Alter nach SGB XII als gesamtstaatliche Aufgabe. Hinsichtlich der Hilfen im Alter verweist Herr Langhoff auf die sich zukünftig zuspitzende Problematik der Altersarmut, die in den kommenden Jahren vor allem die Kreisfreien Städte aber auch die Landkreise direkt betreffen wird. Aber auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden diesen Kostendruck durch die Kreisumlage indirekt zu spüren bekommen. Er verweist auf die als Tischvorlage ausgeteilten beiden Studien des DIW und ISW zu dieser Thematik. Diese sind als *Anlagen* dem Protokoll beigelegt.

Zu TOP 5: Grundsteuerreform

Herr Langhoff informiert über die Bestrebungen des SGSA für eine grundlegende Reform der Grundsteuer. Hintergrund ist vor allem die Ungleichbehandlung gleicher Besteuerungssachverhalte, die nach über 20 Jahren der Wiedervereinigung auch keine Übergangslösung mehr rechtfertigen. Das aktuelle Urteil des Bundesfinanzhofes (II R 60/08 vom 30.06.2010) zeigt

ebenfalls sehr deutlich die dringende Reformbedürftigkeit der Grundbesteuerung auf. Es gilt vor allem die Ergebnisse der von Herrn Langhoff erwähnten länderoffenen Arbeitsgruppe innerhalb der Finanzministerkonferenz abzuwarten, die im Januar 2011 erwartet werden. Der SGSA hofft, dass somit ab 2011 die seit Jahren diskutierte Grundsteuerreform zu einem Ergebnis geführt wird. Eine vertiefende Diskussion sollte erfolgen, sobald die Ergebnisse der länderoffenen Arbeitsgruppe bekannt gemacht werden. Herr Langhoff stellt eine zeitnahe Information über diese Ergebnisse in Aussicht.

Frau Nußbeck erwähnt in diesem Zusammenhang die Fortgeltung unterschiedlicher Steuermesszahlen in den Gemeinden. Herr Zimmermann verweist auf einen ähnlich gelagerten Fall bei der Eingemeindung von Beyendorf nach Magdeburg. *(Anmerkung zum Protokoll: Die Grundsteuermesszahlen ergeben sich aus dem Grundsteuergesetz. Hinsichtlich der bebauten Grundstücke sieht § 41 GrStG abweichend von § 15 GrStG für die neuen Bundesländer vor, dass für diese die Grundsteuermesszahlen aus der Grundsteuerdurchführungsverordnung vom 01. Juli 1937 gelten. Hintergrund ist, dass die in § 15 GrStG für bebaute Grundstücke festgelegten Grundsteuermesszahlen der Einheitswertbemessung zum Hauptfeststellungszeitpunkt 01.01.1964 angepasst sind. Eine Anwendung dieser Messzahlen auf die in den neuen Bundesländern geltenden Einheitswerte (Hauptfeststellungszeitpunkt 01.01.1935) hielt man für nicht sachgerecht, so dass auf die damals geltende Verordnung zurückgegriffen wurde. Dass die Grundsteuermesszahlen in einzelnen Ortschaften einer Gemeinde unterschiedlich sind, liegt daran, dass die Grundsteuerdurchführungsverordnung anordnet, dass Umgemeindungen nach dem 01.01.1935 nicht zu berücksichtigen sind, d.h. dass diese Ortschaften zu der Gemeindegrößengruppe gehören, der sie ohne Umgemeindung zuzuordnen wären. Im Ergebnis führt das zusätzlich zu den Verwerfungen in den Bemessungsgrundlagen zu einer Ungleichbehandlung der Besteuerungssachverhalte in einem Gemeindegebiet. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Ungleichbehandlung aber noch im Jahr 2006 für gerechtfertigt gehalten (vgl. KNSA 407/2006 vom 20.06.2006 zum Billigkeitserlass wegen unterschiedlicher Grundsteuermesszahlen in einem Gemeindegebiet). Gleichwohl sollte natürlich auch diese „Ungerechtigkeit“ durch eine Grundsteuerreform behoben werden. In den bisher bekannten Reformmodellen wurden aber völlig andere Besteuerungsgrundlagen gewählt. Grundsteuermesszahlen spielten in diesen Modellen keine Rolle mehr. Es kann also schon jetzt mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass diese Frage sich nach einer Grundsteuerreform nicht mehr stellen würde.)*

Zu TOP 6: Einführung der Schuldenbremse – Änderung der LHO

Herr Langhoff führt anhand des Vorberichts in die Thematik ein und fügt ergänzend hinzu, dass die Einhaltung der Schuldenbremse und damit ebenso das in Auftrag gegebene Gutachten zur zukünftigen strategischen Ausrichtung des Landeshaushaltes auch in Bezug auf die im Rahmen der Föderalismusreform II für Sachsen-Anhalt beschlossenen Konsolidierungshilfen von Interesse sein werden. Hier wird derzeit zwischen den Ländern, die diese bekommen und dem Bund an einer Verwaltungsvereinbarung gearbeitet, die voraussichtlich im Frühjahr 2011 unterzeichnet wird. Zudem wurde von Seiten der Landesregierung in jüngster Vergangenheit ein Zusammenhang zwischen den Einnahmen aus den Konsolidierungshilfen und dem kommunalen Teilentschuldungsprogramm STARK II konstruiert.

Die Einführung der Schuldenbremse dürfte nach Auffassung des Haushalts- und Finanzausschusses den Konsolidierungsdruck des Landes deutlich erhöhen. Damit verbunden sind Befürchtungen indirekter Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage durch Kürzung von Förderprogrammen oder aber auch durch den möglichen Versuch des Landes, weitere nicht aufgabenbezogene Eingriffe im kommunalen Finanzausgleich vorzunehmen. Der ursprüngli-

che Beschlussvorschlag wird aufgrund von Hinweisen Herrn Zimmermanns und Frau Nußbecks abgeändert. Der Haushalts- und Finanzausschuss fasst zur vorbereitenden und empfehlenden Behandlung der Thematik in der Präsidiumssitzung am 4. Oktober 2010 folgenden Beschluss:

Eine Verlagerung des Konsolidierungsdrucks des Landes durch die Einführung der Schuldenregel auf die Kommunen wird abgelehnt. Die Festlegung der Finanzaufwendungen an die Kommunen kann nur an deren Aufgabenbestand und nicht an dem aus der Einführung der Schuldenbremse erwachsenden Konsolidierungsdruck ansetzen. Hierbei obliegt dem Land im Sinne der zwischen Land und Kommunen bestehenden Konsolidierungspartnerschaft auch die Möglichkeit, rechtzeitig durch Änderung von Leistungsgesetzen, Standards und bürokratischen Vorgaben eine aufgabenbezogene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

Anmerkung: In der 138. Präsidiumssitzung am 04.10.2010 hat das Präsidium sich der Auffassung des Haushalts- und Finanzausschuss angeschlossen und einstimmig den Beschluss herbeigeführt.

Zu TOP 7: Kommunale Verbrauchs- und Aufwandssteuern

Herr Langhoff erwähnt die in der letzten Zeit aufgelaufenen bundesweiten Medienberichte zu den unterschiedlichen Überlegungen zur Einführung neuer kommunaler Verbrauchs- und Aufwandssteuern sowie vereinzelt Anfragen bei der Landesgeschäftsstelle, wie beispielsweise zur Kulturförderabgabe für Übernachtungen oder die Besteuerung von Windenergieanlagen. Grundsätzlich haben die Kommunen die Möglichkeit zur Einführung von kommunalen Verbrauchs- und Aufwandssteuern. Jedoch sind dabei vor allem die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einführung zu beachten. Diese sind den durchaus auch relevanten fiskalpolitischen wie auch den ordnungspolitischen Aspekten übergeordnet. So hat die Landesgeschäftsstelle beispielsweise erhebliche Bedenken gegen die Einführung einer kommunalen Verbrauchs- und Aufwandssteuer auf Windenergieanlagen. Der hier bundesweit erörterte Fall der Stadt Luckau (Brandenburg) wurde aufgrund der in Brandenburg vorgesehen Genehmigungspflicht bei der Einführung neuer kommunaler Aufwands- und Verbrauchssteuern durch das dortige Innenministerium bereits abgelehnt. Weniger Bedenken bestehen jedoch seitens der Landesgeschäftsstelle gegen die z. B. von der Stadt Köln erhobene Kulturförderabgabe für Übernachtungen, die zwischenzeitlich durch das Innenministerium NRW auch zugelassen worden ist.

In der anschließenden Diskussion wird deutlich, dass bei keinem der anwesenden Ausschussmitglieder derzeit aktive Bestrebungen zur Einführung einer neuen örtlichen kommunalen Aufwandssteuer bestehen. Hinsichtlich der sog. „Bettensteuer“ verweist Herr Zimmermann auf einen Antrag der Grünen im Stadtrat von Magdeburg, der mit großer Mehrheit abgelehnt wurde, da die Bettensteuer als wirtschaftsfeindlich angesehen wird. Frau Nußbeck informiert darüber, dass die Stadt Dessau-Roßlau grundsätzlich für die Einführung einer Bettensteuer ist, jedoch zunächst abwarten möchte, inwieweit die durch das Innenministerium NRW bestätigte Kulturförderabgabe der Stadt Köln auch gerichtlich Bestand hat. Sie bestätigt die Aussagen von Herrn Langhoff, dass mit solchen örtlichen Aufwandssteuern die finanziellen Probleme der Städte nicht zu lösen sind. So würde eine solche Bettensteuer für Dessau-Roßlau nach internen Berechnungen knapp 100.000 Euro an Einnahmen generieren.

Die Stadt Zeitz hatte eine Anfrage zur Besteuerung von Windenergieanlagen zurückgewiesen, da hierfür ebenfalls keine rechtliche Grundlage gesehen wird.

Am Beispiel der teilweise auch diskutierten Besteuerung von Mobilfunkmasten wird von einigen Ausschussmitgliedern festgehalten, dass die Debatten über solche Steuern kontraproduktiv sind in Bezug auf bestimmte politische Zielvorgaben bzw. Aspekte, wie beispielsweise den Breitbandausbau im ländlichen Raum.

Zu TOP 8: Haushalt 2011 des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt

Herr Leindecker informiert die Ausschussmitglieder über wesentliche langfristige wie auch kurzfristige Entwicklungen im Zusammenhang mit der aktuellen Aufstellung des Verbandshaushalts 2011. Er erwähnt ausführlich die personellen Veränderungen zu Beginn des Jahres 2011, die u. a. verbunden sind mit dem Wechsel des Landesgeschäftsführers zum 1. 1. 2011. Herr Leindecker betont, dass die Landesgeschäftsstelle in den letzten Jahren sparsam bei den Ausgaben war und dies auch 2011 fortgesetzt wird, wobei versucht werden muss, konstante Einnahmen bei der einwohnerbezogenen Finanzierung des Verbandes sicherzustellen. Er erwähnt auch die Rolle der Mitfinanzierung der Bundesverbände der kommunalen Spitzenverbände, wo in absehbarer Zeit eine Erhöhung der Mitgliedsbeiträge der einzelnen Landesverbände erfolgen könnte.

In der anschließenden Diskussion wird die hohe Einstufung einzelner Angestellter der Landesgeschäftsstelle hinterfragt und durch Herrn Leindecker erläutert. Herr Leindecker erwähnt, dass die Landesgeschäftsstelle zwischenzeitlich einen Personalbestand erreicht hat, der aufgrund der Arbeitsbelastung kaum noch reduzierbar ist. Es wird aber personelle Änderungen mit dem altersbedingten Ausscheiden bisheriger Mitarbeiter in diesem Kontext geben. Auf langfristige Sicht soll innerhalb des Verbandes die Rolle der reinen Schreibkräfte zurückgeführt werden.

Herr Zimmermann bittet darum, dass für künftige Haushaltsberatungen vor allem auch altersbedingte Abgänge genutzt werden sollten, um Stellenbeschreibungen klarer zu formulieren, als dies bisher der Fall ist. Konkret soll auch im Vorbericht dargestellt werden, wie sich die Landesgeschäftsstelle die zukünftige personelle Ausgestaltung vorstellt. Anschließend fasst der Haushalts- und Finanzausschuss zur vorbereitenden und empfehlenden Behandlung der Thematik in der Präsidiumssitzung am 4. Oktober 2010 folgenden Beschluss:

Der Haushalts- und Finanzausschuss empfiehlt bei zwei Gegenstimmen mehrheitlich dem Präsidium, der Kreisvorstandskonferenz vorzuschlagen, die Mitgliedsbeiträge (Grundbeträge) von Kreisfreien Städten, Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden im Haushaltsjahr 2011 um 100 Euro auf 900 Euro anzuheben.

(Anmerkung: Dieser Beschluss ist hinfällig, da hierzu kein Beschluss erforderlich ist. Die Erhöhung wurde bereits in der 39. KVK am 23. 11. 2009 beschlossen.)

Der Haushalts- und Finanzausschuss empfiehlt einstimmig dem Präsidium, der Kreisvorstandskonferenz vorzuschlagen, den Haushaltsplan mit Stellenplan für das Haushaltsjahr 2011 gemäß § 7 der Verbandssatzung in der im Entwurf beigefügten Fassung festzustellen.

Zu TOP 9: Verschiedenes

Hier verteilt Herr Leindecker zunächst als Tischvorlage die Resolution des Präsidiums des DStGB vom 15. 7. 2010. Dann eine Pressemitteilung des DStGB (Nr. 41/2010 vom 21. 9. 2010) über die finanzielle Situation der Kommunen und einen Artikel aus Zeit-Online zum Thema „Aufbau Ost“ vom 16. 9. 2010. Zudem informiert er über zwei weitere, aus kommunaler Sicht wichtige Themen der kommenden Monate: die beabsichtigte Kürzung der Städtebauförderung und die Frage des Umgangs mit der Altschuldenentlastung der Wohnungswirtschaft.

STARK II

Herr Langhoff informiert über den aktuellen Stand der Diskussion in der Lenkungsgruppe zum kommunalen Teilentschuldungsprogramm STARK II. Hier wird es voraussichtlich im Dezember 2010 erste Ergebnisse zu den aktuellen Arbeitsaufträgen geben, die vorsehen:

1. Prüfung einer Ausweitung des Programmzeitraums auf die Jahre 2015/2016
2. Prüfung der Möglichkeit der Inanspruchnahme von Vorfälligkeitsentschädigungen
3. Prüfung einer verstärkten Berücksichtigung von Kommunen ohne akzeptiertes Haushaltskonsolidierungskonzept.

Herr Langhoff betont ausdrücklich die Haltung des Landes, dass die Arbeitsaufträge nicht als Vorfestlegungen zu interpretieren sind. Vielmehr soll anhand der Ergebnisse der Arbeitsaufträge in den kommenden Monaten innerhalb der Lenkungsgruppe entschieden werden, wie damit umzugehen ist.

Der Wunsch von Frau Johannes nach der Möglichkeit eines Sammelbescheides für alle im Programmzeitraum vorgesehenen abzulösenden Kredite wird aus kommunaler Sicht insbesondere aus dem Aspekt der Planungssicherheit befürwortet. Nach Auffassung von Herrn Zimmermann und auch Herrn Langhoff ist jedoch davon auszugehen, dass diese Forderung keine Berücksichtigung findet, da die Landesregierung so die Kontrolle über die Einhaltung der in den Konsolidierungspartnerschaften vereinbarten Zielkorridoren der herangezogenen Kennziffern deutlich einschränken würde.

Rating von Kommunen

Herr Langhoff hinterfragt den Bedarf hinsichtlich der an den SGSA herangetragenen Möglichkeit eines externen Vortrags zum Thema Bonitätsprüfung und Rating von Kommunen aus Bankensicht. Die Mitglieder des Ausschusses sprechen sich deutlich gegen einen solchen Vortrag im Rahmen des Haushalts- und Finanzausschusses aus. Hierfür wird absolut kein Bedarf gesehen.

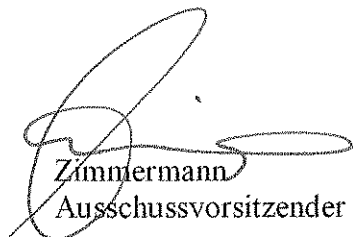
Frühwarnsystem

Herr Zimmermann spricht sich noch einmal sehr deutlich gegen das sich derzeit in der Modellphase befindende System zur Sicherung und Wiedererlangung der kommunalen Leistungsfähigkeit aus („Frühwarnsystem“). Die erneute Prüfung des Programms in der Stadt Magdeburg hat ergeben, dass dieses mit deutlichen Fehlern behaftet ist, und es mit Blick auf die Doppikumstellung fraglich erscheint, wie hier eine Anpassung des Programms vorgenommen werden soll. Zudem spricht er sich vehement gegen die mit dem Frühwarnsystem verbundene Möglichkeit der bildhaften Darstellung der Ergebnisse aus. Eine Teilnahme an dieser

freiwilligen Modellphase soll daher von allen Ausschussmitgliedern noch einmal gründlich überdacht werden.

Termin 39. Sitzung

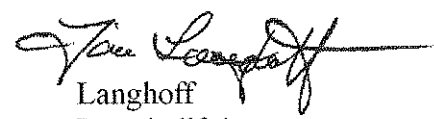
Herr Langhoff vereinbart, mit Herrn Zimmermann den Termin für die 39. Sitzung im Nachgang der Sitzung abzustimmen. Hier wurde zwischenzeitlich vereinbart, dass die **39. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses auf den 11. Mai 2011 (10 Uhr)** fallen soll. Wir bitten Sie, sich diesen Termin vorzumerken.



Zimmermann
Ausschussvorsitzender



Dr. Kregel
Landesgeschäftsführer



Langhoff
Protokollführer

Anlagen:

- Übersicht des SGSA zur Auswertung der Haushaltsumfrage 2010 v. 04.08.2010
- KNSA-Beitrag 310/2010 vom 5. 7. 2010
- Übersicht des SGSA zur Entwicklung der Investitionspauschale v. 21. 9. 2010
- Artikel „Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten“, Wochenbericht DIW Nr. 11/2010
- Artikel: „Armut im Alter - Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023“, IWH-Diskussionspapier Nr. 8/2010
- Resolution des Präsidiums des DStGB vom 15. 6. 2010 „Rettet die lokale Demokratie!“
- Pressemitteilung des DStGB Nr. 41/2010 vom 21. 9. 2010
- Artikel aus Zeit-Online vom 16. 9. 2010

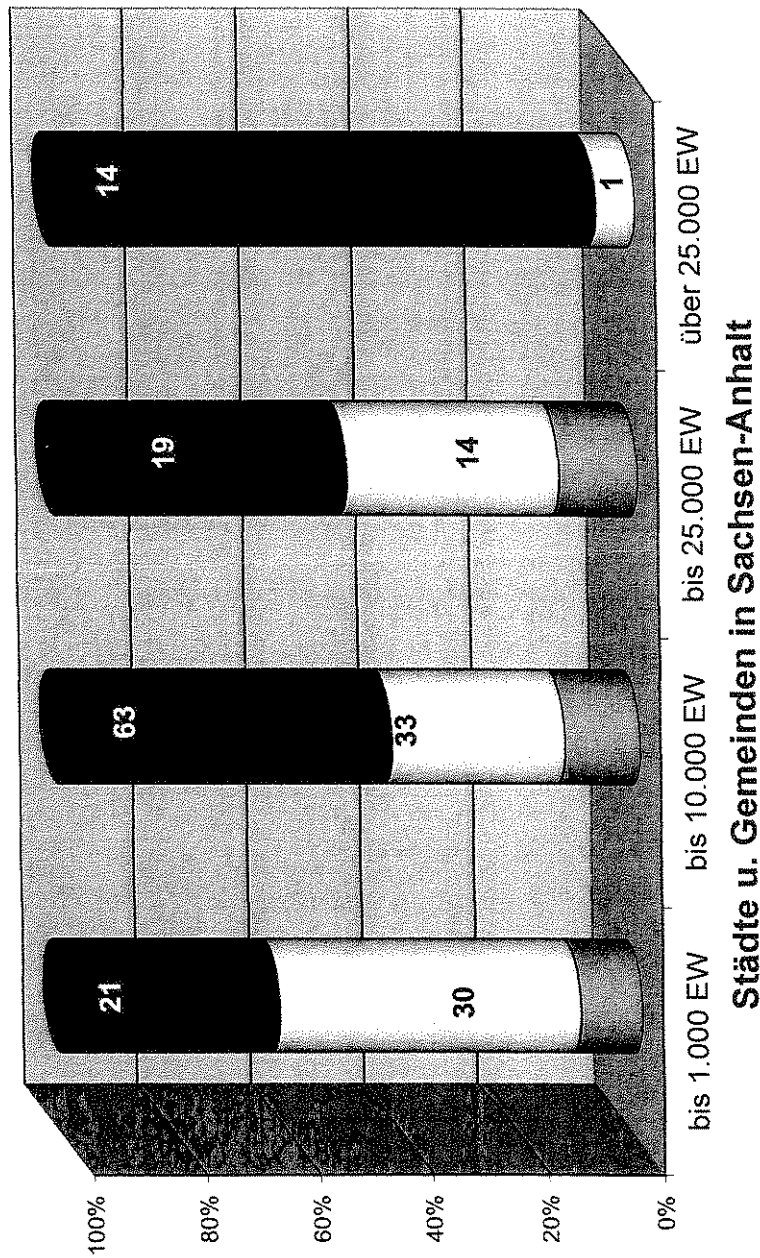
AUSWERTUNG DER HAUSHALTSUMFRAGE 2010

Stand 04.08.2010

Überhanglage Top 3.1

	bis 1.000	% *	bis 10.000 EW	% *	bis 25.000 EW	% *	über 25.000 EW (ohne Kt. Städte)	% *	Kreisfreie Städte	% *	Gesamt	% *
Anzahl der Kommunen:	57		110		38		15		3		223	
HAUSHALTSPLAN 2010												
ist beschlossen	56	98	104	95	32	84	12	80	3	100	207	93
ist nicht beschlossen	1	2	4	4	5	13	1	7	0	0	11	5
HAUSHALTSAUSGLEICH												
nein	21	37	63	57	19	50	14	93	3	100	120	54
ja	6	11	14	13	5	13	0	0	0	0	25	11
ja, aber nur durch:												
Entnahme aus allg. Rücklage (§ 22 Abs. 3 GemHVO LSA) <u>und/oder</u>	30		29		10		1		0		70	
Einnahmen aufgrund Veränderung des Anlagevermögens <u>und/oder</u>	5	52	9	30	2	37	0	7	0	0	16	35
Investitionshilfen abweichend von § 11a Abs. 1 FAG	0				2		0		0		2	
befinden sich in HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG												
nein oder keine Angaben	36	63	53	48	23	61	1	7	0	0	113	51
ja,	21	37	57	52	15	39	14	93	3	100	110	49
- bis voraussichtlich 2015	0	0	4	3	0	0	3	20	1	33	8	3
- später oder keine Angaben	21	37	53	48	15	39	11	73	2	66	102	45
DEFIZITHÖHE												
insgesamt in €	11.034.007		94.287.741		78.004.600		126.995.037		138.334.923		448.656.308	
zzgl. Fehlbeträge 2009												
insgesamt in €	1.881.608		32.892.223		26.134.688		8.016.318		0		68.914.837	
zzgl. STRUKT. DEFIZIT												
insgesamt in €	3.067.100		14.780.300		21.329.400		3.584.600		0		42.761.400	
	15.982.715		141.950.264		125.468.688		138.595.955		138.334.923		560.332.546	

* Differenzen zu 100% beruhen darauf, dass keine Angaben gemacht worden bzw. abgerundet wurde



- kein Ausgleich
- Ausgleich durch Entnahme allg. Rücklage, Investitionshilfen u. ä.
- Ausgleich

Nr. 310

Anhörung der Ortschaftsräte zur Veranschlagung der Haushaltsmittel

Im März dieses Jahres erreichten uns Hinweise, dass zwischen den Gemeinden und den kommunalen Aufsichtsbehörden Unstimmigkeiten wegen der Reichweite des Anhörungsrechtes der Ortschaftsräte nach § 87 Abs. 1 Satz 3 GO LSA bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel für die die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten (§ 87 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 GO LSA) bestehen.

Die Landesgeschäftsstelle hat sich daraufhin mit Schreiben vom 10.03.2010 an das MI LSA gewandt und ihre Rechtsauffassung, wie folgt dargelegt:

„...**Formalien des Anhörungsrechtes**

Da die Gemeindeordnung keine Formalien zur Ausgestaltung der Anhörung enthält, gehen wir davon aus, dass sie sowohl schriftlich als auch mündlich erfolgen kann. Um den Ortschaften die Möglichkeit einzuräumen, sich zu äußern, sollte natürlich berücksichtigt werden, dass im Falle der schriftlichen Anhörung eine ausreichend lange Frist zur Rückäußerung eingeräumt wird. Zu beachten sind dabei insbesondere die Formalien für die Einberufung der Ortschaftsräte, weil diesen zumindest die Möglichkeit eröffnet sein sollte, sich in einer ordentlich einberufenen Sitzung zu den Planansätzen zu beraten. Offen ist, zu welchem Zeitpunkt die Anhörung erfolgen sollte. Da es möglich sein sollte, die Auffassung der Ortschaftsräte ggf. noch bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen, wäre die Durchführung einer Anhörung vor Abschluss der Planungsarbeiten durch die Verwaltung empfehlenswert.

Materiell-rechtliche Anforderungen des Anhörungsrechtes

Über die veranschlagten Haushaltsmittel für die die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten ist gem. § 87 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GO LSA eine Anhörung durchzuführen. Eine beispielhafte Aufzählung örtlicher Angelegenheiten findet sich in § 87 Abs. 1 Satz 4 GO LSA. Darüber hinaus können solche Angelegenheiten auch in den Gebietsänderungsvereinbarungen fixiert sein. Im Übrigen wäre im Einzelfall zu beurteilen, ob es sich um eine örtliche Angelegenheit handelt. Immer wenn aus derartigen Angelegenheiten Ausgabeverpflichtungen erwachsen, dürfte auch das Anhörungsrecht im Rahmen der Haushaltsberatung entstehen.

Hierbei nun treten die oben angesprochenen Probleme auf, weil Unklarheit darüber besteht, wie diese Anhörung wirtschaftlich praktikabel sicher zu stellen ist. Im Verwaltungshaushalt (adäquat auch im Ergebnis- bzw. Finanzplan) erfolgt zulässiger Weise eine zusammengefasste Darstellung der Planansätze, d.h. eine Differenzierung der die einzelnen Ortschaften betreffenden Planansatzanteile findet nicht statt. Hinsichtlich der investiven Maßnahmen ist im Vermögenshaushalt bzw. im Finanzplan eine Einzelveranschlagung rechtlich angeordnet, so dass sich hier die nachfolgend dargestellten Probleme nicht ergeben.

Für die im Verwaltungshaushalt zu veranschlagenden Planansätze lässt sich aus dem Haushaltsplan heraus nicht mehr nachvollziehen, welcher Anteil an diesem Ansatz den einzelnen Ortschaften zuzurechnen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob für eine Anhörung, die den Ortschaften zuzurechnenden Anteile immer dargestellt werden müssen. Nach uns vorliegenden Informationen bejahen einige Kommunalaufsichtsbehörden diese Frage. Im Ergebnis würde das zu einem sehr hohen, nicht in jedem Fall zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand führen, so dass wir hier auf erleichternde Hinweise zur Klarstellung hoffen. Nachfolgend wollen wir Ihnen kurz unsere Auffassung schildern.

Im Zuge der Haushaltsplanung haben die Ortschaftsräte die Gelegenheit, in den Fachämtern ihre Vorstellungen einzubringen und den damit verbundenen Ausgabebedarf zu identifizieren. Soweit der so ermittelte Ausgabebedarf unverändert in die Haushaltsplanung eingeht, dürfte eine differenzierte Darstellung der Ausgabeansätze im Rahmen der Anhörung entbehrlich sein. In diesen Fällen sollte es ausreichen, wenn den Ortschaftsräten die Auskunft erteilt wird, dass die gewünschten Ausgabeansätze unverändert in die Haushaltsplanung eingeflossen sind.

Das gleiche dürfte für die Haushaltsansätze gelten, bei denen dem Gemeinderat ein Spielraum auf Grund besonderer Vereinbarungen in den Gebietsänderungsverträgen entzogen ist.

Somit dürfte eine inhaltlich differenzierte Darstellung der auf die einzelnen Ortschaften entfallenden Ausgabeansätze nur dort in Betracht kommen, wo auf Grund von Sparzwängen oder anderweitiger Gründe die Vorstellungen der Ortschaftsräte nicht oder nicht vollständig umsetzbar sind. Nur dann ist nach unserer Einschätzung darzulegen, welche Ausgabeanteile auf die einzelnen Ortschaften entfallen würden und welche Gründe für die Kürzung der Planvorstellungen vorliegen. ...“

Da eine Verletzung des Anhörungsrechtes unter Umständen zu einer Beanstandung der Haushalts-sanktionen führen kann, wurde das MI LSA aufgefordert, seine diesbezügliche Rechtsauffassung in einem Hinweisschreiben darzulegen.

Mit Schreiben vom 01.06.2010 ist das MI LSA dieser Aufforderung nachgekommen und legt in seinem Schreiben dar:

„Gemäß § 87 Abs. 1 Satz 3 GO LSA ist der Ortschaftsrat zu wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zu hören. Zu den wichtigen Angelegenheiten gehören nach § 87 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 GO LSA die Veranschlagung der Haushaltsmittel für die die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten.

Dieser gesetzlichen Anhörungsvorgabe wird die Einheitsgemeinde sowohl gerecht, wenn sie im Zuge der Haushaltsplanung den Ortschaftsräten die Möglichkeit einräumt, ihre Vorstellungen für die Veranschlagung an Haushaltsmitteln für die ihre Ortschaft betreffenden Angelegenheiten mitzuteilen, als auch wenn die Gemeinde den Ortschaftsräten die im Haushaltsplanentwurf bereits veranschlagten Mittel zur Stellungnahme übersendet.

Können bestimmte Vorstellungen der Ortschaftsräte im Haushaltsplan nicht oder nicht wie gewünscht veranschlagt werden, wird die Empfehlung ausgesprochen, dem Ortschaftsrat schon aufgrund der allgemeinen Gepflogenheiten in Verfahren zwischen verschiedenen Verantwortungsträgern eine entsprechend begründete Mitteilung zukommen zu lassen.“

Damit schließt sich das MI LSA der von uns vorgetragenen Rechtsauffassung an.

Zu begrüßen ist ausdrücklich der Hinweis, dass der gesetzlichen Anhörungsvorgabe schon genügt wird, wenn die Einheitsgemeinde im Zuge der Haushaltsplanung den Ortschaftsräten die Möglichkeit einräumt, ihre Vorstellungen für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für die ihre Ortschaft betreffenden Angelegenheiten mitzuteilen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auf einen weiteren Hinweis im Schreiben des SGSA nochmals aufmerksam zu machen. Wenn bestimmte Vorstellungen der Ortschaftsräte nicht wie gewünscht veranschlagt werden können, sollte die Einheitsgemeinde dem Ortschaftsrat eine entsprechend begründete Mitteilung zukommen lassen.

Um Kenntnisnahme und entsprechende Berücksichtigung wird gebeten.

KNSA 310/2010 vom 05.07.2010 pa-ri

38. Haushalts- und Finanzausschuss - TOP 3.4 (Tischvorlage)
Entwicklung der Investitionspauschale bei Berücksichtigung struktureller SoBEZ

Jahr	SoBEZ teilungs- bedingte Lasten (§ 11 Abs. 3 FAG Bund) in Mio. Euro ¹	Änderung gegenüber Vorjahr in Mio. Euro	Beteiligung Kommunen in Euro ²	Höhe der Investitions- pauschale ³	Änderung gegenüber Vorjahr in Euro	Änderung gegenüber Vorjahr in %
2005	1.657					
2006	1.649	-8				
2007	1.633	-16				
2008	1.609	-24		206.552.063		
2009	1.496	-113		189.000.000	-17.552.063	-8,49764594
FAG-Strukturreform						
2010	1.376	-120	26.760.000	153.240.000	-35.760.000	-18,9206349
2011	1.263	-113	25.199.000	128.041.000	-25.199.000	-16,4441399
2012	1.142	-121	26.983.000	101.058.000	-26.983.000	-21,0737186
2013	1.030	-112	24.976.000	76.082.000	-24.976.000	-24,7145204
2014	909	-121	26.983.000	49.099.000	-26.983.000	-35,4656818
2015	796	-113	25.199.000	23.900.000	-25.199.000	-51,3228375
2016	676	-120	26.760.000	-2.860.000		
2017	563	-113	25.199.000	-28.059.000		
2018	442	-121	26.983.000	-55.042.000		
2019	330	-112	24.976.000	-80.018.000		
2020	0	-330	73.590.000	-153.608.000		

völlige Abschaffung der
Investitionspauschale

¹ Quelle: MF LSA - MiPLA 2009-2013

² Anhand der letzten gültigen Verbundquote in 2009 i.H.v. 22.3 v.H.

³ Ausgangswert sind 180 Mio. Euro lt. Referentenentwurf FAG April 2009.

Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten

Johannes Geyer
jgeyer@diw.de

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten und die jüngsten Rentenreformen werden sich erheblich auf die Rentenansprüche künftiger Rentnergenerationen auswirken. Dies zeigt eine aktuelle Studie des DIW Berlin im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung. Während die Entwicklung in Westdeutschland auch künftig durch ein relativ stabiles durchschnittliches Rentenniveau der Männer und einen Anstieg der Rentenanwartschaften bei den Frauen gekennzeichnet ist, muss in Ostdeutschland sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern mit einem deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Rentenansprüche der jüngeren Geburtskohorten gegenüber dem bisherigen Rentenniveau gerechnet werden. Dies ist vor allem auf die hohe Arbeitslosigkeit nach der Wende und damit einhergehende unvollständige Erwerbsbiografien sowie auf geringe Löhne im Osten zurückzuführen.

In geringerem Umfang wirken sich auch die Reformen zur Stabilisierung der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung aus. Schreibt man diese Entwicklungen fort, so sinkt der durchschnittliche Rentenzahlungsbetrag der jüngeren ostdeutschen Geburtskohorten unter das durchschnittliche Niveau der Grundsicherung im Alter. Sollte sich der Arbeitsmarkt indes günstiger als hier in einem Basisszenario angenommen entwickeln, wird dieser negative Trend zwar nicht aufgehoben, aber deutlich abgeschwächt.

Die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland ist seit Jahrzehnten zum einen durch eine zunehmende Flexibilisierung der Beschäftigung gekennzeichnet. Dafür steht die zunehmende Verbreitung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Zum anderen zeigt sich ein hohes Maß an Unterbeschäftigung, die in den letzten Jahren nur wenig zurückgegangen ist. Insbesondere in Ostdeutschland sind die Langzeitarbeitslosigkeit und der häufige Wechsel von der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit und von dort wieder in die Erwerbstätigkeit oder in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seit der Wiedervereinigung stark ausgeprägt gewesen. Mit Blick auf die Rentenansprüche sind davon besonders jene Alterskohorten betroffen, die erst in den kommenden Jahren in den Ruhestand wechseln werden. In den alten Bundesländern war dagegen die Entwicklung deutlich günstiger. Zwar wirkt sich auch hier der Trend zur Teilzeitarbeit aus, doch ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse auf lange Sicht – abgesehen von konjunkturellen Schwankungen – recht stabil geblieben.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Zunahme unterbrochener Erwerbsbiografien schlagen unmittelbar auf das deutsche lohnzentrierte System der Alterssicherung durch. Beitragsausfälle und geringere Beitragsbemessungsgrundlagen wirken sich negativ auf die Finanzierung des Rentensystems und die Einkommenssicherung im Alter aus.

Sozialexperten befürchten deswegen, dass diese Arbeitsmarktentwicklungen in Verbindung mit der bereits beschlossenen langfristigen Senkung des Rentenniveaus zu einer Zunahme der Altersarmut und steigenden Sozialtransfers führen könnten.¹

¹ Vgl. zum Beispiel Rische, H.: Auswirkungen von Veränderungen in der Arbeitswelt auf die Alterssicherung. In: Schmähl, W., Rische, H.

„Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sorgt für sinkende Altersrenten“



Johannes Geyer,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter in der
Abteilung Staat
am DIW Berlin

Herr Geyer, Sie haben die Entwicklung der Altersrenten in Deutschland untersucht. Wird es bei den Renten in Zukunft Einbußen geben?

Es gibt Gruppen, die in Zukunft wahrscheinlich Verluste in der Rente erleiden werden, aber auch Gruppen, die stabile Renten zu erwarten haben, und sogar Gruppen, bei denen die Rente steigt.

Wer wird Verluste erleiden, und wo wird die Altersrente stabil bleiben?

Vor allem in Ostdeutschland ist mit sinkenden Renten zu rechnen. In Gesamtdeutschland wird es in Zukunft vor allem für gering Qualifizierte sehr viel schwieriger, das bisherige Rentenniveau zu erreichen. Die einzige Gruppe, die ihre Rente auf einem niedrigen Niveau ausbauen kann, sind westdeutsche Frauen.

Wo liegen dafür die Ursachen?

Die Ursachen liegen vor allem in der steigenden Arbeitslosigkeit und der schlechten Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, die wir für unsere Berechnung als Grundlage genommen haben.

Diese schlechte Ausgangssituation schlägt sich heute schon in den Erwerbsbiografien nieder. Da die Rente eine Bilanz des gesamten Erwerbslebens darstellt, sind jetzt 20 Jahre vergangen, in denen sich die schlechte Arbeitsmarktsituation in unterdurchschnittlichen Rentenansprüchen niederschlägt.

Warum ist die Situation bei Frauen in Westdeutschland besser?

Wir beobachten hier eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung, wenn auch auf niedrigem Niveau. Insbesondere die Teilzeitbeschäftigung hat zugenommen. Damit sammelt man natürlich auch unterdurchschnittliche Rentenansprüche. Dennoch ist das eine relative Verbesserung zu früheren Zeiten, als Frauen vielfach nicht erwerbstätig waren.

Wie hoch werden die zu erwartenden Renteneinbußen ausfallen?

Die älteren ostdeutschen Jahrgänge können heute im Mittel noch 900 bis 1 000 Euro Ren-

te erwarten. Für die jüngeren Jahrgänge, die zwischen 1962 und 1971 geboren wurden, erwarten wir Renten, die mit rund 600 Euro im Bereich der Grundsicherung liegen. Bei den Frauen steigen die Renten bis zu den Jahrgängen 1947–1951 an. Bei den darauf folgenden Jahrgängen fallen die Renten von einem Niveau von rund 800 Euro bis unter 500 Euro bei den jüngsten Jahrgängen.

Wie werden sich die Altersrenten in Zukunft entwickeln, wenn sich die Situation am Arbeitsmarkt verbessert?

In einem Alternativszenario haben wir eine günstigere Entwicklung des Arbeitsmarktes angenommen. Eine solche Entwicklung hätte enorme Auswirkung auf die zu erwartenden Renten. Allerdings kann das den negativen Trend nicht stoppen. Bei den Männern der jüngeren Jahrgänge steigen die durchschnittlich zu erwartenden Renten unter dieser positiven Grundannahme von 600 auf 700 Euro. Bei den Frauen sind es

700 Euro im zweitjüngsten und knapp 600 Euro im jüngsten Jahrgang. Wir sprechen hier über die Menschen, die nach 2020 in Rente gehen. Bis dahin sind es zwar noch mehr als zehn Jahre, es ist aber sehr schwer, die bisherigen Einbußen in dieser Zeit wieder wettzumachen.

Welche Auswirkungen haben die Rentenreformen der letzten Jahre?

Die Auswirkungen der Rentenreformen werden sich erst in der Zukunft richtig bemerkbar machen, weil sie dafür sorgen, dass die Rente im Verhältnis zu den Löhnen in geringerem Maße wächst. Dieser Effekt macht für die jüngsten Jahrgänge, die wir beobachtet haben, bereits 14 Prozent aus. Eine gegenläufige Maßnahme war die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, also die Rente mit 67. Damit kann man diese Rentenabsenkung zwar etwas kompensieren, wir kommen für diese Gruppe aber noch immer auf eine Nettoeinbuße von rund zehn Prozent.

» Auch eine bessere
Arbeitsmarktsituation
kann den negativen
Trend nicht stoppen. «

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de/interview

So haben wir gerechnet: Fortschreibung der Erwerbsbiografien und Simulation der zukünftigen Rentenansprüche

Die Fortschreibung der Erwerbsbiografien über den Lebenszyklus und die Berechnung individueller Rentenansprüche bei Renteneintritt basiert auf einem Mikrosimulationsmodell und einem integrierten Mikrodatensatz, der die Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des DIW Berlin und des *Scientific-Use-File* der Versicherungsstichprobe 2005 (SUFVSKT2005) der Deutschen Rentenversicherung mittels der Methode des *statistischen Matching* zusammenführt.

Dadurch können Informationen zu den in den Rentenversicherungsdaten im Basisjahr 2005 erfassten Rentenanwartschaften in das SOEP integriert (*imputiert*) werden. In die Analyse einbezogen werden die Geburtskohorten 1937 bis 1971. Im Basisjahr der Simulation ist die älteste Kohorte schon in Rente und die jüngste gerade 34 Jahre alt. Dabei nehmen wir an, dass zu diesem Alter die Ausbildung abgeschlossen ist. Außerdem benötigen wir einige Beobachtungen zum Erwerbsverlauf, um Kohorteneffekte schätzen zu können. Die Simulation selbst beschränkt sich auf die Fortschreibung des zukünftigen individuellen Erwerbsverlaufs, der Erwerbseinkommen und der Rentenansprüche. Ereignisse wie Heirat, Geburt eines Kindes oder Tod werden durch die Methode der *statischen Alterung* abgebildet. Statistische Alterung bedeutet, dass anhand einer Bevölkerungs- und Haushaltsfortschreibung die Gewichtungsfaktoren der Beobachtungen entsprechend der demografischen Entwicklung angepasst werden.

Von zentraler Bedeutung für die Simulation der künftigen Erwerbsbiografien und individuellen Rentenansprüche ist die Identifikation von Kohorteneffekten in den Erwerbsbiografien. Individuelle Lohnunterschiede in einem bestimmten Kalenderjahr können sowohl auf das Alter als auch auf die Geburtskohorte zurückzuführen sein. Da Geburtskohorte, Alter und Kalenderjahr voneinander linear abhängig sind, können die Parameter dieser drei Variablen ohne weitere Annahmen nicht getrennt geschätzt (identifiziert) werden. Wir folgen hier dem Ansatz von Deaton und Paxson und nehmen an, dass

Periodeneffekte als zyklische Abweichungen von einem Trend (Konjunkturreffekte) modelliert werden können, die sich im Durchschnitt über die Zeit ausgleichen. Dies impliziert, dass ein Trend in den Daten den Kohorteneffekten zugeordnet wird.

Im hier verwendeten Mikrosimulationsmodell werden unter Berücksichtigung der geschätzten Kohorteneffekte die Erwerbsbiografien ab dem im Basisjahr 2005 erreichten Lebensalter einer bestimmten Person bis zum erwarteten individuellen Renteneintrittsalter fortgeschrieben. Die Erwerbsbiografien werden differenziert nach Vollzeit- und (bei den Frauen) Teilzeitbeschäftigung sowie Arbeitslosigkeit und (bei den Frauen) Nichterwerbstätigkeitszeiten. Das Rentenzugangsalter wird auf Basis von Daten der Rentenzugangstatistik 2006 geschätzt.

Auf Basis der simulierten Erwerbsbiografien und individuellen Löhne, die wiederum von den fortgeschriebenen Erwerbsbiografien abhängen, werden unter Berücksichtigung der Rentenformel die individuellen Entgeltpunkte im Lebensverlauf simuliert. Eine Anpassung der Regeln zur Berechnung der Renten in Ost- und Westdeutschland wird nicht simuliert. Bei der Berechnung der individuellen Renten werden die entsprechend dem erwarteten individuellen Rentenzugangsalter anfallenden Rentenabschläge berücksichtigt. Das Modell bildet in einfacher Form die Effekte der Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters ab. Die Niveauabsenkung durch den Nachhaltigkeitsfaktor wird separat simuliert und bei der Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Anpassungen ist dann die Bruttorente beziehungsweise – nach Abzug des Eigenanteils zur GKV und des Beitrags zur Pflegeversicherung – der Rentenzahlbetrag.¹

¹ Für eine detaillierte Darstellung der Datengrundlagen und Methode vgl. Geyer, J., Steiner, V.: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin.

Zuletzt hat die von der Deutschen Rentenversicherung Bund und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene Studie

Altersvorsorge in Deutschland (AVID 2005) auf diese Zusammenhänge hingewiesen.²

(Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik. Baden-Baden 1999, 169–188; Faik, J., Roth, M., Ruland, F.: Nicht-normalarbeitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und die Biografien Rentenversicherter. In: Becker, I. et al.: Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Frankfurt am Main/New York 2001, 503–542; Himmelreicher, R., Frommert, D.: Gibt es Hinweise auf zunehmende Ungleichheit der Alterseinkünfte und zunehmende Altersarmut? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2006, DIW Berlin, 108–130.

² Zur AVID 2005 vgl. zum Beispiel Frommert, D., Ohsmann, S., Rehfeld, U.: Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005) – Die neue Studie im Überblick. Deutsche Rentenversicherung 63(1), 2008, 1–19; Nürnberger, I.: Was bekommen künftige Renter. Neue AVID-Studie liefert wichtige Tendaussagen. Soziale Sicherheit 12/2007, 405–416. Kritisch zur AVID-Studie Hauser, R.: Altersarmut unterschätzt. Kritik an der Methode der aktuellen Studie AVID 2005. Soziale Sicherheit 12/2007, 416–419.

Erwerbsunterbrechungen und Arbeitslosigkeit beeinflussen die Rentenansprüche zum einen direkt über die Rentenversicherungszeiten. Sie haben indes auch langfristige Effekte auf die Entwicklung der Erwerbseinkommen im Lebenszyklus.³ Empirisch zeigt sich beispielsweise, dass in Ostdeutschland generell und bei den Männern auch in Westdeutschland jüngere Geburtskohorten zu einem bestimmten Alter deutlich weniger Jahre in einer Vollzeitbeschäftigung verbracht haben und wesentlich länger arbeitslos waren als ältere Geburtskohorten.⁴ Hinzu kommt ein längerer Verbleib im Ausbildungssystem. Diese sogenannten *Kohorteneffekte* können beispielsweise für Ostdeutschland damit erklärt werden, dass sich die Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Wiedervereinigung abhängig vom Alter sehr unterschiedlich entwickelt haben. So hatte die Wiedervereinigung ganz andere Folgen für Menschen, die gerade am Beginn ihres Berufslebens standen als für diejenigen, die bereits einen Großteil ihres Berufslebens in der DDR hinter sich hatten.

Diese Kohorteneffekte haben wir in der hier vorgestellten Studie empirisch geschätzt und für die Fortschreibung künftiger Erwerbsbiografien genutzt. Als Datenbasis dafür diente das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des DIW Berlin, ergänzt um Daten der Deutschen Rentenversicherung zu den bis zum Basisjahr 2005 geklärten Versicherungskonten (Kasten). Auf Grundlage der berechneten kumulierten Erwerbs- und Arbeitslosigkeitszeiten im Basisjahr und unter Berücksichtigung der geschätzten Kohorteneffekte wurden dabei die kumulierten Erwerbszeiten und die versicherungsrelevanten Nichterwerbszeiten bis zum erwarteten individuellen Renteneintritt fortgeschrieben. In Verbindung mit geschätzten Lohnprofilen konnten wir daraus die resultierenden individuellen Rentenansprüche ableiten.

Ungünstige Arbeitsmarktentwicklung bei den jüngeren Geburtskohorten vor allem in Ostdeutschland

Die in Tabelle 1 ausgewiesenen simulierten Erwerbsbiografien bis zum individuellen Ren-

³ Vgl. Licht, G. Steiner, V.: Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte von Erwerbsunterbrechungen; Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 209/3–4, 1992, 242–265; Beblo, M., Wolf, E.: Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/2002, DIW Berlin, 83–94; Wunder, C.: Arbeitslosigkeit und Alterssicherung – der Einfluss früherer Arbeitslosigkeit auf die Höhe der gesetzlichen Altersrente, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4/2005, 2005, 493–509.

⁴ Der vorliegende Beitrag fasst die wichtigsten Ergebnisse einer vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung finanziell geförderten Studie zusammen, vgl. Geyer, J., Steiner, V.: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, hier Kapitel 4.1.

Wichtige Begriffe im Überblick

Bruttorente	Rente vor Abzug von Steuern und Abgaben.
Rentenzahlbetrag	Die Bruttorente nach Abzug des Eigenanteils zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.
Rentenniveau	Bezeichnet das Verhältnis des individuellen Rentenzahlbetrags zum durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Beschäftigten.
Standardrentenniveau	Bezeichnet das Verhältnis zwischen einer Standardrente auf der Grundlage von 45 Versicherungsjahren als Durchschnittsverdiener und dem Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen desselben Jahres.

teneintritt spiegeln zum einen die geschätzten Kohorteneffekte wider, zum anderen zeigen sie die strukturellen Unterschiede zwischen den Kohorten – etwa im Bildungsniveau.

In Westdeutschland sinkt bei den Männern die *kumulierte Vollzeittätigkeit* in der jüngsten Geburtskohorte gegenüber der ältesten um ungefähr drei Jahre. Diese Entwicklung verläuft bei allen Bildungsgruppen ähnlich. Hingegen steigt die *Arbeitslosigkeit* in den jüngeren Geburtskohorten mit geringer Bildung auf mehr als sieben Jahre, verglichen mit drei Jahren bei Personen mit mittlerer Bildung und zwei Jahren bei Personen mit höherer Bildung.

Bei den westdeutschen Frauen mit geringer Bildung sinkt die *kumulierte Vollzeittätigkeit* in den jüngeren Kohorten, während diese in den Gruppen mit mittlerer oder höherer Bildung zunimmt. Auch nimmt die Dauer der *Arbeitslosigkeit* in den jüngeren Kohorten bei den westdeutschen Frauen mit geringer Bildung deutlich stärker zu als bei den Gruppen mit mittlerer oder höherer Bildung.

In Ostdeutschland weisen die Simulationsergebnisse auf einen dramatischen Anstieg der kumulierten *Arbeitslosigkeit* sowie auf einen Rückgang der *Vollzeittätigkeit* in den jüngeren Geburtskohorten hin. Von dieser Entwicklung sind auch Frauen und Männer mit höherer Bildung betroffen – wenn auch in schwächerem Ausmaß. In der jüngsten Kohorte ostdeutscher Männer mit geringer oder mittlerer Bildung steigt die kumulierte *Arbeitslosigkeit* auf mehr als neun Jahre, in der Gruppe mit höherer Bildung auf mehr als fünf Jahre. Bei den ostdeutschen Frauen mit geringer

Tabelle 1

Simulierte kumulierte Biografiezeiten¹ bis zum Renteneintritt nach Geburtskohorten

In Jahren

Geburtsjahrgänge	Westdeutschland						Ostdeutschland			
	Vollzeittätigkeit			Arbeitslosigkeit			Vollzeittätigkeit		Arbeitslosigkeit	
	Geringe	Mittlere	Höhere	Geringe	Mittlere	Höhere	Geringe und mittlere	Höhere	Geringe und mittlere	Höhere
	Bildung			Bildung			Bildung		Bildung	
Männer										
1937–41	39,1	40,9	35,2	3,7	1,7	0,8	40,4	37,2	2,3	1,4
1942–46	38,6	39,4	34,3	4,0	2,1	1,3	39,4	36,5	3,6	2,1
1947–51	36,4	38,9	33,6	4,6	2,6	1,5	38,7	34,5	4,6	2,9
1952–56	37,4	39,0	33,4	5,4	2,7	1,8	37,9	33,7	6,1	3,0
1957–61	36,4	37,4	32,8	6,6	3,2	2,2	36,2	33,2	7,9	3,9
1962–66	35,3	36,4	33,7	8,2	3,1	2,0	36,1	32,3	8,0	4,1
1967–71	36,5	37,6	32,2	7,2	3,4	2,0	35,7	31,3	9,4	5,2
Durchschnitt	37,3	38,9	33,5	5,2	2,6	1,7	37,6	34,3	6,2	3,1
Frauen										
1937–41	15,5	15,5	17,4	1,0	0,7	0,5	30,6	34,8	3,1	1,8
1942–46	14,9	16,5	18,7	1,2	0,9	0,7	31,2	32,9	5,4	3,0
1947–51	16,0	17,0	19,7	1,7	0,9	1,0	30,5	33,1	6,9	3,8
1952–56	16,1	16,5	19,1	2,2	1,1	1,4	29,1	32,4	8,9	4,4
1957–61	15,5	16,2	18,7	2,6	1,2	1,3	28,4	31,5	9,9	4,8
1962–66	14,5	16,0	19,1	2,9	1,5	1,3	26,3	28,8	11,5	6,4
1967–71	14,0	16,6	19,8	3,2	1,1	1,0	24,0	26,6	13,3	7,0
Durchschnitt	15,2	16,4	19,1	2,1	1,1	1,1	28,4	31,3	8,9	4,7

¹ Ohne Berücksichtigung der Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre.

Quelle: Geyer, J., Steiner, V: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, Kapitel 4.3.

DIW Berlin 2010

Die Zeiten in Vollzeittätigkeit werden immer kürzer, in Arbeitslosigkeit immer länger, je jünger die Geburtskohorten sind. Je länger im Laufe eines Erwerbslebens die Zeiten von Arbeitslosigkeit sind, desto geringer fallen die Rentenzahlungen aus.

oder mittlerer Bildung sinkt die kumulierte Dauer der *Vollzeittätigkeit* von über 30 Jahren in der ältesten auf 24 Jahre in der jüngsten Kohorte, in der Gruppe mit höherer Bildung von ungefähr 35 Jahren auf weniger als 27 Jahre. Die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit ostdeutscher Frauen in der jüngsten Kohorte erhöht sich bei der Gruppe mit geringer oder mittlerer Bildung drastisch auf 13 Jahre, bei der Gruppe mit höherer Bildung auf immerhin sieben Jahre.

Auswirkungen der Rentenreformen

Unterschiede in den Rentenansprüchen zwischen den Geburtskohorten ergeben sich nicht nur aus der unterschiedlichen Entwicklung der Erwerbsbiografien, sondern auch durch die Effekte der Rentenreformen der letzten Jahre. Diese betreffen die Absenkung des Rentenniveaus durch den in die Rentenberechnung eingebauten *Nachhaltigkeitsfaktor* und die Rente mit 67 Jahren. Um die Auswirkungen dieser Rentenreformen auf die zukünftigen durchschnittlichen Rentenanwartschaften in den einzelnen Kohorten abzuschätzen, wurden diese für die folgenden Szenarien berechnet:

- *Szenario I:* ohne Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze auf 67 Jahre und ohne Rentenabsenkung
- *Szenario II:* ohne Anhebung der Altersgrenze und mit Rentenabsenkung
- *Szenario III:* mit Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre und ohne Rentenabsenkung
- *Szenario IV (Basisszenario):* mit Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre und mit Rentenabsenkung.

In Tabelle 2 sind die Simulationsergebnisse für die Männer in Westdeutschland exemplarisch ausgewiesen. Da sich deren Erwerbsbiografien zwischen den Kohorten relativ stabil entwickeln, lassen sich anhand dieser Gruppe die Auswirkungen der Rentenreformen in den verschiedenen Szenarien gut ablesen. Die individuellen Rentenansprüche werden durch den Rentenzahlbetrag abgebildet. Dieser entspricht der Bruttorente zum Zeitpunkt des Rentenzugangs abzüglich der hier als in der Zeit konstant angenommenen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Um die individuellen Rentenzahlbeträge zwischen den Kohorten vergleichen zu können, haben wir diese mit der Wachstumsrate der Löhne auf das

Jahr 2005 diskontiert. Dabei wurde eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Löhne von knapp 1,6 Prozent angenommen. Der aktuelle Rentenwert wächst wegen des Nachhaltigkeitsfaktors mit einer etwas geringeren Rate von durchschnittlich 1,2 Prozent (Tabelle 3). Das effektive Rentenzugangsalter wird als variabel angenommen, die entsprechenden Zu- oder Abschläge werden bei der Simulation des individuellen Rentenzahlbetrags berücksichtigt.

Im *Szenario I* – ohne Rentenanpassung und ohne Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters – entwickelt sich der durchschnittliche Rentenzahlbetrag westdeutscher Männer relativ stabil. *Szenario II* zeigt, dass allein aufgrund der Rentenabsenkung alle jüngeren Kohorten unter den Zahlbetrag der ältesten Kohorte fallen. Insgesamt sinkt der Rentenzahlbetrag unter der Annahme einer konstanten Altersgrenze von 65 Jahren um acht Prozent, die prozentuelle Rentenabsenkung steigt von zwei Prozent kontinuierlich auf 14 Prozent in der jüngsten Kohorte. Dieser Effekt kann, wie *Szenario IV* zeigt, teilweise durch ein höheres Rentenzugangsalter kompensiert werden. Im Durchschnitt über alle Kohorten sinkt der Rentenzahlbetrag um rund fünf Prozent. Da die schrittweise Erhöhung des abschlagsfreien gesetzlichen Rentenzugangsalters erst im Jahr 2029 abgeschlossen ist, ist dieser Effekt bei den jüngsten Geburtskohorten am stärksten ausgeprägt: Der Unterschied in den beiden jüngsten Kohorten beträgt etwa vier Prozentpunkte.

Zukünftige Entwicklung der Alterseinkünfte

Im Folgenden präsentieren wir Simulationsergebnisse zur Entwicklung der Alterseinkünfte auf Basis der bis zum erwarteten individuellen Renteneintritt fortgeschriebenen Erwerbsbiografien und der aktuellen rentenrechtlichen Regelungen (Basisszenario).⁵ Neben dem Rentenzahlbetrag weisen wir hier auch das Rentenniveau bezogen auf das rentenrelevante durchschnittliche Bruttoentgelt im Basisjahr 2005 aus.⁶ Dabei differenzieren wir zwischen Ost- und Westdeutschland (2 433 Euro in Westdeutschland, 2 057 Euro in Ostdeutschland), um regionale Unterschiede bei den Löhnen der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer zu berücksichtigen.

⁵ Sehr niedrige Renten aufgrund geringer Beitragszeiten von (ehemaligen) Beamten und Selbständigen werden dabei nicht berücksichtigt.

⁶ Die hier verwendete Definition des Rentenniveaus unterscheidet sich von der in der Praxis gebräuchlichen, die sich meist auf einen hypothetischen Rentner mit 45 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Einkommen in jedem Jahr bezieht.

Tabelle 2

Rentenzahlbeträge für westdeutsche Männer durch Rentenreform nach Geburtskohorten

Geburtsjahrgänge	Altersgrenze 65 Jahre		Altersgrenze 67 Jahre		Altersgrenze 65 Jahre	Altersgrenze 67 Jahre	
	ohne	mit	ohne	mit ¹	mit	ohne	mit
	Rentenabsenkung				Rentenabsenkung		
	In Euro monatlich				Gegenüber Altersgrenze 65 Jahre ohne Rentenabsenkung in Prozent		
1937–1941	1 141	1 139	1 141	1 140	–0,2	0,0	–0,1
1942–1946	1 126	1 099	1 131	1 104	–2,4	0,4	–2,0
1947–1951	1 178	1 111	1 192	1 124	–5,7	1,2	–4,6
1952–1956	1 251	1 155	1 288	1 189	–7,7	3,0	–5,0
1957–1961	1 170	1 051	1 215	1 091	–10,2	3,8	–6,8
1962–1966	1 208	1 054	1 264	1 102	–12,7	4,6	–8,8
1967–1971	1 210	1 039	1 269	1 090	–14,1	4,9	–9,9
Insgesamt	1 184	1 094	1 214	1 121	–7,6	2,5	–5,3

¹ Basisszenario.

Quelle: Geyer, J., Steiner, V.: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, Kapitel 5.1.

DIW Berlin 2010

Die Erhöhung des Renteneintrittsalters dämpft die Rentenabsenkung infolge der Rentenreform nur leicht.

Tabelle 3

Annahmen zur Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts

	2005	2010	2020	2030	2040
Veränderung gegenüber 2005 in Prozent					
Löhne	0	8,3	26,9	48,7	74,3
Rentenwert	0	6,5	21,6	33,4	53
In Euro monatlich					
Rentenwert West	26,1	26,9	30,2	33,4	38,7
Rentenwert Ost	23,0	23,6	26,6	29,4	34
Index Löhne 2005 = 100					
Löhne	100	108,3	126,9	148,7	174,3
Renten	46,4	49,4	56,4	61,9	71,0
Standardrentenniveau	46,4	45,6	44,5	41,6	40,7

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

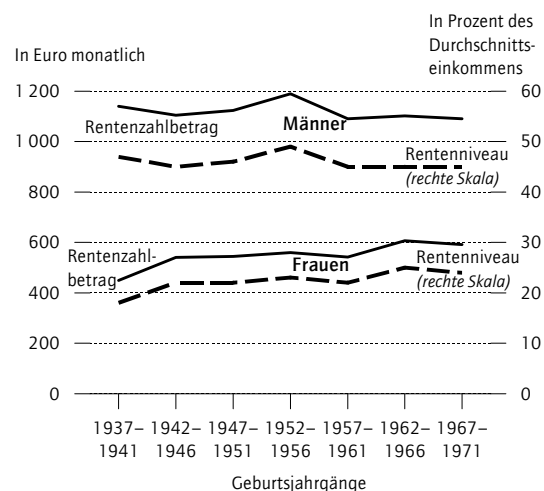
Hier wird angenommen, dass die Löhne um 1,6 Prozent und die Renten um 1,2 Prozent jährlich steigen.

Renten in Westdeutschland relativ stabil

Für westdeutsche Männer zeigt sich in den jüngeren Kohorten ein nur leichter Rückgang des Rentenzahlbetrags; das durchschnittliche Rentenniveau dieser Gruppe bleibt bei rund 45 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens (Abbildung 1). Diskontiert auf das Basisjahr 2005, erreicht die Kohorte der 1967 bis 1971 Geborenen mit 1 090 Euro noch immer durchschnittlich gut 90 Prozent des Rentenzahlbetrags der ältesten hier betrachteten Kohorte der von 1937 bis 1941 Geborenen. Dieser Rückgang um zehn Prozentpunkte entspricht ungefähr dem Effekt der Ren-

Abbildung 1

Rentenzahlbetrag und Rentenniveau in Westdeutschland¹



¹ Basisszenario.

Quelle: Geyer, J., Steiner, V: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, Kapitel 5.2.1.1.

DIW Berlin 2010

Im Westen ist mit relativ stabilen Rentenzahlungen, für Frauen sogar ein leichtes Plus zu erwarten.

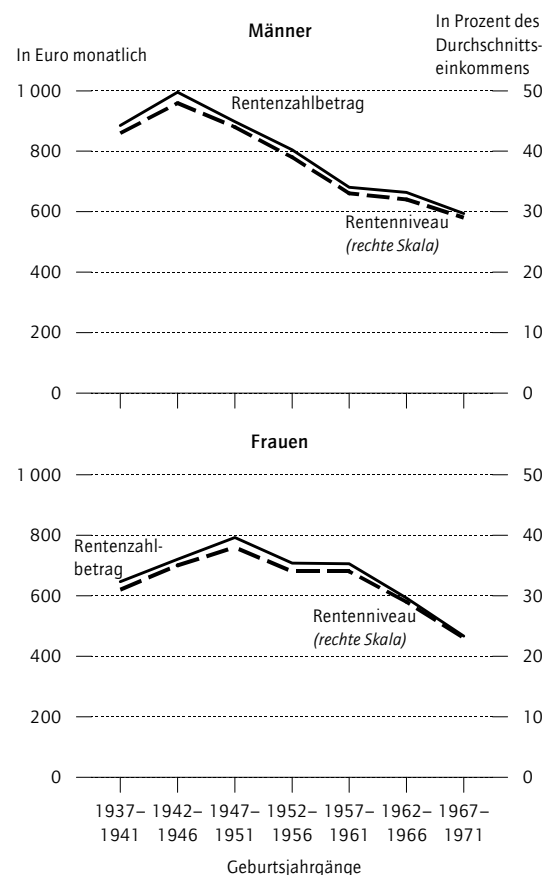
tenabsenkung kombiniert mit einem späteren Renteneintritt. Für westdeutsche Männer mit geringer Bildung liegt der Rückgang des Rentenzahlbetrags aufgrund des oben dokumentierten deutlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit und des Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Vollzeitstätigkeit im Lebenszyklus noch über diesem Wert.⁷ Dies wird im Mittel dadurch kompensiert, dass die jüngeren Kohorten im Durchschnitt eine höhere Bildung als die älteren Kohorten aufweisen und länger arbeiten.

Die Zunahme der Erwerbsbeteiligung und die gleichzeitige Verringerung von Zeiten der Nichterwerbstätigkeit führen dazu, dass jüngere Kohorten westdeutscher Frauen trotz der Absenkung des aktuellen Rentenwerts höhere Renten erzielen als die älteren Kohorten. Die jüngste Kohorte erreicht mit rund 590 Euro gut 130 Prozent des Rentenzahlbetrags der ältesten Kohorte, das Rentenniveau bezogen auf den westdeutschen Durchschnittslohn steigt von 18 Prozent in der ältesten auf 24 Prozent in der jüngsten Kohorte. Die Entwicklung wird zudem verstärkt durch die bessere Qualifikation jüngerer Kohorten. Allerdings ist der durchschnittliche Rentenzahlbetrag trotz dieses positiven Trends auch in den jüngeren Kohorten relativ niedrig. Im Durchschnitt über

⁷ Geyer, J., Steiner, V., a. a. O., Kapitel 5.2.1.3.

Abbildung 2

Rentenzahlbetrag und Rentenniveau in Ostdeutschland¹



¹ Basisszenario.

Quelle: Geyer, J., Steiner, V: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, Kapitel 5.2.1.1.

DIW Berlin 2010

In Ostdeutschland wird die Rente für viele nahe oder sogar unter der Grundsicherung liegen.

alle Kohorten beziehen westdeutsche Frauen die geringsten Renten.

Starker Rückgang der Renten in Ostdeutschland

Wie Abbildung 2 zeigt, gehen die Rentenanwartschaften ostdeutscher Männern beginnend mit der Kohorte der von 1947 bis 1951 Geborenen kontinuierlich zurück. Während die älteste Kohorte einen Rentenzahlbetrag von knapp 890 Euro erhält – knapp 80 Prozent des Werts für westdeutsche Männer dieser Geburtskohorte –, fällt dieser Betrag über die Alterskohorten kontinuierlich bis auf einen Wert von knapp 600 Euro (67 Prozent) in der jüngsten Kohorte. Das Rentenniveau, bezogen auf den ostdeutschen Durchschnittslohn, sinkt von über 40 Prozent

in den älteren Kohorten auf knapp 30 Prozent in den jüngeren Kohorten.

Auch die Renten ostdeutscher Frauen gehen in den jüngeren Kohorten stark zurück. Verglichen mit der ältesten Geburtskohorte ostdeutscher Frauen beträgt der Rentenzahlbetrag der jüngsten Kohorte nur mehr 72 Prozent. Ungefähr elf Prozentpunkte der Differenz beim Rentenzahlbetrag zwischen diesen beiden Kohorten entfallen auf die Rentenanpassung. Die verbleibende Differenz im Rentenzahlbetrag von 17 Prozent ist auf die höhere Unterbeschäftigung und geringere Löhne in der jüngsten Kohorte zurückzuführen. Für diese entspricht das Rentenniveau nur mehr dem niedrigen Niveau der westdeutschen Frauen.

Allerdings verläuft die Entwicklung bei den ostdeutschen Frauen im Gegensatz zu den Männern nicht kontinuierlich negativ. Die jüngeren Kohorten, die nach der Wiedervereinigung oder kurz zuvor in das Erwerbsleben eintraten, waren besonders stark durch die dramatische Zunahme der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland betroffen, sogar noch stärker als die Männer. Im Unterschied dazu steigt das Rentenniveau bei den älteren weiblichen Kohorten sogar. Dieser Unterschied zu den Männern lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass Frauen stärker im Dienstleistungssektor tätig sind und dieser weniger stark vom Arbeitsplatzabbau durch die Umstrukturierung der Wirtschaft betroffen war als beispielsweise das produzierende Gewerbe. Zudem konnten Frauen durch eine hohe Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor oft verhindern, dass die in der DDR gesammelte Berufserfahrung nach der Wiedervereinigung entwertet wurde.

Bei vielen Frauen wird die Rente unter der Grundsicherung liegen

Dem niedrigen durchschnittlichen Rentenzahlbetrag westdeutscher Frauen entspricht ein hoher Anteil (über alle Kohorten 58 Prozent) monatlicher Rentenzahlbeträge von unter 600 Euro. Dieser Schwellenwert ist deshalb von sozialpolitischer Bedeutung, weil er noch knapp unterhalb der durchschnittlichen Grenze der Grundsicherung im Alter liegt, wenn keine anderen Einkommen im Haushalt vorhanden sind. Insgesamt erreichen weniger als die Hälfte der Frauen der jüngeren Kohorten in Westdeutschland eine Rente von mehr als 600 Euro.

Für Frauen in den neuen Ländern führt die negative Entwicklung der Renten der beiden jüngsten Kohorten zu einer starken Zunahme von Zahl-

beträgen zwischen 300 und 600 Euro, ihr Anteil steigt um 22 Prozentpunkte auf rund 46 Prozent. Während der Anteil geringer Renten unter 600 Euro bei den Männern in Westdeutschland auch in den jüngsten Kohorten verschwindend gering bleibt, wächst dieser Anteil bei den ostdeutschen Männern sogar noch stärker als bei den Frauen und erreicht in den jüngeren Kohorten knapp ein Drittel aller Altersrenten.

Ostdeutsche können nicht auf die Rente des Partners setzen

Sehr geringe eigene Renten gehen oft mit einem deutlich höheren Rentenanspruch des Partners einher. Betrachtet man die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der Haushaltsmitglieder, ergibt sich für Westdeutschland ein relativ stabiler Rentenzahlbetrag von durchschnittlich knapp 850 Euro pro Person.⁸ Da ein leichter Rückgang der Rentenzahlbeträge bei den Männern in den jüngeren Kohorten durch den Anstieg bei den Frauen kompensiert wird, spiegelt die Entwicklung auf der Haushaltsebene die oben auf der individuellen Ebene dargestellte Entwicklung wider.

Eine davon deutlich abweichende Entwicklung zeigt sich indes bei den Paarhaushalten in Ostdeutschland. Bis zur Kohorte der 1947 bis 1951 Geborenen erreichen diese Haushalte ungefähr das durchschnittliche Pro-Kopf-Rentenniveau westdeutscher Haushalte. Die relativ hohen und für diese Kohorten noch stabilen Renten ostdeutscher Frauen können den Rückgang bei den Männern ausgleichen. Beginnend mit der Kohorte der von 1952 bis 1956 Geborenen allerdings kommt es zu einem starken Rückgang der durchschnittlichen Pro-Kopf-Rente ostdeutscher Paarhaushalte. Da in den jüngsten Kohorten die individuellen Renten in Ostdeutschland auch bei den Frauen einbrechen, fällt die durchschnittliche Pro-Kopf-Rente ostdeutscher Paarhaushalte auf das Niveau der Grundsicherung im Alter.

Günstigere Arbeitsmarktentwicklung könnte dramatischen Rentenrückgang in Ostdeutschland dämpfen

Die oben insbesondere für die jüngeren ostdeutschen Geburtskohorten beschriebene dramatische Entwicklung basiert auf den bis zum individuellen Renteneintritt fortgeschriebenen Erwerbsbiografien, die durch die geschätzten Kohorteneffekte wesentlich von der ungünstigen ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung seit der Wiedervereinigung bestimmt werden. Die Simu-

⁸ Geyer, J., Steiner, V., a. a. O., Kapitel 5.2.2.

lation der zukünftigen Erwerbsbiografien basiert daher auf einem Szenario, bei dem die negative Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland sich auch in der fernen Zukunft nicht grundlegend verbessert. Um jedoch die große Unsicherheit bei der Fortschreibung der Erwerbsbiografien insbesondere bei den jüngsten Kohorten zu berücksichtigen, haben wir auch ein Szenario *positive Arbeitsmarktentwicklung Ostdeutschland* analysiert.

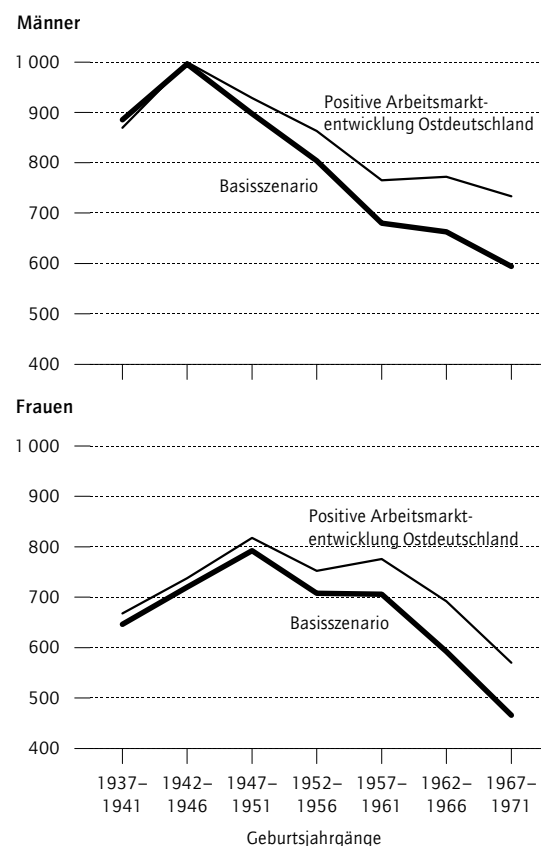
Im Vergleich zum Basisszenario liegt bei diesem optimistischen Szenario der Rentenzahlbetrag im Durchschnitt über alle Kohorten bei den Männern um knapp acht Prozent und bei den Frauen um 9,5 Prozent höher. Die negative Entwicklung der Renten bei den jüngeren Geburtskohorten in Ostdeutschland wird zwar nicht umgekehrt,

aber deutlich abgemildert (Abbildung 3). Der Rückgang des Rentenzahlbetrags in der jüngsten Kohorte der Männer wäre um elf Prozent geringer als im Basisszenario, bei den Frauen beträgt der Unterschied zehn Prozent. Allerdings bleibt bei den ostdeutschen Männern der jüngsten Geburtskohorte der Rentenzahlbetrag auch bei der angenommenen positiven Arbeitsmarktentwicklung mit rund 730 Euro deutlich hinter dem Wert von knapp 1 100 Euro zurück, den westdeutsche Männer dieser Alterskohorte erwarten können.

Die Verteilung der Rentenzahlbeträge nach Einkommensklassen zeigt im Falle einer günstigeren Arbeitsmarktentwicklung einen im Vergleich zum Basisszenario starken Rückgang des Anteils geringer Renten. Im Durchschnitt über alle Geburtskohorten sinkt der Anteil von Rentenzahlbeträgen zwischen 300 und 600 Euro um rund elf Prozentpunkte. Dabei entfällt dieser Rückgang ganz überwiegend auf die jüngeren Kohorten: Bei diesen sinkt der Anteil geringer Renten um gut 19 Prozentpunkte bei den Männern und um 16 Prozentpunkte bei den Frauen.

Abbildung 3

Rentenzahlbetrag im Szenario *positive Arbeitsmarktentwicklung Ostdeutschland* In Euro monatlich



Quelle: Geyer, J., Steiner, V: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin, Kapitel 5.2.3.

DIW Berlin 2010

Eine positive Arbeitsmarktentwicklung würde den Rückgang der Rentenzahlungen in Ostdeutschland dämpfen.

Fazit

Sowohl die Arbeitsmarktentwicklungen seit der Wiedervereinigung als auch die jüngsten Rentenreformen haben erhebliche Auswirkungen auf die zukünftigen Alterseinkünfte aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Während in Westdeutschland ein relativ stabiles Rentenniveau zu erwarten ist, muss in Ostdeutschland sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern mit einem dramatischen Rückgang der durchschnittlichen Rentenansprüche in den jüngeren Geburtskohorten gerechnet werden. Es zeigt sich allerdings in beiden Landesteilen, dass insbesondere gering qualifizierte Personen in Zukunft niedrige Renten erwarten müssen. Die negative Entwicklung in Ostdeutschland ist vor allem auf den dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung und den Rückgang der Vollzeit-erwerbstätigkeit zurückzuführen.

Dramatisch ist die Entwicklung vor allem in den jüngeren Kohorten. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag fällt in der jüngsten Kohorte unter das Niveau der Grundsicherung im Alter. Während den häufig sehr geringen Rentenzahlbeträgen westdeutscher verheirateter Frauen meist ein deutlich höherer Rentenanspruch des Partners gegenübersteht, sinkt in Ostdeutschland in unserem Basisszenario die Durchschnittsrente auch auf der Haushaltsebene in den jüngeren Kohorten unter das Niveau der Grundsicherung.

Die Entwicklung der Alterseinkünfte in Ostdeutschland wird in unserem Basisszenario wesentlich durch die Annahme bestimmt, dass sich die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung seit der Wiedervereinigung auch in der Zukunft fortsetzen wird. Im Szenario *positive Arbeitsmarktentwicklung Ostdeutschland* gehen wir dagegen davon aus, dass sich dieser negative Trend für die jüngeren Kohorten nicht weiter fortsetzt. Die Simulationsergebnisse für dieses Alternativszenario zeigen, dass bei einer günstigeren Arbeitsmarktentwicklung die negative Entwicklung der Renten bei den jüngeren Geburtskohorten zwar nicht aufgehoben werden kann, aber doch deutlich abgeschwächt wird.

Da Alterseinkünfte aus der Gesetzlichen Rentenversicherung auch künftig für den ganz überwiegenden Teil der Rentner insbesondere in Ostdeutschland die *hauptsächliche* Einkommensquelle darstellen werden, wird deren starker Rückgang in den jüngeren Geburtskohorten die Einkommenssituation künftiger Rentner deutlich verschlechtern.

Einkünfte aus Vermögen werden dies kaum kompensieren können. So ist das durchschnittliche Vermögen in Ostdeutschland relativ gering, in den letzten Jahren sogar noch gesunken und insbesondere hinter der Entwicklung in Westdeutschland zurückgeblieben.⁹ Und natürlich ist das Vermögen insbesondere in derjenigen Al-

tersgruppe gering, die nach unseren Simulationen mit einem starken Rückgang ihrer eigenen gesetzlichen Rente rechnen müssen – also der jüngsten in die Analyse einbezogenen Kohorte. Allerdings kann gerade diese im Zyklus der Eigentumsübertragung über die Generationen hinweg in besonderem Maße mit Erbschaften rechnen. Zudem ist die staatlich geförderte private Altersvorsorge (Riester-Rente) mittlerweile in Ostdeutschland insbesondere in den jüngeren bis mittleren Altersgruppen relativ stark verbreitet.¹⁰ Weitere Risiken bestehen beispielsweise auch in der Entwicklung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Inwieweit diese weiteren Faktoren den Anstieg von Altersarmut unter zukünftigen Rentnern insbesondere in Ostdeutschland vermeiden oder sogar verstärken, lässt sich auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse nicht genau beurteilen. Hier besteht weiterer und unmittelbarer Forschungsbedarf. Das höchste negative Risiko tragen jüngere Kohorten ab den Jahrgängen 1957 bis 1961 (Männer) beziehungsweise 1962 bis 1966 (Frauen) in Ostdeutschland. Das bedeutet aber, dass nach diesen Ergebnissen noch in den nächsten zehn Jahren kein dramatischer Rückgang der ostdeutschen Renten zu erwarten ist. Die lange Frist birgt dabei einerseits die Chance, Gegenstrategien zu entwickeln, aber auch die Gefahr, dass diesen Risiken politisch nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird.

⁹ Vgl. Ochmann, R., Steiner, V.: Vermögensstrukturen im Lebenszyklus – Immer noch große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 36/2009.

¹⁰ Vgl. Geyer, J., Steiner, V.: Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 32/2009.

JEL Classification:
H55, J26, J11

Keywords:
Old-age pension,
Lifetime employment,
Cohort effects

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Karl Brenke
Ingrid Tucci

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.

**Armut im Alter – Ursachenanalyse
und eine Projektion für das Jahr 2023**

Ingmar Kumpmann, Michael Gühne, Herbert S. Buscher

April 2010

Nr. 8

**Armut im Alter – Ursachenanalyse
und eine Projektion für das Jahr 2023**

Ingmar Kumpmann, Michael Gühne, Herbert S. Buscher

April 2010

Nr. 8

Autoren: *Ingmar Kumpmann*
Abteilung Makroökonomik
E-Mail: Ingmar.Kumpmann@iwh-halle.de
Tel.: +49 345 7753 705

Michael Gühne
Technische Universität Dresden
E-Mail: post@michaelguehne.de

Herbert S. Buscher
Bereich Formale Methoden und Datenbanken
E-Mail: Herbert.Buscher@iwh-halle.de
Tel.: +49 345 7753 770

Die Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen Autoren. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar. IWH-Diskussionspapiere sind Zwischenergebnisse, die zur Diskussion gestellt werden. In der Regel sind sie nur für einen begrenzten Zeitraum relevant; eine überarbeitete Version ist unter Umständen direkt über die Autoren erhältlich.

Kommentare und Vorschläge sowohl zu angewandten Methoden als auch zu den Ergebnissen sind jederzeit willkommen.

IWH-Diskussionspapiere werden in RePEc-Econpapers und in ECONIS indexiert.

Herausgeber:
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH
Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum (Präsident), Dr. Hubert Gabrisch (Forschungsdirektor)
Das IWH ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)
Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Telefon: +49 345 7753 60
Telefax: +49 345 7753 820
Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023*

Zusammenfassung

Verschiedene Faktoren bewirken eine Zunahme der Altersarmut in Deutschland, insbesondere in Ostdeutschland. Mit Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) untersuchen wir Ursachen und Ausmaß der Altersarmut in Deutschland. Wir beginnen mit einer Querschnittsregression zur Bestimmung der Einflussfaktoren der Alterseinkommen. Im zweiten Schritt nehmen wir eine Projektion der Einkommen der 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 für das Jahr 2023 vor. Dabei berücksichtigen wir sämtliche Einkommensarten, einschließlich verschiedener Formen von Kapitaleinkünften und des Wohnwerts selbst genutzten Wohneigentums. Es zeigt sich, dass, verglichen mit der heutigen alten Generation, vor allem in Ostdeutschland das Armutsrisiko steigt. Dies ist auf den Wandel der Erwerbsbiografien in der Folge der deutschen Vereinigung zurückzuführen.

Schlagworte: Altersarmut, Rente, Alterseinkommen

JEL-Klassifikation: I32, J14

* Für wertvolle Hinweise bzw. Hilfen zu dieser Studie danken wir Katja Drechsel, Sebastian Giesen, Markus M. Grabka, Gabriele Hardt und Alexandra Smigiel.

Old Age Poverty – Causes and a Projection for 2023*

Abstract

Several factors bring about a rise in old age poverty in Germany, especially in East Germany. Using data from the German Socio-economic Panel (SOEP) we examine causes and extent of old age poverty in Germany. We begin our inquiry with a cross section regression in order to determine the impact of several factors on retirement incomes in Germany. In the second step we perform an income projection of today's 50 to 55 year-old people for the year 2023. In doing so, we take into account different sources of income, including several forms of capital income and the calculated rent of owner-occupied houses and flats. We find a significant rise in old age poverty especially in East Germany as a consequence of rising unemployment after the German unification.

Keywords: old age poverty, pension, old age income

JEL classification: I32, J14

* We would like to thank Katja Drechsel, Sebastian Giesen, Markus M. Grabka, Gabriele Hardt and Alexandra Smigiel for helpful comments and assistance to this study.

Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023

1. Einleitung

Armut im Alter galt lange Zeit als ein weitgehend überwundenes Problem. Doch bereits seit den 1980er Jahren wird diskutiert, ob die gesetzliche Rente wirklich sicher sei und zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter ausreichen wird, auch wenn zuvor viele Jahre lang eingezahlt wurde. In den letzten Jahren wächst spürbar die Sorge, dass die Armutsrisiken für alte Menschen in Zukunft stark wachsen könnten. Zunehmend durch lange Zeiten der Arbeitslosigkeit geprägte Erwerbsbiografien, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die schwache Entwicklung der Reallöhne und der demografische Wandel mit einer immer ungünstiger werdenden zahlenmäßigen Relation zwischen junger und alter Generation liegen dem zu Grunde. Dieser Beitrag untersucht, welche Faktoren für Altersarmut verantwortlich sind. Auf dieser Grundlage wird anschließend eine Projektion künftiger Altersarmut erstellt, wobei zwischen West- und Ostdeutschland unterschieden wird.

Der zweite Abschnitt gibt einen Überblick über mögliche Ursachen steigender Altersarmut in Deutschland und über bisher durchgeführte Studien zu dem Thema. Im Abschnitt drei wird eine Bestandsaufnahme vorgenommen: Wie groß ist das Problem der Armut im Alter heute? Und welche Faktoren sind dafür verantwortlich, dass ein Teil der Personen im Alter nur noch einen sehr geringen Lebensstandard halten kann? Bei der Untersuchung stützen wir uns auf Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) aus der Erhebung des Jahres 2008.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen und Ergebnisse wird dann im vierten Abschnitt für die Generation der 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 eine Projektion der Alterseinkommen nach 15 Jahren durchgeführt. Anders als bisherige Prognosen beziehen wir dabei alle im SOEP erfassten Einkommensarten ein und kommen dadurch zu einer umfassenden Einschätzung künftiger Einkommensrisiken für alle Bevölkerungsgruppen. Ein weiterer Unterschied zu anderen Studien besteht darin, dass wir alle Einkommensgrößen mit dem jeweiligen Medianeinkommen standardisieren, also als Anteil am Medianeinkommen ausdrücken. Dadurch können wir eine Projektion von Armutsrisiken im Alter vornehmen ohne Annahmen über die künftige Entwicklung von Volkseinkommen, Löhnen oder Preisen treffen zu müssen. Im abschließenden fünften Teil werden die Ergebnisse zusammengefasst und einige politische Konsequenzen gezogen.

2. Mögliche Ursachen von Altersarmut und ihre bisherige Untersuchung

Unter Armutsgefährdung verstehen wir ein verfügbares Einkommen (pro Kopf), das unterhalb von 60% des gesellschaftlichen Medianeinkommens liegt (vgl. Bundesregierung 2008a, S. 20). Damit verwenden wir den üblichen Begriff der relativen Armut, der auch dadurch gerechtfertigt ist, dass gesellschaftliche Teilhabechancen davon bestimmt werden, wie weit Personen von dem im jeweiligen Umfeld üblichen Einkommensniveau entfernt sind.

Leben mehrere Personen gemeinsam in einem Haushalt, dann treten Einspareffekte durch gemeinschaftliche Nutzung von Gebrauchsgütern oder Wohnraum auf. Diese werden üblicherweise dadurch berücksichtigt, dass zur Ermittlung der relevanten Pro-Kopf-Größe das jeweilige Haushaltseinkommen nicht einfach durch die Zahl der Haushaltsmitglieder geteilt wird. Stattdessen werden pro Kopf bedarfsgewichtete Äquivalenzeinkommen ermittelt, zu deren Berechnung nur für das erste Haushaltsmitglied der Wert Eins verwendet wird, während für weitere Haushaltsmitglieder Werte unter Eins eingesetzt werden. Dadurch liegt in Mehrpersonenhaushalten das äquivalenzgewichtete Einkommen systematisch über dem Durchschnittseinkommen. Wir verwenden für die Äquivalenzgewichtung die modifizierte OECD-Skala, in der das erste erwachsene Haushaltsmitglied mit 1, weitere erwachsene und jugendliche Haushaltsmitglieder mit 0,5 und Kinder unter 14 Jahren mit 0,3 in die Berechnung eingehen (vgl. Bundesregierung 2008a, S. 277 f.). Als armutsgefährdet gelten somit Personen, deren äquivalenzgewichtete Einkommen unter 60% des gesellschaftlichen Medians liegt. Für die derart ermittelte Altersarmut werden dann in Folge die Bestimmungsfaktoren untersucht.

Eine Reihe von Ursachen bewirkt, dass die Zahl alter Menschen unter der so definierten Armutsschwelle vermutlich zunehmen dürfte. Vier dieser Ursachen haben vermutlich eine besonders starke Bedeutung.

Eine erste Ursache ist die *Wandlung von Erwerbsbiografien*. Bogedan und Rasner (2008, S. 135) und Lang (2009) zeigen, dass in den letzten Jahrzehnten Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung zugenommen haben, mit den entsprechenden Folgen für das Einkommen. Ferner haben in Ostdeutschland die Zeiten der Arbeitslosigkeit seit der deutschen Vereinigung spürbar zugenommen. Infolgedessen sind oft die Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die privaten Vorsorgemöglichkeiten geringer. Hinzu kommen wachsende Lohnunterschiede zwischen den Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern, die mit entsprechenden künftigen Unterschieden der Renteneinkommen im Alter korrespondieren. Diese gestiegene Diskrepanz zwischen den Einkommen ist aber nicht nur ein Problem der neuen Bundesländer. So weisen Himmelreicher und Frommert (2006, S. 120) darauf hin, dass die Verteilung

von Rentenpunkten der gesetzlichen Rentenversicherung unter Männern zwischen 1998 und 2003 ungleicher geworden ist. Hält diese Entwicklung an, könnte auch dies zusätzliche Armutsrisiken begründen.

Eine zweite Ursache steigender Armutsrisiken ist der *Rückgang der Lohnquote* der letzten Jahre (vgl. Schulten 2009, S. 1 f.). Die Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen, schwankte in den 90er Jahren zwischen 70% und 73%, sank aber zwischen 2000 und 2007 von 72% auf 64%. Erst in letzter Zeit stieg sie wieder auf 67,5% an.¹ Da die Renten der GRV durch die Rentenanpassungsformel an die Lohnentwicklung gekoppelt sind, bedeutet eine unterproportionale Lohnentwicklung auch eine unterproportionale Rentenentwicklung. Davon sind Personen, deren Alterseinkommen fast ausschließlich aus Rentenzahlungen und fast nicht aus Kapitaleinkünften oder anderen Einkommensarten bestehen, überproportional betroffen. Dies dürfte gerade für Geringverdiener am stärksten zutreffen. Ob der Rückgang der Lohnquote in der Zukunft anhält, ist indes schwer zu prognostizieren.

Eine dritte Ursache steigender Armutsrisiken ist mit der politisch eingeleiteten *teilweisen Umstellung der Alterssicherung auf Kapitaldeckung* verbunden. So steigen systematisch die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung in dem Maße weniger stark, in dem der Staat private Vorsorge verstärkt fördert (Riesterterre). Damit diese Teilumstellung vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung ohne Einkommensausfälle gelingt, müssen die Arbeitnehmer verstärkt privat vorsorgen, z. B. durch Riesterverträge. Gerade für Bezieher niedriger Einkommen stellt sich aber die Frage, ob sie tatsächlich die durch den Riesterfaktor niedrigeren Rentenansprüche durch vermehrte Privatvorsorge kompensieren. Geyer und Steiner (2009) zeigen mit Hilfe von SOEP-Daten, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Riestervertrag abzuschließen, bei Beziehern niedriger Einkommen eher geringer ist und auch in einer Regressionsanalyse nur für ostdeutsche Frauen mit dem Einkommen negativ korreliert. Zusätzlich stellt sich die Frage, ob mit der Zunahme von Riester-Verträgen tatsächlich die private Vorsorge zugenommen oder ob sich lediglich die Sparform hin zu geförderten Sparprodukten verschoben hat. Letzteres wird durch die Studie von Corneo, Keese und Schröder (2009) nahe gelegt, die gerade für Geringverdiener keinen Effekt der Riesterreform auf die Sparneigung insgesamt feststellen können. Frick und Grabka (2009) ermitteln eine deutliche Zunahme der Ungleichheit der Vermögensverteilung zwischen 2002 und 2007. In den ostdeutschen Bundesländern hat demnach in der Altersgruppe der 36- bis 65-Jährigen das Vermögen sogar abgenommen. Diese Befunde deuten darauf hin, dass es gerade Geringverdienern nicht gelingt, den Verlust an Ansprüchen gegenüber dem umlagefinanzierten System durch vermehrte Sparanstrengungen auszugleichen.

Eine vierte Ursache wachsender Armutsrisiken bildet der *demografische Wandel*, der bereits durch den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel praktisch ge-

¹ Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (2010), Tabelle 1.3.

worden ist.² Nach der Prognose der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2009 kumuliert sich die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors zwischen 2009 und 2023 auf eine Rentensenkung um 3,3% (nach BMAS 2009, S. 56, Übersicht B 17). Erzwingt der demografische Wandel Beitragserhöhungen, dann wirkt dies durch die Rentenanpassungsformel ebenfalls dämpfend auf die Rentenhöhe. Außerdem ist auch die private Kapitalanlage nicht frei von demografischen Risiken. So sind zur Alterssicherung angeschaffte Kapitalanlagen von Wertverlust bedroht, wenn aufgrund geburten-schwacher Jahrgänge die Nachfrage nach ihnen zurückgeht. Vermehrte private Kapital-anlage leistet nur dann einen Beitrag zur Sicherung der Alterseinkommen, wenn sie zu-sätzliches realwirtschaftliches Wachstum generiert, also den gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraum vergrößert.

Studien zur Prognose künftiger Armutsrisiken alter Menschen müssen daran gemessen werden, inwieweit sie die genannten Ursachen für Altersarmut berücksichtigen.

Die Bundesregierung kommt in ihrem Alterssicherungsbericht 2008 für sechs typische Modellfälle zu dem Ergebnis, dass die Höhe der Altersbezüge aus gesetzlicher Rente und privater Altersvorsorge in Prozent des vorangegangenen Arbeitseinkommens bis 2030 stabil gehalten werden kann (vgl. Bundesregierung 2008b, Teil E). Allerdings geht sie von der optimistischen Annahme aus, wonach nicht nur die maximale Höhe der Riester-Förderung in Anspruch genommen wird, sondern zusätzlich auch die Steuerersparnis aus dem Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung voll in die Altersvorsorge fließt. Diese Annahmen sind jedoch als fragwürdig anzusehen (Riedmüller und Willert 2007, S. 64), insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen.

Die Studie „Altersvorsorge in Deutschland (AVID) 2005“ prognostiziert künftige Alterseinkommen für die in den Jahren 1942 bis 1961 geborenen Menschen in Deutschland (vgl. Deutsche Rentenversicherung und BMAS 2007). Für sie wurden Erfahrungen der Jahre 1992 bis 2002 fortgeschrieben sowie Alterseinkommen berechnet und auf das Jahr 2005 zurückdiskontiert. Einbezogen werden Renten der GRV, Pensionen, Betriebsrenten und die private Altersvorsorge. Nicht einbezogen werden dagegen Kapitalerträge, z.B. aus Sparbüchern, Wertpapieren, Immobilien u. a. und der Wohnwert selbst genutzten Wohneigentums (vgl. Deutsche Rentenversicherung und BMAS 2007, S. 122 f.). Die Studie zeigt eine Zunahme der Altersarmut vor allem unter den ostdeutschen Männern und Paaren im Zeitverlauf (vgl. Deutsche Rentenversicherung und BMAS 2007, S. 164 ff.; Riedmüller und Willert 2008, S. 24 f.). Zusätzliche Rechnungen beziehen die Wirkung von Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel bei gleichzeitig steigender Beteiligung an Riesterverträgen ein. Weil diese Rechnungen nicht nach Einkommensgruppen aufgeschlüsselt werden, wird allerdings nicht ersichtlich, ob hier ein Armutsrisiko liegt, das sich daraus ergibt, dass gerade Geringverdiener von der Riester-Förderung wenig Gebrauch machen.

² Der Nachhaltigkeitsfaktor sorgt dafür, dass die Rentenerhöhungen gedämpft werden, wenn die zahlenmäßige Relation Rentner je Beitragszahler zunimmt.

Krenz, Nagl und Ragnitz (vgl. Krenz und Nagl 2009 und Krenz, Nagl und Ragnitz 2009) beschränken ihre Analyse auf Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und vergleichen die Verteilung der Rentenpunkte der Personengruppe, die zwischen 2004 und 2006 mit jener, die zwischen 2020 und 2022 das 65. Lebensjahr erreicht.³ Dabei prognostizieren sie eine Verschiebung der Rentenansprüche nach unten. Die Armutsgrenze ziehen sie bei der Höhe von 30 Rentenpunkten für Singles und 48 für Paare, was ungefähr der Grundsicherung entspricht. Ergebnis der Untersuchung ist, dass der Anteil der Rentner unter der kritischen Schwelle vor allem unter ostdeutschen Männern und Paaren deutlich zunimmt (vgl. Krenz, Nagl und Ragnitz 2009, Tabellen 1-3).

Durch die Definition der Armutsschwelle und Messung der Einkommen mit Hilfe der Rentenpunkte wird dem relativen Charakter von Armut Rechnung getragen und werden Probleme der Abdiskontierung künftiger Rentenansprüche umgangen. Allerdings sorgen die erwähnten Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel systematisch zu einem unterproportionalen Anstieg des Punktwertes. Diese potenzielle Ursache steigender Altersarmut bleibt bei der Beschränkung auf die Zahl der Punkte unberücksichtigt. Außerdem versuchen sie durch Herausnahme von Personen mit weniger als fünf Beitragsjahren Selbstständige auszuklammern.

Auch Geyer und Steiner geben eine Prognose nur für die Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung ab, die sie in Euro berechnen und auf den Wert des Jahres 2005 abdiskontieren (vgl. Geyer/Steiner 2010). Sie berücksichtigen dabei die Dämpfung der Rentenerhöhungen in der Rentenanpassungsformel. Auch sie kommen zu dem Ergebnis, dass vor allem im Osten die Rentenansprüche deutlich abnehmen werden.

Die Aussagekraft der Ergebnisse ist allerdings wegen der Nicht-Einbeziehung von Kapitaleinkünften und privater Vorsorge beschränkt, zumal diese Vorsorgeformen in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen, auch wegen der politisch gewollten Teilumstellung auf Kapitaldeckung.

In der vorliegenden Studie berücksichtigen wir die gesamte Bevölkerung (also auch Freiberufler und Selbstständige) und beziehen neben den Renten auch alle anderen Einkommensarten (einschließlich Kapitaleinkünften und dem Wohnwert selbst genutzten Wohneigentums) ein, um eine umfassende Abschätzung vornehmen zu können. Dabei können wir auch die Dämpfungsfaktoren in der Rentenformel sowie die Erhöhung der Regelaltersgrenze in unseren Berechnungen berücksichtigen.

³ Die Rentenpunkte (Entgeltunkte) liegen der Berechnung der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung zu Grunde. Pro Jahr sozialversicherungspflichtiger Arbeit zum Durchschnittslohn erhält man genau einen Punkt, für Erwerbszeiten mit höherem oder geringerem Lohn entsprechend mehr oder weniger Punkte. Eine monatliche Altersrente berechnet sich durch Multiplikation der im Erwerbsleben angesammelten Rentenpunkte mit dem aktuellen Rentenwert, der derzeit bei 27,20 Euro (West) bzw. 24,13 Euro (Ost) liegt.

3. Ausmaß und Einflussfaktoren der Altersarmut 2007/08

Bestandsaufnahme für 2007/08

Die Daten des sozio-oekonomischen Panel (SOEP) aus der Erhebungswelle 2008 enthalten Einkommensangaben für das Jahr 2007. Damit werden das Ausmaß der Altersarmut und die für das Alterseinkommen wesentlichen Einflussfaktoren untersucht. Als armutsgefährdet gilt, wessen äquivalenzgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen unter 60% des gesamtdeutschen Medians liegt. Tabelle 1 zeigt für Männer und Frauen ab 65 Jahren in Ost und Westdeutschland die so ermittelten Armutsrisikoquoten. Die Berechnung lehnt sich methodisch an Berechnungen auf Basis des SOEP zum dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung an (vgl. Bundesregierung 2008a, S. 23). Erfasst werden für diese Zahlen alle Menschen ab 65 Jahren einschließlich derjenigen, die noch erwerbstätig sind. In die zu Grunde gelegte Einkommensermittlung fließt neben allen Einkommensformen auch der kalkulierte Wohnwert selbst genutzten Wohneigentums ein. Dadurch werden die Einkommen zwischen Personen mit und ohne Wohneigentum vergleichbar.

Tabelle 1:

Anteil der Personen unter der Armutsgrenze 2007 in Prozent

	West	Ost	Deutschland
Frauen 65 Jahre und älter	13,5	15,9	14,0
Männer 65 Jahre und älter	11,4	10,3	11,2
Personen ab 65 Jahre insgesamt	12,5	13,2	12,7
Gesamtbevölkerung	12,9	19,5	14,0

Quelle: Berechnungen der Autoren mit Daten des SOEP.

Die Tabelle zeigt, dass die Armutsrisikoquote alter Menschen in Westdeutschland ungefähr der Armutsrisikoquote der dortigen Gesamtbevölkerung entspricht, während in Ostdeutschland alte Menschen deutlich weniger armutsgefährdet sind als der dortige Bevölkerungsdurchschnitt, aber mehr als im Westen. Unter den älteren Frauen ist die Armutsrisikoquote erheblich höher als unter den älteren Männern, wobei dieser Abstand im Osten größer ist als im Westen.

Es stellt sich die Frage, ob Einkommensarmut gerade bei älteren Menschen durch Vermögen ausgeglichen werden könnte. So könnte ein vorhandenes Vermögen im Alter an-gegriffen werden, um fehlendes Einkommen zu kompensieren. Der Aufbau eines Vermögens mit dem Ziel, aus dessen Auflösung im Alter den Konsum zu finanzieren, kann – beispielsweise für Selbstständige – ein rationales Vorsorgeverhalten sein. Auch im Sozialhilferecht wird auf diese Möglichkeit Bezug genommen, indem Vermögensbestände bis zu einem vorgegebenen Schonvermögen aufgebraucht werden müssen, ehe ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung besteht.

Im Rahmen des SOEP werden Fragen zum Vermögen nicht regelmäßig gestellt. Lediglich der Wohnwert selbstgenutzten Wohneigentums wird jährlich erfasst und in der Einkommensberechnung, die Tabelle 1 zu Grunde liegt, berücksichtigt. Bisher wurden nur in den Jahren 2002 und 2007 ausführliche Fragen zu anderen Formen des Vermögens gestellt. Eine Untersuchung mit den Daten von 2007 zeigt, dass von den Über-65-Jährigen, die nach dieser Befragung unter der einkommensmäßigen Armutsgrenze lagen, 7,6% ein solches Vermögen über 10 000 Euro besaßen. Nur 1,4% der alten Menschen unter der Armutsgrenze hatten ein solches Vermögen über 50 000 Euro.⁴ Bedenkt man, dass Vermögensbestände nur einmalig für Konsumzwecke aufgelöst werden können, so kann angesichts dieser Zahlen davon ausgegangen werden, dass die Kompensation von Einkommensarmut durch Vermögensreichtum nur eine geringe Rolle spielt. Sie wird im Folgenden deshalb vernachlässigt.

Einflussfaktoren der Alterseinkommen

Um zu ermitteln, welche Faktoren in welchem Ausmaß für Armut im Alter verantwortlich sind, wird eine Regressionsanalyse mit den SOEP-Daten aus der Erhebung 2008 durchgeführt. Darin werden verschiedene mögliche Faktoren aus dem privaten Leben bzw. aus der Erwerbsbiografie bezüglich ihres Einflusses auf das Alterseinkommen einer Person hin untersucht.

Abhängige Variable in den Schätzungen ist das äquivalenzgewichtete Einkommen der einzelnen Haushaltsmitglieder aus Haushalten mit Personen ab 65 Jahren. Die in der Erhebung 2008 erfragten Einkommensvariablen beziehen sich auf das Vorjahr, also 2007. Entsprechend werden nur Personen einbezogen, die 2007 mindestens 65 Jahre alt waren. Das personenbezogene Einkommen leitet sich unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala aus dem Haushaltseinkommen ab. Um zu verhindern, dass die Einkommensgröße durch Erwerbseinkommen jüngerer Haushaltsmitglieder verzerrt wird, werden nur solche Personen in die Untersuchung einbezogen, die in Haushalten leben, in denen keine jüngeren Personen wohnen. Hierbei wird von der Überlegung ausgegangen, dass sich der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung ab 65 Jahren im Ruhestand befindet. Diese Annahme ist nur teilweise zu rechtfertigen, da auch Personen in die Untersuchung einbezogen werden, die zwar älter als 65 Jahre sind, aber gleichwohl noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Hierzu zählen insbesondere einige Freiberufler und Selbstständige. In einer zweiten Regression werden als abhängige Variable ausschließlich Einkommen aus erwerbsbezogenen Renten und Beamtenpensionen (aber ohne Hinterbliebenenrenten) verwendet. Aus den Unterschieden in beiden Regressionsergebnissen kann dann annäherungsweise geschlossen werden, in welchem Ausmaß zusätzliche Einkommen aus Vermögen dazu beitragen, der Altersarmut zu entgehen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in der Regressionsanalyse verwendeten Variablen.

⁴ Auch diese Vermögenswerte wurden entsprechend der modifizierten OECD-Skala äquivalenzgewichtet.

Tabelle 2:
Variablen in der Regressionsanalyse

Variable	Beschreibung	SOEP-Code
Gesamteinkommen im Alter	Gesamtes Alterseinkommen pro Monat	I1110208 + I1110508
Erwerbsbezogene Renten und Pensionen	Einkommen aus erwerbsbezogenen Renten und Pensionen pro Monat	IOLDY08
Vollzeit-Erwerbstätigkeit	Arbeitsmarkterfahrung Vollzeit in Jahren	EXPFT08
Vollzeit-Erwerbstätigkeit quadriert	Arbeitsmarkterfahrung Vollzeit in Jahren quadriert	
Teilzeit-Erwerbstätigkeit	Arbeitsmarkterfahrung Teilzeit in Jahren	EXPPT08
Teilzeit-Erwerbstätigkeit quadriert	Arbeitsmarkterfahrung Teilzeit in Jahren quadriert	
Geschlecht	Dummyvariable mit Mann = 1, Frau = 0	SEX
Kinder	Zahl der Kinder, die eine Frau im Lauf des Lebens hat	(Spelldaten aus BIOBIRTH.dta)
Beamte	Dummyvariable mit dem Wert Eins, wenn die Person mindestens in einem Jahr Beamte/r war	STIB84 bis STIB08
Selbstständig	Dummyvariable mit dem Wert Eins, wenn die Person mindestens in einem Jahr selbstständig war	STIB84 bis STIB08
Scheidung	Zahl der Ehescheidungen im Leben	(Spelldaten aus BIOMARSY.dta)
Ehe	Dummyvariable: Eins, wenn aktuell verheiratet	D1110408
Witwe/r	Dummyvariable: Eins, wenn verwitwet	D1110408
Lehre	Dummyvariable: Eins, wenn abgeschlossene Lehre	YPBBIL01, YPBBIL02, YPBBIL03
Studium	Dummyvariable: Eins, wenn Hochschulabschluss	YPBBIL01, YPBBIL02, YPBBIL03
Ost	Dummyvariable: Eins, wenn sich der Haushalt in Ostdeutschland (einschl. Ost-Berlin) befindet.	Aus YBULA
Verschiedene Interaktionsterme zwischen Ostdeutschland und anderen erklärenden Variablen		

Das Einkommen pro Person leitet sich aus den Haushaltseinkommen her, sodass im Ergebnis allen Mitgliedern eines Haushalts dasselbe Einkommen zugeschrieben wird. Daraus ergibt sich die Konsequenz, dass eine entsprechende haushaltsbezogene Ermittlung auch bei den meisten unabhängigen Variablen durchgeführt werden muss.

Die entsprechenden Variablen des Modells werden ebenfalls haushaltsbezogen äquivalenzgewichtet den Haushaltsmitgliedern zugeordnet.

Um mögliche nicht-lineare Effekte zu erfassen, gehen die Jahre der Vollzeit- und der Teilzeit-Erwerbsarbeit jeweils linear und quadriert in die Regressionsgleichung ein. Mit zunehmender Dauer der Beschäftigung dürften die Alterseinkommen zunehmen. Möglicherweise wird dieser Effekt mit zunehmender Dauer der Erwerbszeiten stärker oder schwächer, was wir durch Hinzunahme der quadrierten Werte testen. Für beide Beschäftigungsformen – Anzahl der Jahre in Vollzeit- bzw. Teilzeitbeschäftigung – wird entsprechend verfahren. Erwartet wird insbesondere ein positiver Effekt der Vollzeitbeschäftigung sowohl für das gesamte Alterseinkommen als auch für die erwerbsbezogenen Renten und Pensionen und somit eine Verringerung des Risikos späterer Altersarmut.

Weitere mögliche Determinanten für das zukünftige Alterseinkommen bzw. die Einkommenshöhe sind der Erwerbsstatus, unterschieden nach Beamte und Selbstständige, die formale Qualifikation der Personen, unterschieden danach, ob eine abgeschlossene Lehre und/ oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium vorliegt, und der Familienstatus der in die Untersuchung eingezogenen Personen, unterschieden nach verheiratet, verwitwet bzw. geschieden.

Als ein Grund für eine mögliche Einkommensarmut im Alter kann die Anzahl der Kinder gesehen werden, die eine Lebensgemeinschaft im Laufe ihres Lebens großgezogen hat. Der Grund hierfür ist, dass Kinder im Haushalt das pro Kopf verfügbare Einkommen der Lebensgemeinschaft verringern und somit ein geringerer Spielraum für die Eltern verbleibt, während dieser Zeit Kapital für die Alterssicherung aufzubauen. Angesichts der Datenverfügbarkeit des SOEP wird dabei aber lediglich die Zahl der Kinder, die eine Frau im Laufe des Lebens geboren hat, als Variable verwendet.

Die Region (Ost- oder Westdeutschland) wird überwiegend in Form von Interaktionstermen einbezogen. So werden Interaktionsterme für den Ostdeutschland-Dummy mit der Vollzeit- und Teilzeitarbeit, sowie deren quadrierten Werten, mit dem Geschlecht, der Kinderzahl, dem Beamtenstatus, der Selbstständigkeit, den Scheidungen, Ehe, Verwitwung, Lehre und Studium gebildet. Ein zusätzlicher Ost-Dummy fängt die Effekte auf, die durch diese Interaktionsterme nicht erfasst sind. Befragte aus Berlin werden bei der Zuordnung zu Ost- oder Westdeutschland entsprechend den früheren Gebietsständen zugeordnet.

Bei den Variablen „Beamte“ und „Selbstständige“ weist der Datensatz erhebliche Lücken auf. Der Grund hierfür ist, dass die Kenntnis des früheren Berufsstatus – und damit die Erfassung im SOEP Datensatz – davon abhängt, ob die betreffende Person in der beruflich aktiven Lebensphase im SOEP erfasst wurde oder nicht. Dies trifft allerdings auf viele Ruheständler im Datensatz von 2008 nicht zu. Da das SOEP in der Welle 2000 (mit dem Sample F) deutlich erweitert wurde, befanden sich sehr viele der 2008 erfassten Personen über 65 Jahren bereits im Ruhestand als sie erstmalig in die Befragung

gen des SOEP aufgenommen wurden. Für diese Personen ist deshalb der frühere berufliche Status unbekannt. In den Regressionen werden diese Lücken in den Daten durch das Verfahren der multiplen Imputation aufgefüllt (vgl. Rubin 1976, 1987).⁵

Der Grund für eine multiple Imputation ist, dass im Falle von Datenauswertungen, die vollständige Datensätze verlangen, bei fehlenden Daten oftmals viele Variablen und Beobachtungen nicht berücksichtigt werden können. Sind die Ausfälle nicht zufällig, dann kommt es zu einer Verzerrung der Schätzergebnisse. Um diesen Informationsverlust zu kompensieren, werden die fehlenden Werte eines Datensatzes vervollständigt (vgl. Gartner und Scheid 2003). Unter Beachtung des von Rubin (1987) vorgeschlagenen Verfahrens zur Ermittlung der mindestens benötigten Anzahl von Iterationen in Abhängigkeit vom Anteil der fehlenden Werte an den Gesamtbeobachtungen, wurden zwanzig verschiedene Datensätze erzeugt.

Ein Vergleich der Regressionsergebnisse mit multipler Imputation mit jenen ohne die Imputation zeigt, dass die Ergebnisse für die anderen unabhängigen Variablen recht robust sind. Die (ohnehin marginalen) Unterschiede zwischen den Ergebnissen einer Regression mit vielen Beobachtungen und Imputation und einer Regression mit nur den wenigen vollständigen Beobachtungen entsprechen außerdem den Unterschieden, die sich bei Verzicht auf die Variablen „Beamte“ und „Selbstständige“ zwischen den Ergebnissen einer Regression mit vielen Beobachtungen und einer Regression mit den wenigen Beobachtungen ergeben. Auch dies bestätigt, dass das Imputationsverfahren zu keinen Verzerrungen führt.

Um die Verzerrung der Ergebnisse durch Ausreißer zu vermeiden, werden zusätzlich Beobachtungen, bei denen in allen 20 Durchläufen der Imputation die Residuen einen Wert, der betragsmäßig über dem Fünffachen des Standardfehlers liegt, aus der Regression entfernt. Insgesamt werden dadurch bei der Regression der Alterseinkommen 462 Beobachtungen entfernt. Es bleiben 3 357 Beobachtungen in der Regression enthalten. Bei der Regression der erwerbsbezogenen Renten und Pensionen gehen dadurch 294 Beobachtungen verloren. Es bleiben hier 3 365 Beobachtungen für die Schätzung bestehen.

⁵ Bei der multiplen Imputation wird im Gegensatz zur einfachen Imputation fehlender Werte durch den Ansatz von Rubin zusätzlich die Unsicherheit berücksichtigt, mit der die fehlenden Werte ersetzt werden. Hierzu dienen die Kovarianzen des Modells sowie die Varianzen der Parameterschätzungen. Anstelle eines vollständigen Datensatzes werden mehrere „vervollständigte“ Datensätze erzeugt. Die fehlenden Werte werden dabei aus einer Verteilung gezogen, die a priori zu spezifizieren ist. Dieses Verfahren wird mehrfach wiederholt und der sich jeweils ergebende Datensatz gespeichert. In einem nächsten Schritt wird dann mit diesem Datensatz die Regression geschätzt und die Parameterschätzungen gespeichert. Für jeden Datensatz erhält man somit eine unterschiedliche Parameterschätzung, die für das zugrunde gelegte Modell die entsprechende Unsicherheit widerspiegelt. Die unterschiedlichen Schätzergebnisse werden anschließend zur Ermittlung von „durchschnittlichen“ Parameterschätzungen sowie deren Streuung zusammengefasst. Für die Durchführung dieses Verfahrens wurde auf die in Stata 11 zur Verfügung stehende Software zurückgegriffen, die nach dem Algorithmus von *Royston* (2004) programmiert ist.

Für die Regressionen werden alle Beobachtungen mit den im SOEP zur Verfügung gestellten aktuellen Hochrechnungsfaktoren gewichtet, (Gewichte aus der Welle des Jahres 2008). Dies gewährleistet, dass die Regressionsergebnisse sich nicht auf die Stichprobe beziehen, sondern für die entsprechende Grundgesamtheit interpretiert werden können. Da Querschnittsregressionen üblicherweise mit dem Problem der Heteroskedastizität behaftet sind, werden die Standardfehler bzw. die Varianz-Kovarianz-Matrix mit dem heteroskedastizitäts-konsistenten Kovarianzschätzer von White (1980) ermittelt. Hierdurch ist es möglich, eine korrekte Inferenz bezüglich der geschätzten Koeffizienten und Effekte durchzuführen.

Regressionsergebnisse

Tabelle 3 fasst die Regressionsergebnisse für die Personen ab 65 Jahre für ihr Einkommen im Jahr 2007 zusammen.⁶

Die Dauer der Vollzeit-Erwerbstätigkeit erweist sich erwartungsgemäß als hochsignifikant für die Höhe erwerbsbezogenen Renten und Pensionen, allerdings nicht für die gesamten Alterseinkommen. Ein zusätzliches Jahr Vollzeit-Arbeit erhöht Rente und Pension um fast 27 Euro monatlich. Damit reproduziert unsere Regression fast exakt die Höhe des im Jahr 2007 aktuellen Rentenwerts.⁷ Teilzeitarbeit hat keinen signifikanten Effekt auf die Alterseinkommen.

Für das Geschlecht zeigt sich eine Begünstigung von Männern nur bei den erwerbsbezogenen Renten und Pensionen, nicht aber bei den Alterseinkommen insgesamt. Kinder lassen sich für das Alter als Einkommensrisiko identifizieren. Dabei mindern sie nicht das Einkommen aus lohnbezogenen Renten, aber das Gesamt-Alterseinkommen. Dies ist plausibel: Erziehungszeiten werden teilweise bei der Rente als Anwartschaftszeiten anerkannt. Längere Erwerbsunterbrechungen durch Kinder-Pausen werden bereits durch die Variablen zur Vollzeitarbeit erfasst, sodass bei den lohnbezogenen Renten und Pensionen kein zusätzlicher Kinder-Effekt signifikant auftritt. Hingegen schmälern Kinder zusätzlich die Möglichkeit der Altersvorsorge durch Ersparnisbildung und senken dadurch auch eigenständig signifikant die Höhe der Alterseinkommen insgesamt. Die sehr große Bedeutung, die Kinder bei der Pflege und bei der Aufrechterhaltung sozialer Teilhabe alter Menschen (als Faktor der Armutsverhinderung) haben, wird dadurch nicht in Frage gestellt.

⁶ Zusätzlich wurde diese Regression auch ohne die Interaktionsterme gerechnet. Dabei zeigte sich, dass alle relevanten Ergebnisse robust sind. Die Ergebnisse dieser Regression stellen wir auf Anfrage gern zur Verfügung.

⁷ Der aktuelle Rentenwert ist der Eurobetrag, den ein Rentner aus der gesetzlichen Rentenversicherung monatlich für ein Jahr sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zum Durchschnittslohn erhält. Dieser lag nach dem 1. Juli 2007 im Westen bei 26,27 Euro, im Osten bei 23,09 Euro.

Tabelle 3:

Ergebnisse der Regressionen: Koeffizienten, t-Werte in Klammern.

Unabhängige Variable	Gesamteinkommen im Alter		Erwerbsbezogene Renten und Pensionen	
Konstante	1075,51***	(9,53)	417,26***	(4,50)
Vollzeitarbeit	10,67	(1,32)	26,70***	(5,43)
Vollzeitarbeit quadriert	-0,20	(-1,06)	-0,33***	(-3,07)
Teilzeitarbeit	-1,86	(-0,34)	-3,62	(-0,70)
Teilzeitarbeit quadriert	0,03	(0,15)	0,24	(1,09)
Geschlecht (1 = männlich)	-51,63	(-0,54)	273,69***	(3,55)
Kinder	-70,75***	(-3,30)	-28,21	(-1,50)
Beamte	557,54***	(3,37)	704,98***	(4,28)
Selbstständig	214,77**	(1,97)	-223,87***	(-3,03)
Scheidung	-161,25***	(-3,92)	-76,82**	(-1,97)
Ehe	233,42***	(2,88)	193,04***	(2,70)
Witwe/r	316,08***	(3,92)	-221,02***	(-3,22)
Lehre	291,02***	(5,43)	227,15***	(5,24)
Studium	1226,07***	(9,44)	794,06***	(7,29)
Ost	-418,37**	(-2,54)	-107,15	(0,76)
Vollzeitarbeit x Ost	-8,31	(-0,77)	-7,87	(-0,94)
Vollzeitarbeit quadriert x Ost	0,25	(1,13)	0,16	(0,99)
Teilzeitarbeit x Ost	23,16**	(2,53)	12,80*	(1,71)
Teilzeitarbeit quadriert x Ost	-0,75**	(-2,02)	-0,42	(-1,39)
Geschlecht x Ost	170,48	(1,44)	6,85	(0,07)
Kinder x Ost	61,50**	(2,19)	16,78	(0,68)
Beamte x Ost	-133,59	(-0,34)	-361,85	(-1,12)
Selbstständig x Ost	-190,21	(-1,43)	118,70	(1,20)
Scheidung x Ost	242,06***	(2,90)	143,19*	(1,88)
Ehe x Ost	97,22	(0,88)	122,95	(1,26)
Witwe/r x Ost	193,57*	(1,76)	264,50***	(2,82)
Lehre x Ost	-301,49***	(-4,34)	-225,43***	(-4,18)
Studium x Ost	-737,38***	(-5,24)	-398,48***	(-3,45)
R ²	0,2802		0,4346	
N	3357		3365	

*/**/** = signifikant auf dem 10-/5-/1-Prozent-Niveau; Datenquelle: SOEP 2009.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Der Status „Beamter“ bewirkt, dass das Einkommen aus Renten und Pensionen über 700 Euro monatlich und das Gesamteinkommen 558 Euro monatlich höher ausfällt im Vergleich zu den anderen Kategorien der Beschäftigung. War man im Erwerbsleben

selbstständig, so führt dies im Durchschnitt zu einem um monatlich 215 Euro höheren Einkommen im Alter, aber umgekehrt auch zu einer deutlich niedrigeren Altersrente. Dies ist ein Indiz dafür, dass Selbstständigkeit zu einer anderen, im Durchschnitt aber nicht schlechteren Form der Alterssicherung führt als abhängig Beschäftigte sie haben.

Scheidungen scheinen das Alterseinkommen negativ zu beeinflussen. Verwitwete Personen haben signifikant höhere Alterseinkommen, aber niedrigere erwerbsbezogene Renten. In letzteren sind Witwenrenten nicht enthalten. Ehen wirken positiv auf Renten und Alterseinkommen insgesamt.

Ausbildung und Studium machen sich im Alter in hohem Maße bezahlt. Vermutlich hängen die früheren Erwerbseinkommen und damit sowohl die Rentenanwartschaften und Pensionsansprüche als auch Möglichkeiten der Privatvorsorge signifikant vom Ausbildungsgrad und den häufig damit verbundenen höheren Erwerbseinkommen ab.

Das Leben in den östlichen Bundesländern beeinflusst vor allem über die Interaktionsterme die Alterseinkommen negativ. Lehre und Studium sind im Osten signifikant schwächer einkommensfördernd als dies für Gesamtdeutschland feststellbar ist. Vermutlich wirkt sich hier die relativ gleichmäßige Einkommensverteilung in der DDR aus. Höhere Berufsabschlüsse führten in der DDR nur in geringerem Umfang zu höheren Löhnen. Da sich die Rentenpunkte nach den hochgerechneten Erwerbseinkommen aus DDR-Zeiten richten, sind Studium und Ausbildung im Osten für die heutigen Alterseinkommen signifikant weniger förderlich als bezogen auf Gesamtdeutschland.

Insgesamt sind die Alterseinkommen im Osten signifikant niedriger als im Westen, was in den Koeffizienten sowohl zu den meisten Interaktionstermen als auch dem Ost-Dummy (der den nicht schon in den Interaktionstermen enthaltenen Rest-Effekt abbildet) deutlich wird. Der Ost-Dummy ist für die Gesamteinkommen negativ signifikant, nicht aber für die erwerbsbezogenen Renten und Pensionen. Dies ist ein Indiz dafür, dass insbesondere die Vermögenseinkommen im Osten deutlich niedriger sind als im Westen.

Die Regression zum Gesamteinkommen weist einen geringeren Wert für das Bestimmtheitsmaß R^2 als die Regression nur der erwerbsbezogenen Renten und Pensionen auf. Dies ist verständlich, da die hier erfassten biografischen Faktoren auf die Höhe der erwerbsbezogenen Renten und Pensionen stärker wirken als auf die Kapitaleinkommen. Letztere sind zusätzlich durch Erbschaften und die Arten der Kapitalanlage beeinflusst. Insgesamt erweist sich die angewendete Methode als leistungsstark. Obwohl keine Daten für frühere Erwerbseinkommen als erklärende Variablen einfließen und die Vorsorgemöglichkeiten nur mit der Zahl der Erwerbsjahre und Dummyvariablen zu Berufsabschlüssen erfasst werden, gelingt es, fast die Hälfte der Varianz der erwerbsbezogenen Renten und Pensionen zu erklären.

4. Eine Projektion für das Jahr 2023

Im zweiten Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, dass wachsende Armutsrisiken bei alten Menschen für die Zukunft zu erwarten sind. Deshalb soll in diesem Abschnitt über die Analyse aktueller Altersarmut hinaus gegangen werden indem auf der Basis heutiger Erkenntnisse eine Projektion des Umfangs künftiger Altersarmut erfolgt. Wir versuchen dabei, für die Menschen, die im Jahr 2008 in der ersten Hälfte ihrer 50er Jahre standen, deren Einkommen für einem Zeitpunkt zu ermitteln, zu dem sie vollständig das Ruhestandsalter erreicht haben werden. Dieses Verfahren erlaubt es, für einen begrenzten Personenkreis und einen überschaubaren Zeitraum künftige Gefahren der Altersarmut zu identifizieren.

Methoden

Unsere Projektion künftiger Altersarmut bezieht sich auf die Personen im Alter zwischen 65 und 70 Jahren. Die Panelstruktur des SOEP erlaubt es, für die (im Jahr 2008 befragten) 65- bis 70-Jährigen des Jahres 2007 Daten aus dem Jahr 1992 heranzuziehen, also dem Jahr, in dem sie zwischen 50 und 55 Jahre alt waren.⁸ So lässt sich mit einer Regressionsanalyse ermitteln, welche im Jahr 1992 erhobenen biografischen Daten für ihr Einkommen im Jahr 2007 bedeutsam waren. Die im Jahr 1992 erhobenen Daten umfassen dabei verschiedene biografische Daten sowie Einkommensgrößen aus dem Vorjahr (also 1991). Mit Hilfe der so ermittelten Koeffizienten werden im zweiten Schritt für die Befragungsteilnehmer, die bei der Befragung im Jahr 2008 zwischen 50 und 55 Jahre alt waren, Alterseinkommen geschätzt, die sie 15 Jahre später, also im Jahr 2023 haben werden. Damit lässt sich prognostizieren, wie sich die Änderung der beruflichen Verhältnisse, familiärer Umstände u. a. im Zeitverlauf auf die Alterseinkommen auswirken. Unterstellt ist hierbei, dass für die 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 erwerbsbiografische Faktoren in gleicher Weise auf ihre künftigen Alterseinkommen wirken wie dies für die 65- bis 70-Jährigen des Jahres 2007 der Fall war.

Alle Einkommensdaten – sowohl für 1992 als auch für 2007 und folglich in der Projektion für 2023 – werden mit dem jeweiligen gesamtdeutschen Medianeinkommen standardisiert, also in Relation zum jeweiligen Medianeinkommen ausgedrückt. Dadurch wird das Problem vermieden, Prognosen über künftige Wachstums- oder Inflationsraten abgeben zu müssen.⁹ Zugleich ist dies eine sachgemäße Berücksichtigung des relativen Armutsbegriffs, wie er bereits oben verwendet wurde. Mit diesem Verfahren soll aus

⁸ Wir verwenden Daten aus den SOEP-Befragungen 1992 und 2008. Die jeweiligen Einkommensdaten beziehen sich immer auf das Vorjahr, sodass wir mit Einkommensdaten von 1991 und anderen Daten von 1992 das Einkommen von 2007 erklären. Mit den dabei ermittelten Regressionskoeffizienten projizieren wir dann aus Einkommensdaten von 2007 und anderen Daten von 2008 das Einkommen des Jahres 2023.

⁹ Lediglich durch die Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors (siehe unten) geht indirekt die Prognose der künftigen Arbeitsmarktentwicklung ein, die im Rentenversicherungsbericht 2009 der Bundesregierung zu Grunde gelegt wird.

der relativen Einkommensposition eines Menschen zum aktuellen Zeitpunkt seine künftige relative Einkommensposition im Alter prognostiziert werden. Dieses Verfahren hat Ähnlichkeiten mit dem von Krenz, Nagl und Ragnitz verwendeten Verfahren mit Bezugnahme auf Rentenpunkte, die ebenfalls ein Maß für die relative Einkommensposition darstellen. Wir verzichten dadurch an zentraler Stelle auf die Verwendung von Eurobeträgen und vermeiden die damit verbundenen Probleme wie Deflationierung und Prognose künftiger Wachstumsraten. Indem sich der hier verwendete Ansatz allerdings auf das Gesamteinkommen bezieht, kann er auch Armutsrisiken durch die Verschiebung zwischen den Einkommensarten besser berücksichtigen, was durch die Beschränkung auf die gesetzliche Rente bei Krenz, Nagl und Ragnitz nicht möglich ist. So betrachten wir neben den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Pensionen, Betriebsrenten und privater Altersvorsorge auch alle anderen Formen von Kapitaleinkommen, noch vorhandene Erwerbseinkommen und den Wohnwert selbst genutzten Wohneigentums. Dadurch kann Altersarmut vergleichsweise umfassend eingeschätzt werden.

Um wieder den Einfluss von Erwerbseinkommen jüngerer Haushaltsmitglieder auszuschließen, werden auch hier nur Haushalte einbezogen, in denen keine Personen unter der Altersgrenze leben. Für die Projektion werden dementsprechend nur Haushalte des Jahres 2008 mit Mitgliedern verwendet, die 50 Jahre oder älter sind. Allerdings wird davon ausgegangen, dass Haushaltsmitglieder unter 35 in der Regel Kinder sind, die bis zum Ruhestand der Eltern den Haushalt verlassen. Deshalb werden Haushalte mit Mitgliedern bis 35 Jahren im Sample gelassen, aber angenommen, dass diese jüngeren Personen bis zum Jahr 2023 ausziehen. Ein heuristischer Vergleich zwischen den beiden Kohorten zeigt, dass die Änderungen der Haushaltsstrukturen mit dieser Bereinigungsmethode sehr ähnlich werden. Dies deutet darauf hin, dass der vorgeschlagene Weg plausibel ist und nicht zu verzerrten Ergebnissen führt.¹⁰

Der nächste Schritt in der Projektion besteht in einer Regressionsschätzung für die Personen, im Jahre 2007 zwischen 65 und 70 Jahre alt waren auf Erklärungsfaktoren, die auf diese Personengruppe im Jahr 1991/92 zuträfen, als sie zwischen 50 und 55 Jahren alt waren. Die erklärenden Variablen sind u.a. die verschiedenen Einkommen der Personen, die Form der Erwerbstätigkeit, Familienstatus etc. Die wesentlichen Informationen über diese Gleichung sind im Anhang ausgewiesen. Diese Regression wurde nur für die Personengruppe geschätzt, die sowohl 1992 als auch 2008 im Datensatz enthalten war. Somit verringerte sich die Anzahl der Beobachtungen auf 427 Personen. Der Erklärungsgehalt dieser Regression war mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,64 dennoch erstaunlich gut für eine Querschnittsregression.

Für diese Regression wurden in der abhängigen Variablen die Alterseinkommen des Jahres 2007 um einen Betrag von 7,4% der erwerbsbezogenen Renten und Pensionen gekürzt. Dadurch wird die gesetzlich vorgesehene Dämpfung künftiger Rentensteigerungen bereits bei der Ermittlung der Regressionskoeffizienten einberechnet. So

¹⁰ Die dies betreffenden Berechnungen stellen wir auf Anfrage gern zur Verfügung.

sollen in den Jahren 2011 bis 2014 die Rentenerhöhungen durch Einbeziehung der vergrößerten Förderfähigkeit der Riesterrente um rund 2,6 Prozentpunkte gedämpft werden. Aus bislang unterbliebenen Rentenkürzungen kommt ein Nachholbedarf von 1,75% hinzu. Außerdem soll der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel dafür sorgen, dass wegen des demografischen Wandels die Renten schwächer steigen. Nach der Prognose aus dem Rentenversicherungsbericht 2009 der Bundesregierung ergibt sich durch den Nachhaltigkeitsfaktor zwischen 2009 und 2023 kumuliert eine Dämpfung um 3,3% (vgl. BMAS 2009, Übersicht B 17). Nimmt man diese Dämpfungen zusammen, ergibt sich eine Rentendämpfung bis 2023 um 7,41%.

Die geschätzten Regressionskoeffizienten werden dann mit den entsprechenden Variablen der 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 multipliziert. Damit wird geschätzt, welchen Wert im Jahr 2023 die Alterseinkommen der dann 65- bis 70-Jährigen relativ zum Median haben werden.

In unserer Rechnung wird implizit unterstellt, dass die Lohnquote bis 2023 den Wert des Jahres 2007 behält. Andernfalls müsste eine weitere Anpassung nach Maßgabe der Lohnquote erfolgen. Außerdem nehmen wir implizit an, dass eine Kompensation geringerer Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung durch verstärkte private Vorsorge nicht gelingt. Dies wird durch die Studie von Corneo, Keese und Schröder (2009) gestützt und ist insbesondere bei Geringverdienern plausibel. Den Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung¹¹ beziehen wir nicht ein, zumal die meisten Geringverdiener ohnehin kaum Einkommensteuer bezahlen.

Mit unserem Verfahren können wir einige der im zweiten Abschnitt genannten Ursachen wachsender Altersarmut erfassen: Der Wandel der Erwerbsbiografien und die wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung zwischen den beiden betrachteten Generationen wird erfasst durch die Einbeziehung der verschiedenen Einkommensarten. Für die Lohnquote verwenden wir implizit den Wert des Jahres 2007, verzichten also darauf, für ihre Entwicklung eine Prognose abzugeben. Ob sie auch in Zukunft als Ursache wachsender Armut wirkt, lassen wir damit offen. Die teilweise Umstellung auf Kapitaldeckung und der demografische Wandel werden dadurch berücksichtigt, dass die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel einbezogen werden.

Im Vergleich zu bisherigen Studien gelingt es uns, durch die Verwendung der SOEP-Daten umfassender als Krenz, Nagl und Ragnitz (2009), Geyer und Steiner (2010) und sogar als die AVID-Studie Einkommensarten zu berücksichtigen. Indem wir die Dämpfungsfaktoren der Rentenformel einbeziehen, können wir die durch sie entstehenden Armutsrisiken erfassen, was ebenfalls in den bisherigen Studien nicht gelingt. Dennoch ist eine Projektion über 16 Jahre mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Ergebnisse sollten deshalb nur vorsichtig als ungefähre Anhaltspunkte verstanden werden.

¹¹ Dies ist die schrittweise Ausweitung der Rentenbesteuerung bei gleichzeitigem Abschmelzen der Steuerpflichtigkeit der Rentenversicherungsbeiträge.

Ergebnisse

Die Tabellen 4 bis 6 zeigen die projizierten Armutsrisikoquoten für Gesamtdeutschland, West- und Ostdeutschland, jeweils zusätzlich nach Geschlechtern differenziert, im Vergleich zu den mit SOEP-Daten ermittelten Ist-Werten des Jahres 2007. Für die Altersgruppe der 65- bis 70-Jährigen ergibt sich eine Zunahme der Altersarmut um fast 3 Prozentpunkte auf 16,3%. Die Zunahme der Altersarmut betrifft überproportional Menschen in den östlichen Bundesländern, außerdem Männer stärker als Frauen. Das am meisten hervorstechende Ergebnis ist sehr starke Zunahme des Anteils der Personen unter der Armutsrisikoschwelle unter den ostdeutschen Männern.

Tabelle 4:

Anteil der Personen zwischen 65 und 70 Jahren unter der Armutsgrenze in Prozent in Gesamtdeutschland

	2007	2023
Frauen 65-70 Jahre	13,3	14,1
Männer 65-70 Jahre	13,7	19,0
65-70-Jährige insgesamt	13,4	16,3

Projektion der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Tabelle 5:

Anteil der Personen zwischen 65 und 70 Jahren unter der Armutsgrenze in Prozent in Westdeutschland

	2007	2023
Frauen 65-70 Jahre	13,5	14,7
Männer 65-70 Jahre	13,7	17,8
65-70-Jährige insgesamt	13,6	16,1

Projektion der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Tabelle 6:

Anteil der Personen zwischen 65 und 70 Jahren unter der Armutsgrenze in Prozent in Ostdeutschland

	2007	2023
Frauen 65-70 Jahre	12,4	11,5
Männer 65-70 Jahre	13,4	23,6
65-70-Jährige insgesamt	12,8	17,2

Projektion der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Wesentliche Ursachen der wachsenden Altersarmut dürfte die gestiegene Ungleichheit in den Erwerbs- und sonstigen Einkommen sein. Diese spiegelt auch die zunehmend löchrigen Erwerbsbiografien in Ostdeutschland wider. So zeigen die Daten in den Tabellen 7 bis 9, dass im Osten die 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 im Schnitt zweieinhalb Jahre kürzer Vollzeit gearbeitet haben, als dieselbe Altersgruppe des Jahres 1992. Hinzu kommt, dass von den Dämpfungsfaktoren der Rentenanpassungsformel vor allem jene betroffen sind, deren künftiges Alterseinkommen fast nur aus Renten der GRV besteht und die kaum Möglichkeiten haben, diese Einkommensausfälle durch vermehrte Privatvorsorge auszugleichen.

Allerdings gibt es auch Faktoren, die einer wachsenden Altersarmut entgegenwirken. So dürfte die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit die Entwicklung aufhalten. Wie Tabelle 4 zeigt sind Frauen vom Anstieg der Altersarmut weniger betroffen als Männer. Außerdem hat der Anteil der Akademiker zugenommen. Ein abgeschlossenes Studium erweist sich als hochsignifikanter Schutz vor Armut. So lag in der Gruppe der 50- bis 55-Jährigen des Jahres 2008 der Anteil der Akademiker um fünf Prozentpunkte über dem in der Vergleichsgruppe des Jahres 1992.

Tabelle 7:

Strukturmerkmale der jeweiligen 50-55-Jährigen in Gesamtdeutschland

	1992	2008
Vollzeitarbeit in Jahren im Durchschnitt	23,3	22,5
Abgeschlossenes Studium Anteil in %	15,3	20,7

Berechnungen der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Tabelle 8:

Strukturmerkmale der jeweiligen 50-55-Jährigen in Westdeutschland

	1992	2008
Vollzeitarbeit in Jahren im Durchschnitt	22,2	21,9
Abgeschlossenes Studium Anteil in %	11,8	20,1

Berechnungen der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Tabelle 9:

Strukturmerkmale der jeweiligen 50-55-Jährigen in Ostdeutschland

	1992	2008
Vollzeitarbeit in Jahren im Durchschnitt	27,4	24,9
Abgeschlossenes Studium Anteil in %	28,5	23,3

Berechnungen der Autoren auf Basis von Daten des SOEP.

Einige überraschende Ergebnisse der hier präsentierten Zahlen sind vermutlich mit Ost-West-Wanderungen zu erklären. So kann der dramatische Rückgang des Akademiker-Anteils im Osten vermutlich durch Abwanderung erklärt werden. Auch könnte die Entwicklung der Altersarmut für Ostdeutschland etwas überzeichnet sein: Sollten einige der in den Westen abgewanderten Arbeitskräfte im Ruhestand in den Osten zurückkehren, könnte dies dazu führen, dass die dortige Armutsrisikoquote niedriger ausfällt.

Die uneinheitlichen und eher geringen Änderungen der Armutsrisikoquoten für Frauen zeigen an, dass hier positive und negative Einflussfaktoren zusammenkommen. Einerseits wächst der Anteil gut qualifizierter und erwerbstätiger Frauen, andererseits sind auch Frauen von steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Lohnspreizung betroffen. Auch hier spielen Wanderungen eine Rolle, die vermutlich immer noch stärker als bei Männern durch die beruflichen Entscheidungen der Ehepartner beeinflusst werden.

Der Richtung nach bestätigen unsere Ergebnisse die Befunde der bisherigen Studien, die ebenfalls das Hauptrisiko für zukünftige Altersarmut in Ostdeutschland sehen. Der hervorstechende dramatische Anstieg der Armutrisiken bei ostdeutschen Männern findet sich bereits in diesen Studien. So kommt die AVID 2005 zu dem Ergebnis, dass unter den ostdeutschen Männern der Anteil der Empfänger von Netto-Alterseinkommen unter 600 Euro zwischen den Geburtsjahrgängen 1942/46 und 1952/56 von 1% auf 17% steigt (nach Deutsche Rentenversicherung/BMAS 2007, S. 166, Tab. 6-3). Krenz, Nagl und Ragnitz berechnen unter den alleinstehenden ostdeutschen Männern eine Zunahme des Anteils derjenigen, die bis zum Ruhestand weniger als 30 Rentenpunkte gesammelt haben, zwischen den Geburtsjahrgängen 1939/41 und 1955/57 von 1,34% auf 31,60% (vgl. Krenz, Nagl und Ragnitz 2009, S. 42, Tab. 1). Unser Befund einer Steigerung der Armutsrisikoquote im Alter bei ostdeutschen Männern von 13,4 auf 23,6 Prozent (bei uns zwischen den Jahrgängen 1937/42 und 1953/58) geht in dieselbe Richtung. Die Ursachen dieser hervorstechenden Verschlechterung der Alterseinkommen speziell ostdeutscher Männer sollten noch genauer erforscht werden.

5. Schlussfolgerungen

Wir legen eine Projektion künftiger Altersarmut für die Generation der 50- bis 55-jährigen Menschen des Jahres 2008 vor. Dabei gelingt es uns, einige Faktoren in die Projektion einzubeziehen, die in bisherigen Studien in dieser Form nicht berücksichtigt werden konnten. Dazu zählen die Einbeziehung zusätzlicher Einkommensbestandteile (wie Kapitaleinkünfte und der Wohnwert selbstgenutzten Wohneigentums) oder die Wirkung der Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel, die überproportional jene treffen, deren Einkommen fast ausschließlich aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen.

Wachsende Altersarmut ist vor allem ein ostdeutsches Problem. Darin bestätigt unsere Studie bisherige Untersuchungen. Sie ist darauf zurückzuführen, dass in den ostdeutschen Bundesländern die heutige ältere Generation noch von ihren langen meist unterbrechungsarmen Erwerbsbiografien in der DDR profitiert, während unter den jüngeren Menschen in Ostdeutschland längere Zeiten der Erwerbslosigkeit weiter verbreitet sind. In Westdeutschland hingegen lässt sich ein entsprechender Wandel der Erwerbsbiografien viel weniger feststellen. Der ostdeutsche Trend wird allerdings vermutlich dadurch etwas überzeichnet, dass gerade Personen mit längeren Erwerbsbiografien und guter Ausbildung in den Westen abgewandert sind und möglicherweise im Ruhestand zurückkehren, sodass die entsprechenden Armutsrisikoquoten für Ostdeutschland günstiger ausfallen könnten.

Welche Wege könnte die Politik gehen, um eine Zunahme von Altersarmut zu verhindern? Zwei unterschiedliche Ansätze können verfolgt werden, die sich gegenseitig eher ergänzen als ersetzen. Der erste Ansatz besteht darin, die Einflussfaktoren geringer Alterseinkommen zu beheben. So konnten wir belegen, dass eine bessere berufliche Qualifikation bei vielen Personen dem Armutsrisiko entgegenwirkt. Die Verhinderung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist ebenfalls ein Faktor, der Armut im Alter vorbeugt. Der zweite Ansatz besteht darin, das System der Grundsicherung in einer Weise weiterzuentwickeln, dass es in jedem Fall armutsfest wird. Die Kosten dieses zweiten Ansatzes werden umso geringer ausfallen je wirkungsvoller Schritte des ersten Ansatzes verwirklicht werden.

Literatur

- Bogedan, Claudia; Rasner, Anika* (2008): Arbeitsmarkt x Rentenreform = Altersarmut?, in: WSI-Mitteilungen 61, S. 133-138.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* (2009): Rentenversicherungsbericht 2009.
- Bundesregierung* (2008a): Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- (2008b): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008).
- Corneo, Giacomo; Keese, Matthias; Schröder, Carsten* (2009): The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Schmollers Jahrbuch 129 (2009), S. 321-332.
- Deutsche Rentenversicherung Bund; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.)* (2007): Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005). Altersvorsorge und Biographie. München.
- Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.* (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4/2009, S. 54-67.
- Gartner, Hermann; Scheid, Sandro* (2003): Multiple Imputation von fehlenden Werten mit Daten über Unterernährung und Kindersterblichkeit. Mimeo, München.
- Geyer, Johannes; Steiner, Viktor* (2009): Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück, in: DIW Wochenbericht 32/2009, S. 534-541.
- (2010): Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten, in: DIW Wochenbericht 11/2010, S. 2-11.
- Himmelreicher, Ralf K.; Frommert, Dina* (2006): Gibt es Hinweise auf zunehmende Ungleichheit der Alterseinkünfte und zunehmende Altersarmut?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 108-130.
- Krenz, Stefan; Nagl, Wolfgang* (2009): Die Entwicklung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2020, in: ifo Dresden berichtet 2/2009, S. 13-23.
- Krenz, Stefan; Nagl, Wolfgang; Ragnitz, Joachim* (2009): Is there a growing risk of old-age poverty in East Germany?, in: Applied Economics Quarterly Supplement 60, S. 35-50.
- Lang, Cornelia* (2009): Erwerbsformen im Wandel, in: Wirtschaft im Wandel 4/2009, S. 165-171.

- Riedmüller, Barbara; Willert, Michaela* (2008): Die Zukunft der Alterssicherung. Analyse und Dokumentation der Datengrundlagen aktueller Rentenpolitik. Gutachten im Auftrag der Hans-Boeckler-Stiftung.
- Roysten, Patrick* (2004): Multiple imputation of missing values. *The Stata Journal* 4, No. 3, S. 227-241.
- Rubin, Donald B.* (1976): Inference and missing data (with discussion). *Biometrika* 63, S. 581-592.
- (1987): Multiple imputation for non-response in surveys. New York (Wiley & Sons).
- Schafer, Joseph L.* (1997): Analysis of Incomplete Multivariate Data. London (Chapman & Hall).
- Schulten, Thorsten* (2009): Guter Lohn für gute Rente, WSI Diskussionspapier Nr. 164, Juni 2009.
- Statistisches Bundesamt* (2010): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.1.
- White, Halbert* (1980): A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix and a Direct Test for Heteroskedasticity, *Econometrica*, 48, S. 817-838.

Anhang: Regressionsanalyse für die Projektion

Zur Projektion der Alterseinkommen im Jahr 2023 wurde im ersten Schritt mit Hilfe einer Regression untersucht, wie die Einkommen der 65- bis 70-Jährigen des Jahres 2007 von biografischen, familiären und Einkommensvariablen aus dem Jahr 1992 abhängen. Dabei werden als abhängige Variable nicht die Einkommen in Euro, sondern die Nettoeinkommen in Relation zum Medianeinkommen verwendet. Da wir mit den nach Haushaltgröße und -zusammensetzung äquivalenzgewichteten Individualdaten arbeiten, wird dabei auch auf die Daten aus 1992 die Haushaltszusammensetzung des Jahres 2008 angewendet. Während Lohneinkommen individuell zugeordnet werden, ist dies für Kapitaleinkommen nicht immer möglich. Diese werden entsprechend der Haushaltszusammensetzung des Jahres 1992 ohne Äquivalenzgewichtung auf alle Haushaltsmitglieder über 25 Jahre aufgeteilt. Ebenso werden private und öffentliche Transferzahlungen zu gleichen Anteilen auf alle Personen des Haushalts verteilt. Da für den Großteil der 1992 50- bis 55-Jährigen zu 2008 mit Ausnahme des Auszugs von Kindern keine Änderung bezüglich der Haushaltsstruktur vorliegt, kann davon ausgegangen werden, dass eventuelle Ungenauigkeiten bei der individuellen Einkommenszurechnung die Ergebnisse nicht substantiell verzerren sollten. Bei Einkommen als erklärende Variable verwenden wir Bruttogrößen, da Nettoeinkommen im SOEP nicht individuell ermittelt werden.

Um die Wirkung der Dämpfungsfaktoren der Rentenanpassungsformel zu berücksichtigen, werden bei der abhängigen Variable 7,41% der erwerbsbezogenen Rente abgezogen. Dadurch wird die Wirkung der Dämpfungsfaktoren bereits bei der Ermittlung der Regressionskoeffizienten einbezogen.

Eine besondere Problematik stellen die spezifischen Osteffekte dar, welche, wie die Regression zu den Einflussfaktoren der Altersarmut zeigt, einen signifikanten Einfluss ausüben. In einem ersten Schritt werden die Haushalte anhand ihres Wohnbundeslandes Ost- oder Westdeutschland zugeordnet. Da im Datensatz, welcher für die Prognosegleichung verwendet wird, nur eine Person enthalten ist, welche von 1992 zu 2008 zwischen Ost- und Westdeutschland den Wohnort wechselte, sollte die wegen fehlender vollständiger Daten zum Erwerbsverlauf nicht mögliche genaue Ost-West-Zuordnung unproblematisch sein. Beachtet werden muss jedoch, dass davon ausgegangen werden kann, dass der Einfluss der spezifischen Osteffekte in den kommenden Jahren abnimmt. Dafür wurden der Ost-Dummy und die Ostinteraktionsterme mit der Zahl der von der Person in der DDR verbrachten Jahre multipliziert.

Zur Eliminierung des Einflusses von Ausreißern, wurden alle Beobachtungen, deren Residuum betragsmäßig über dem fünffachen Standardfehler liegt, entfernt.

Die Regressionsanalyse erbringt folgendes Ergebnis:

Unabhängige Variablen:	SOEP-Code	Koeffizienten (in Klammern: t-Statistik)	
Arbeitseinkommen	I1111092	0,21***	(5,03)
Vermögenseinkommen	I1110492	0,52***	(2,61)
Kalkulatorische Miete	I1110592	0,39***	(2,66)
Private Transfers	I1110692	0,09	(0,28)
Öffentliche Transfers	I1110792	0,11	(0,88)
Gesetzliche Renten	I1110892	0,44***	(2,78)
Private Renten	I1111792	1,11*	(1,73)
Ost X Arbeitseinkommen		-0,002*	(-1,77)
Ost X Vermögenseinkommen		0,02	(0,94)
Ost X kalkulatorische Miete		0,03***	(2,77)
Ost X öffentliche Transfers		-0,004	(-0,64)
Ost X gesetzliche Renten		-0,01**	(-2,19)
Ost X private Renten		-0,01	(-0,57)
Personen im Haushalt	D1110692	0,002	(0,10)
Kinder im Haushalt	D1110792	0,11	(0,83)
Ost X Personen im Haushalt		0,0005	(0,64)
Ost X Kinder im Haushalt		-0,01*	(-1,82)
Wohnortwechsel zwischen West- und Ostdeutschland	IBULA, YBULA	-0,13	(-0,96)
Geschlecht (1=männlich, 0=weiblich)	SEX	-0,13	(-1,57)
Abgeschlossene Lehre	IPBBIL01, IPBBIL02, IPBBIL03	0,13***	(2,99)
Abgeschlossenes Studium	IPBBIL01, IPBBIL02, IPBBIL03	0,32***	(2,77)
Verheiratet	D1110408	0,05	(0,89)
Verwitwet	D1110408	0,15	(1,26)
Geschieden	D1110408	-0,14	(-1,36)
Selbstständig	STIB92	-0,22**	(-2,05)
Beamte/r	STIB92	0,52***	(3,78)
Arbeiter/in	STIB92	-0,20***	(-2,98)
Angestellte/r	STIB92	-0,10	(-1,08)
Ost X Geschlecht		0,001	(0,48)
Ost X abgeschlossene Lehre		-0,004***	(-2,70)
Ost X abgeschlossenes Studium		-0,004	(-1,56)
Ost X verheiratet		0,002	(0,89)
Ost X verwitwet		0,002	(0,69)
Ost X geschieden		0,003	(1,02)
Ost X selbstständig		-0,001	(-0,40)
Ost X Beamte/r		-0,01***	(-2,93)
Ost X Arbeiter/in		0,003*	(1,80)
Ost X Angestellte/r		0,002	(0,99)
Ost	IBULA	0,001	(0,43)
Konstante		0,48***	(5,64)
N		427	
R ²		0,6386	

38. Haushalts- und Finanzausschuss, Tischvorlage TOP 6

§ 18 LHO geltende Fassung

Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, daß

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes

§ 18 LHO (Drs. 5/2616)

Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen. **Ausnahmen** sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.

(2) Der Haushaltsausgleich durch **Aufnahme von Krediten** ist in folgenden Fällen **zulässig**:

1. Bei einer **von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung**, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle.
2. Bei **Naturkatastrophen** oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

(3) Die nach Absatz 2 **aufgenommenen Kredite sind** unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung **innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuführen**. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung im Sinne dieses Absatzes. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Jahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der nach Absatz 2 aufgenommenen Kredite zu verwenden. Die Rückführung der Kredite ist in einem **Tilgungsplan** festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. **Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtages.**

(4) Ungeachtet der Regelung des Absatzes 3 sind die **Haushalte so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt stetig sinkt**. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Entschuldungskonzeptes der mittelfristigen Finanzplanung gemäß § 31 Abs. 2 sollen möglichst regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.

(5) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 3 und 4 zu berichten. In dem Bericht ist dazulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(6) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,

2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft

(Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die

Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(7) Die Ermächtigungen nach Absatz 6 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 6 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

§ 31 LHO geltende Fassung

Finanzplanung, Berichterstattung zur Finanzwirtschaft

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt entsprechend §§ 9, 10 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie §§ 50 bis 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eine fünfjährige Finanzplanung auf. Es kann hierzu von den zuständigen Stellen Unterlagen anfordern.

(2) Der Finanzplan wird von der Landesregierung beschlossen und anschließend dem Landtag und dem Landesrechnungshof zugeleitet.

(3) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet im Zusammenhang mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans sowie des Finanzplans den Landtag über den Stand und über die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes

§ 31LHO (Drs. 5/2616)

Finanzplanung, Berichterstattung zur Finanzwirtschaft

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt entsprechend §§ 9, 10 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie §§ 50 bis 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eine fünfjährige Finanzplanung auf. Es kann hierzu von den zuständigen Stellen Unterlagen anfordern.

(2) Neben den sich aus Absatz 1 ergebenden Anforderungen ist in den Finanzplan ein Tilgungskonzept zur kontinuierlichen Rückführung des Schuldenstandes des Landes aufzunehmen. Dabei ist mindestens ein Zeitraum von zehn Jahren darzustellen.

(3) Der Finanzplan wird von der Landesregierung beschlossen und anschließend dem Landtag und dem Landesrechnungshof zugeleitet.

(4) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet im Zusammenhang mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans sowie des Finanzplans den Landtag über den Stand und über die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes.

38. Haushalts- und Finanzausschuss, Tischvorlage TOP 6

§ 18 LHO geltende Fassung

Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, daß

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes

§ 18 LHO (Drs. 5/2616)

Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist **ohne Einnahmen aus Krediten** auszugleichen. **Ausnahmen** sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.

(2) Der Haushaltsausgleich durch **Aufnahme von Krediten** ist in folgenden Fällen **zulässig**:

1. Bei einer **von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung**, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle.
2. Bei **Naturkatastrophen** oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

(3) Die nach Absatz 2 **aufgenommenen Kredite sind** unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung **innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuführen**. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung im Sinne dieses Absatzes. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Jahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der nach Absatz 2 aufgenommenen Kredite zu verwenden. Die Rückführung der Kredite ist in einem **Tilgungsplan** festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. **Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtages.**

(4) Ungeachtet der Regelung des Absatzes 3 sind die **Haushalte so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt stetig sinkt**. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Entschuldungskonzeptes der mittelfristigen Finanzplanung gemäß § 31 Abs. 2 sollen möglichst regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.

(5) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 3 und 4 zu berichten. In dem Bericht ist dazulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(6) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,

2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft

(Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die

Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(7) Die Ermächtigungen nach Absatz 6 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 6 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

§ 31 LHO geltende Fassung

Finanzplanung, Berichterstattung zur Finanzwirtschaft

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt entsprechend §§ 9, 10 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie §§ 50 bis 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eine fünfjährige Finanzplanung auf. Es kann hierzu von den zuständigen Stellen Unterlagen anfordern.

(2) Der Finanzplan wird von der Landesregierung beschlossen und anschließend dem Landtag und dem Landesrechnungshof zugeleitet.

(3) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet im Zusammenhang mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans sowie des Finanzplans den Landtag über den Stand und über die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes

§ 31LHO (Drs. 5/2616)

Finanzplanung, Berichterstattung zur Finanzwirtschaft

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt entsprechend §§ 9, 10 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie §§ 50 bis 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eine fünfjährige Finanzplanung auf. Es kann hierzu von den zuständigen Stellen Unterlagen anfordern.

(2) Neben den sich aus Absatz 1 ergebenden Anforderungen ist in den Finanzplan ein Tilgungskonzept zur kontinuierlichen Rückführung des Schuldenstandes des Landes aufzunehmen. Dabei ist mindestens ein Zeitraum von zehn Jahren darzustellen.

(3) Der Finanzplan wird von der Landesregierung beschlossen und anschließend dem Landtag und dem Landesrechnungshof zugeleitet.

(4) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet im Zusammenhang mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans sowie des Finanzplans den Landtag über den Stand und über die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes.

»Jetzt sind wir mal dran!«

Ist es Zeit für einen Aufbau West? Die Kämmerer von Wuppertal und Dresden im Streitgespräch

von Petra Pinzler; Cornelius Pollmer | 16. September 2010 - 08:00 Uhr

DIE ZEIT: Sie sind Kämmerer in ganz unterschiedlichen Städten. Gibt es etwas, worum Sie den anderen beneiden?

Hartmut Vorjohann: Ich bin sehr glücklich in meiner Stadt und stolzer Dresdner. Neidisch auf Wuppertal? Da gibt es eigentlich nichts.

Johannes Slawig: Es wäre schon schön, in einer Stadt ohne Schulden zu arbeiten. Der Blick nach Dresden ist faszinierend.

ARMER WESTEN, REICHER OSTEN

Im hoch verschuldeten Wuppertal überlegt Kämmerer Johannes Slawig (CDU), das einzige städtische Theater zu schließen. Dresden ist schuldenfrei – und Finanzbürgermeister Hartmut Vorjohann (CDU) plant den Neubau der Operette. Dennoch muss Wuppertal jährlich 20 Millionen Euro in den Solidarpakt einzahlen. Kreditfinanziert. Wie gerecht ist der Aufbau Ost 20 Jahre nach der Einheit?

ZEIT: Wuppertal ist fast pleite. Dresden gilt als reiche Stadt. Damit wir uns vorstellen können, was das für den Alltag der Bürger bedeutet, lassen Sie uns Quartett spielen: Wie viele städtische Theater haben Sie?

Vorjohann: Bei uns gibt es das einzige Operettenhaus in Deutschland und ein Kinder- und Jugendtheater. Beide finanziert die Stadt.

Slawig: Die Wuppertaler Bühnen haben drei Sparten: Theater, Oper und Tanztheater.

ZEIT: Schwimmbäder?

Vorjohann: Elf Frei- und vier Hallenbäder.

Slawig: Ich habe gerade vorgeschlagen, dass wir fünf Bäder schließen. Wenn das geschieht, bleiben noch ein städtisches Freibad und fünf Hallenbäder.

ZEIT: Wie viele Kita-Plätze fehlen?

Vorjohann: Die Geburtenrate in Dresden hat sich seit Mitte der Neunziger verdoppelt, dementsprechend haben wir das Platzangebot verdoppeln müssen. Diesem Trend laufen wir ein bisschen hinterher. Es fehlen uns deswegen etwa 500 Plätze.

Slawig: Wuppertal schrumpft. Wir haben immer weniger Kinder, und deswegen mangelt es nicht an Kindergartenplätzen. Allerdings können wir nicht alle Kinder unter drei Jahren

betreuen. Da fehlt das Geld. Den Rechtsanspruch auf die Betreuung, den es von 2013 an geben wird, können wir nicht erfüllen. Das steht heute schon fest.

ZEIT: Sie verstoßen dann gegen das Gesetz?

Slawig: Da wird uns wohl nichts anderes übrig bleiben. Wir können ja auch vieles andere nicht mehr leisten. Viele Frostschäden des vergangenen Winters sind bis heute nicht beseitigt. Wir müssen Gebäude schließen, weil wir kein Geld für ihre Sanierung haben...

ZEIT: Wie typisch sind Sie: die arme, schrumpfende Westkommune und die reiche, wachsende Ostkommune?

Vorjohann: Ich wünschte mir, wir wären typisch. Leider ist das nicht so. Der Osten verliert immer noch Menschen, die Wirtschaftskraft liegt deutlich zurück, und es werden immer noch weniger Steuern eingenommen als im Westen. Auch 20 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung sind die Lebensverhältnisse nicht einheitlich. Wir sind davon leider noch weit entfernt, dem Osten geht es in der Summe schlechter.

Slawig: Wuppertal steht für einen Trend, leider. Immer mehr westdeutsche Großstädte sind hoch verschuldet – und dies nicht in erster Linie wegen eigener Fehler. Sie leiden unter dem Strukturwandel: Die Zahl ihrer Einwohner sinkt, die der sozialversicherungspflichtigen Jobs auch. Dafür wächst die Zahl derjenigen, die staatliche Hilfe brauchen. Viele Städte werden deswegen auch nicht mehr allein aus der Schuldenfalle herauskommen.

ZEIT: Die Wuppertaler Politiker sind an nichts schuld?

Slawig: Wir haben sicher Fehler gemacht, keine Frage. Wir haben zu spät neue Gewerbegebiete ausgewiesen, und es gab das eine oder andere, was ich heute als Maiglöckchen-Wunsch ablehne. Aber das waren Einzelfälle! An den meisten Problemen sind wir tatsächlich nicht schuld. Anders lässt sich doch auch nicht erklären, dass so viele Städte in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ähnlich stark betroffen sind.

ZEIT: Wie wär's mit Sparen?

Slawig: Selbst wenn wir alle freiwilligen Leistungen der Stadt Wuppertal morgen einstellen würden – beispielsweise Schwimmbäder, Museen, Bibliotheken, Theater, Zoo, Sinfonieorchester –, dann würde das nicht reichen, den strukturellen Fehlbetrag des Haushaltes auszugleichen. Wir realisieren zurzeit trotzdem das zehnte Sparpaket. Aber was uns so zu schaffen macht, ist dieses Vergeblichkeitsgefühl: Trotz aller Einschnitte reicht es nicht. Das heißt: Über unsere eigenen Maßnahmen hinaus müssen Bund und Land uns unter die Arme greifen.

ZEIT: Herr Vorjohann, der Westen ist arm, aber unschuldig?

Vorjohann: Tatsächlich stecken viele Städte nicht in den roten Zahlen, weil etwa zu viel Geld für Theater ausgegeben wurde. Sie leiden unter dem Strukturwandel, unter der Krise. Und sie müssen Schulden machen, weil die Sozialausgaben ihre Etats sprengen. Daran ist nicht zuletzt der Gesetzgeber, also vor allem der Bund, aber daran sind auch die Länder schuld.

ZEIT: Wir ahnten, dass Sie sich leicht einigen und gemeinsam die Schuld an der Miesere nach Berlin verlagern würden. Aber können die Städte nicht doch selbst etwas tun?

Vorjohann: Man kann Glück haben, so wie wir in Dresden – und sich für ein paar Jahre Luft verschaffen. Wir haben vor ein paar Jahren alle unsere 48.000 kommunalen Wohnungen verkauft. Es gab damals viel Protest gegen diese Privatisierung. Aber wir bekamen damit eine Milliarde Euro bar auf den Tisch. Und plötzlich waren wir schuldenfrei. Das gibt uns heute viel Spielraum. Allerdings ist nicht sicher, wie lange das noch funktioniert. Denn auch wir müssen ständig mehr Geld für Leistungen ausgeben, die der Bund sich ausdenkt – im Sozialen oder bei der Kinderbetreuung.

ZEIT: Ein Beispiel bitte.

Vorjohann: Wenn sich in Dresden die Kinderzahl verdoppelt, ist das schön. Aber es heißt auch, dass die Stadt mehr oder weniger gesetzlich verpflichtet ist, doppelt so viel Geld dafür auszugeben. Vor zehn Jahren haben wir 60 Millionen Euro für Kitas ausgegeben, jetzt sind es 120 Millionen.

ZEIT: Könnten andere Städte eigentlich etwas von Dresden lernen – beispielsweise wie man frühzeitig aus der Schuldenfalle kommt?

Vorjohann: Leider kaum. Dresden bietet keine Blaupause, denn nicht jeder kann wie wir Vermögen verkaufen. Um Fördergelder überhaupt abrufen zu können, braucht man immer Eigenmittel. Seit dem Wohnungsverkauf und der Entschuldung sind wir wieder in der Lage, unseren Eigenbeitrag für diese Fördermittel zu erbringen. Außerdem sind wir im Osten ja auch noch in einer besonderen Situation. Wir bekommen durch den Solidarpakt immer noch Geld, um die marode Infrastruktur wieder aufzubauen.

Slawig: Und genau das ist längst überholt. Es war damals richtig, den Solidarpakt aufzulegen. Heute ist er ungerecht.

ZEIT: Über den Solidarpakt werden jedes Jahr etwa zehn Milliarden Euro vom Westen in den Osten überwiesen. Bezahlen müssen auch Städte wie Wuppertal. Was kostet das?

Slawig: Wuppertal hat in den vergangenen zwanzig Jahren 300 Millionen Euro an den Osten gezahlt. Das ist jeder sechste Euro, den wir an Schulden haben. Ich muss dafür heute Kassenkredite aufnehmen: Allein in diesem Jahr zahle ich dafür 50 Millionen Euro Zinsen. Das passt doch nicht mehr in die Zeit. Die Infrastruktur ist doch längst in vielen westdeutschen Großstädten in einem dramatischen Zustand. Straßen mit Schlaglöchern

finden Sie heute eher im Westen. Der hat heute Nachholbedarf bei der Infrastruktur. Wir können den Solibetrag nicht mehr bezahlen. Heute haben wir 1,8 Milliarden Euro Schulden. Jetzt sind wir auch mal dran!

ZEIT: Wir brauchen also einen Aufbau West?

Slawig: Ja. Der Solidarpakt muss neue Kriterien bekommen. Und wenn westdeutsche Städte die erfüllen, müssen sie auch Geld aus dem Topf bekommen.

ZEIT: Stimmt der Osten da zu?

Vorjohann: Der Pakt ist eine nationale Kraftanstrengung, um die Folgen der Teilung, nämlich das vollständige Herunterwirtschaften eines ganzen Landes, zu beseitigen. Das, was wir jetzt in Westdeutschland sehen, hat eine ganz andere Ausgangssituation und eine andere Qualität. Deswegen fände ich ein nationales Notfallprogramm für Kommunen falsch. Wie wollen Sie da verhindern, dass das Gleiche wie bei den Banken passiert: dass Städte auf fremde Rechnung spekulieren und eigene Anstrengungen unterlassen. Hinterher wird irgendein Fonds schon zahlen. Sie schaffen durch so etwas fatale Anreizstrukturen. Es gäbe dann keinen Grund für eine Kommune, zu sparen oder zum Beispiel die Grundsteuer zu erhöhen. Denn die Bürger würden dann sagen: Warum? Es wird uns eh geholfen.

Slawig: Ich will doch nicht Misswirtschaft belohnen. Ich will Hilfe für die, die unverschuldet in die Misere geraten sind. Denn wir haben inzwischen eine Zwei-Klassen-Gesellschaft der Städte: Der einen Gruppe geht es gut, und die andere kommt nicht mehr aus den Schulden heraus. Städte wie Wuppertal haben ohne Hilfe keine Perspektive. Da ist es ganz egal, wie viele Einrichtungen wir noch zumachen. Die Schulden wachsen trotzdem. Wir müssen jeden Tag 500.000 Euro Kassenkredite aufnehmen, um überhaupt weitermachen zu können. Bei diesen Krediten variiert der Zinssatz. Ich darf mir also gar nicht vorstellen, was bei steigenden Zinssätzen passiert.

ZEIT: Kann man bei den Menschen überhaupt Verständnis schaffen für so etwas wie Sparpolitik?

Slawig: Ich habe zwei Erfahrungen gemacht. Erstens: Ehrlichkeit ist das Wichtigste. Die Bürger wollen wissen, wie es um den Haushalt steht, wie es weitergehen soll, was geplant ist. Rumlavieren wird nicht belohnt. Zweitens wollen sie ein Konzept sehen, und dazu gehört auch eine Perspektive. Mein Problem ist, dass ich diese für Wuppertal nicht formulieren kann.

ZEIT: Herr Vorjohann, wenn Ihr Kollege morgen auf die Straße ginge, um Solidarität bitten würde und deswegen das Ende des Solidarpakts forderte: Würden Sie mitlaufen?

Vorjohann: Das Ende hat bereits begonnen. Wir bekommen bereits seit 2009 jedes Jahr weniger Mittel. 2019 ist dann ganz Schluss.

Slawig: So lange kann ich nicht warten.

Vorjohann: Uns in Dresden nun für eine gute Politik zu bestrafen wäre doch auch falsch. Wenn der Verkauf unserer Wohnungen – wofür es damals viel Kritik gab – dazu führt, dass uns jetzt Geld gestrichen wird, mache ich nie wieder irgendetwas zur Gesundung des Haushalts. Außerdem müssen Sie den ganzen Osten betrachten. Der hinkt hinterher.

ZEIT: Herr Slawig soll also jeden Tag weiter 500.000 Euro Kassenkredite aufnehmen, auch um die Operette in Dresden zu bezahlen.

Vorjohann: Wir lösen das Problem nicht dadurch, dass sein Beitrag und meine Zuwendung gestrichen werden.

ZEIT: Sondern?

Vorjohann: Der Solidarpakt muss weiter die Grundlage für die neuen Länder bleiben. Das viel größere Problem ist doch tatsächlich, dass der Bund und die Länder Gesetze machen und Standards festsetzen, für die die Kommunen dann zahlen müssen. Der Sozialstaat wird auf Bundesebene beschlossen und auf kommunaler Ebene bezahlt. Das reißt vielen Stadtverwaltungen die Beine weg. Wer Gesetze macht, soll dafür auch das Scheckheft zücken müssen.

Slawig: Das stimmt. Die Bundesregierung und der Bundestag sind für einen großen Teil unserer Haushaltsprobleme verantwortlich.

ZEIT: Die Präsidentin des Deutschen Städtetages, Petra Roth, hat vor einem »Kollaps« der Kommunen gewarnt. Können Städte überhaupt pleitegehen?

Slawig: Pleite zu sein bedeutet für Städte, dass sie völlig entmachtet werden. Es ist quasi das Ende der kommunalen Selbstverwaltung. In Nordrhein-Westfalen ist das schon in zwei Städten passiert, Wuppertal droht das im nächsten Jahr. Für jede einzelne Investition und Besetzung muss ich schon jetzt die Bezirksregierung um Erlaubnis bitten – selbst wenn ich nur einen Gärtner-Azubi einstellen will. Auch der gewählte Stadtrat kann kaum noch über Ausgaben entscheiden. Das ist für die kommunale Demokratie fatal.

ZEIT: Macht Ihnen Ihr Job eigentlich noch Spaß?

Slawig: Wenn ich ehrlich bin, im Moment nur noch wenig.

ZEIT: Herr Vorjohann, wenn Sie mit Ihrem Kollegen einfach mal Jobs tauschen würden. Was würden Sie anders machen?

Vorjohann: Das ist eine tückische Frage. Die würde ich gern mit einer kleinen Geschichte beantworten. Sachsens damaliger Ministerpräsident Biedenkopf besuchte nach der Wende eine Werksversammlung von Trabant in Zwickau. Dort forderten alle: Staat, rette uns! Da hat Biedenkopf gefragt: Wer von euch will einen Trabant kaufen? Keiner hat sich

gemeldet. Da war allen klar: Manche Strukturen sind nicht lebensfähig. In Ostdeutschland ist notgedrungen kein Stein auf dem anderen geblieben, es gab Strukturwandel mit der Brechstange. In Westdeutschland diskutiert man hingegen im fünften Jahrzehnt über den Steinkohlebergbau. Der Strukturwandel wird dort viel langsamer zugelassen. Ich komme aus NRW, ich kenne die Diskussionen. Ich weiß auch, dass es hart ist, wenn man seine Arbeit verliert oder dafür woanders hingehen muss. Aber viele Ostdeutsche haben das getan, sie sind der Arbeit nachgezogen. In Westdeutschland ist Strukturwandel möglicherweise zu zaghaft gemacht worden – das hatte bei dem Sozialstaat, den wir Gott sei Dank haben, dramatische Folgen für einige Kommunen.

ZEIT: Was heißt denn das konkret: Soll Ihr Kollege für einen Strukturwandel mit der Brechstange werben?

Vorjohann: Für Ost wie West gilt: Auf Dauer schafft man es nicht, für alle die Arbeit zu den Menschen zu bringen. Daher müssen die Menschen der Arbeit nachziehen.

ZEIT: Das heißt, Wuppertal sollte seine Arbeitslosen besser ins reiche Stuttgart schicken?

Vorjohann: Das klingt brutal. Aber im Moment federt der Sozialstaat die Menschen ab, auch in Wuppertal und so gut oder schlecht es eben geht. Dann bezahlt er auch noch Wirtschaftsförderung, damit vielleicht neue Arbeitsplätze entstehen. Dabei kann man heute die Arbeit nicht mehr zu den Menschen bringen, das ist am Ende eine ökonomische Überforderung des Systems.

ZEIT: Herr Slawig, stimmen Sie da zu, müssen die Menschen aus Wuppertal vielleicht weggehen, damit es besser wird?

Slawig: Natürlich ziehen Menschen weg. Das passiert doch schon. Aber Sie können das doch nicht ernsthaft politisch fordern. Wir stecken hier mitten im Strukturwandel. Der ist für die Menschen in Wuppertal hart, und er wird noch härter. Denn sie müssen zur Sicherung des Haushalts weitere Einschnitte hinnehmen. Ich wünsche mir nur, dass es Licht am Ende des Tunnels gibt.

ZEIT: Herr Vorjohann, wenn Sie in Dresden Solidarität mit Wuppertal fordern würden – zeigen Ihnen die Leute dann den Vogel?

Vorjohann: Das subjektive Empfinden der Ostdeutschen ist, dass sie in den vergangenen 20 Jahren ein ziemlich schweres Päckchen zu tragen hatten. Daher vermute ich, dass sie sagen würden: Bei allem Respekt vor Wuppertal, wir haben es auch nicht leicht gehabt!

ZEIT: Wann waren Sie das letzte Mal in Dresden, Herr Slawig?

Slawig: Im vergangenen Jahr.

ZEIT: Wenn Sie Dresden sehen, was denken Sie da?

Slawig: Ich bin stolz auf solche Städte wie Dresden. Ich kenne die Stadt ja noch von früher, kurz nach der Wende. Da hat sich so viel getan. Auf der anderen Seite aber denke ich auch: Das haben wir mitbezahlt. Ich neide den Dresdnern ihren Erfolg nicht. Aber ich stelle mir schon die Frage: Sind nicht jetzt wir auch mal an der Reihe?

Das Gespräch führten Petra Pinzler und Cornelius Pollmer

COPYRIGHT: DIE ZEIT, 16.09.2010 Nr. 38

ADRESSE: <http://www.zeit.de/2010/38/S-Dresden-Wuppertal>

Finanzen

Aufschwung geht an den Kassen der Kommunen vorbei - steigende Ausgaben bedrohen Handlungsfähigkeit

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert angesichts des ungebrochenen Anstiegs der kommunalen Ausgaben um +4,3 Prozent auf 84,7 Mrd. Euro im 1. Halbjahr 2010 deutliche Entlastungen der Städte und Gemeinden auf der Ausgabenseite. Die Sozialausgaben sind im 1. Halbjahr 2010 ungebrochen um +8,1 Prozent auf 21,2 Mrd. Euro angewachsen.



"Diese Entwicklung bedroht die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Es drohen gravierende Folgen für das Leben der Menschen vor Ort. Konkret bedeutet das weniger Investitionen, einen weiteren Verfall der Infrastruktur und die Unfähigkeit, wichtige Vorhaben wie bessere Kinderbetreuung und die Integrationsförderung im nötigen Umfang voranzutreiben", sagte Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. „Die Gemeindefinanzkommission, in der Bund, Länder und Kommunen zusammensitzen, muss zügig ein Entlastungskonzept vorlegen“, forderte Landsberg daher.

Die Stabilisierung der Gewerbesteuer – wenn auch auf niedrigem Niveau – zeigt, dass diese Steuer nicht abgeschafft, sondern durch Einbeziehung der Selbständigen stabilisiert werden muss. Nach einem Einbruch um gut 20 Prozent im Jahr 2009 belegen die Zahlen für das 1. Halbjahr 2010 nur noch einen Rückgang von -6,8 Prozent. In den Ergebnissen spiegeln sich neben konjunkturell bedingten Mindereinnahmen auch Steuerrechtsänderungen in erheblichem Ausmaß wieder.

Die Krise der Kommunalfinanzen hält unvermindert an. Im 1. Halbjahr 2010 verzeichneten die Kommunen ein Finanzierungsdefizit von -7,8 Mrd. Euro. Im 1. Halbjahr 2009 lag das Finanzierungsdefizit noch bei -4,2 Mrd. Euro.

„Die strukturelle Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden muss endlich durch ein von Bund und Ländern getragenes Entlastungskonzept beseitigt werden“, sagte Landsberg abschließend.

(Pressemitteilung des DStGB Nr. 41/2010)

Weitere Informationen:

- DStGB-Schwerpunkt "Gemeindefinanzen"



Rettet die lokale Demokratie!

**Städte und Gemeinden stärken, Reformen anpacken,
Schuldensumpf trockenlegen**

**Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
vom 15. Juni 2010**

Kommunen gestalten das Leben vor Ort. Sie sollen die Kinderbetreuung verbessern, Schulen sanieren, Kultur und Sport fördern, die Jugendarbeit verbessern, Abwasser beseitigen, Sozialhilfe zahlen und mit weiteren Investitionen das örtliche Handwerk stärken. Dies alles jedoch mit immer weniger finanziellen Mitteln. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden ist katastrophal. Sie werden von wegbrechenden Einnahmen und explodierenden Sozialausgaben in die Zange genommen. Im laufenden Jahr ist mit einem Finanzierungsdefizit von rund -15 Milliarden Euro zu rechnen. Auch die Jahre 2011 bis 2013 lassen nach der jüngsten Steuerschätzung keine Besserung erwarten. Die Sozialausgaben (2010 über 41 Milliarden Euro) werden weiter steigen. Damit geraten die Kommunen endgültig in eine strukturelle Unterfinanzierung. Ihnen droht der Verlust der Handlungsfähigkeit. Das hat gravierende Folgen für das Leben der Menschen vor Ort und führt zwangsläufig zu weniger Investitionen, zum Verfall der Infrastruktur und dazu, dass wichtige Vorhaben wie der Weg in die Bildungsrepublik, eine bessere Kinderbetreuung und die Integrationsförderung nicht im nötigen Umfang vorangetrieben werden können. Die freiwilligen Aufgaben werden zunehmend in Frage gestellt.

Damit ist nicht nur die kommunale Selbstverwaltung, sondern auch die lokale Demokratie gefährdet. Sie ist die Basis unseres Staates.

Der Bürger begegnet dem Staat in erster Linie in seiner Stadt und Gemeinde. Wenn dort nicht mehr ansatzweise das Notwendigste geleistet werden kann, wird die Politikverdrossenheit weiter steigen, die Partizipation und die Bereitschaft, sich für die Allgemeinheit einzusetzen, sinken. Die Politik muss sich bewusster werden, **dass ohne die Stadt kein Staat zu machen oder auch nur zu bewahren ist.**

Deshalb brauchen wir jetzt Reformen und eine Neuausrichtung unserer Gesellschaft. Die Reformen müssen dazu beitragen, dass der Sozialstaat finanzierbar bleibt und zukunftsfest wird. Gleichzeitig muss dem demographischen Wandel Rechnung getragen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands erhöht werden. Dies wird nur mit starken Städten und Gemeinden verwirklicht werden können. Nur wer die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden sichert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten erweitert und die kommunale Kompetenz sinnvoll nutzt, sichert auch die lokale Demokratie.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Marienstraße 6, 12207 Berlin
Kontakt: Franz-Reinhard. Habbel@dstgb.de

Stand: 15. Juni 2010



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

1. Kommunale Einnahmesituation verbessern!

Gewerbesteuer reformieren:

- Bewährte Elemente bewahren und stärken.
- Schwachstellen durch Verbreiterung der Bemessensgrundlage – insbesondere durch Einbeziehung der Selbständigen – kurzfristig und ohne bürokratischen Aufwand beseitigen.

Gemeindlichen Umsatzsteueranteil erhöhen.

Grundsteuerreform vorantreiben, Aufkommen verbessern.

2. Ausgaben reduzieren!

Nicht hinnehmbar ist, dass die Kommunen mit den Sozialausgaben in großem Maße gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren und im Wesentlichen keinen Einfluss auf diese Ausgaben haben. Die Kommunen müssen insbesondere bei den Kosten der Unterkunft für Hartz IV-Empfänger, der Eingliederungshilfe für Behinderte und bei der Grundsicherung im Alter entlastet werden.

Kosten der Unterkunft: Faire Lastentragung zwischen Bund und Kommunen!

- Keine Absenkung, sondern Erhöhung der Bundesbeteiligung.
- Änderung der Anpassungsformel unter Zugrundelegung der tatsächlichen Kosten.
- Zusammenlegung von Unterkunftskosten und Wohngeld.
- Pauschalierung vorsehen, Bürokratiekosten einsparen.

Eingliederungshilfe für Behinderte: Versicherungslösung mit bundesfinanziertem Leistungsgesetz

- Das Risiko einer Behinderung ist – ebenso wie die Pflegebedürftigkeit – ein allgemeines Lebensrisiko. Daher sollte zur teilweisen Abdeckung dieses Risikos ein Versicherungsschutz des Einzelnen eingeführt werden, der organisatorisch mit der Pflegeversicherung verbunden wird.
- Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe brauchen wir ergänzend ein bundesfinanziertes Leistungsgesetz für behinderte Menschen.

Grundsicherung im Alter: Renten armutsfest machen!

- Vorgelagerte Sicherungssysteme stärken.
- Lebensarbeitszeit verlängern, Eigenvorsorge ausbauen.

3. Kinderbetreuung solide finanzieren!

- Betreuungsbedarf realistisch feststellen.
- Bundes- und Länderbeteiligung an den tatsächlichen Bedarf anpassen.
- Wirtschaft stärker einbinden.
- Vorrang für Investitionen in die Infrastruktur statt Erhöhung von Transferleistungen.

4. Arbeitsmarktpolitik

- Fördern und Fordern konsequent anwenden.
- Kommunale Kompetenz in den neuen Jobcentern dauerhaft sichern.
- Kreisangehörige Gemeinden in die Entscheidungsprozesse einbinden.
- Bundesvorgaben reduzieren, Spielraum des Jobmanagers vor Ort erhöhen.
- Bezahlte Bürgerarbeit ausbauen.

5. Mitwirkung und Gesetzesfolgenabschätzung

- Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände verfassungsrechtlich absichern.
- Gesetzesfolgenabschätzung zwingend vorschreiben.
- Planspiele für den Gesetzesvollzug ausbauen.
- Bürokratiekosten solide feststellen und minimieren.