

Freiwilligkeit im Spannungsfeld des demographischen Wandels:

EIN RENTENANSPRUCH FÜR DAS EHRENAMT IN DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE

Stephan L. Thomsen

Mai 2013

FREIWILLIGKEIT IM SPANNUNGSFELD DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS:
EIN RENTENANSPRUCH FÜR DAS EHRENAMT
IN DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE

Stephan L. Thomsen¹

NIW Hannover

Version: Mai 2013

Zusammenfassung

Als Folge des demographischen Wandels in Deutschland wird die Erwerbsarbeit zur ökonomischen Absicherung und Vorsorge, aber auch zur Aufrechterhaltung der beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme ausgeweitet. Diese Ausdehnung hat zur Folge, dass Zeiten für andere Tätigkeiten und hierdurch für das Ehrenamt zukünftig geringer werden. Vor dem Hintergrund des hohen Anteils ehrenamtlich Tätiger in der Freien Wohlfahrtspflege und dem durch sie erbrachten großen Beitrag zur sozialen Infrastruktur in Deutschland müssen diese Entwicklungen ernst genommen werden. Um die Folgen des demographischen Wandels für die ehrenamtliche Betätigung zu mildern, kann ein möglicher Rentenanspruch auf ehrenamtliche Tätigkeiten hilfreiche Anreize setzen.

¹ Prof. Dr. Stephan L. Thomsen ist Direktor des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Professor für Angewandte Wirtschaftspolitik an der Leibniz Universität Hannover. Kontakt: NIW Hannover, Königstr. 53, 30175 Hannover, Tel. 0511-12331632, Fax. 0511-12331655, Email: thomsen@niw.de.

Der vorliegende Beitrag wurde motiviert durch den **DRK**-Landesverband Niedersachsen, mit dem der Autor Möglichkeiten und Perspektiven der Stärkung des Ehrenamts unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen des demographischen Wandels diskutiert hat. Ich danke Mario Reinhold und Björn Zucknick für die Erstellung der Karten.

1. AUSGANGSITUATION

Die Freie Wohlfahrtspflege gehört zum Fundament der sozialen Infrastruktur in Deutschland. Orientiert am Gemeinwohl und der Verantwortung für hilfebedürftige Menschen leisten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Einrichtungen, Initiativen und Maßnahmen der Freien Wohlfahrtspflege sowie in die ihnen angeschlossenen Selbsthilfegruppen *„einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau und Ausbau des Sozialwesens in Deutschland und ermöglichen ein breit gefächertes Angebot sozialer Hilfen“*.² Neben den gut 1,5 Millionen hauptamtlich Beschäftigten wird dieses besondere Angebot durch etwa 2,5 bis 3 Millionen Bürgerinnen und Bürger erbracht, die sich freiwillig und ehrenamtlich engagieren.³

Die zunehmend spürbaren Auswirkungen des demographischen Wandels in Deutschland verdeutlichen zugleich die zukünftigen Risiken für die Aufrechterhaltung der Versorgung der Freien Wohlfahrtspflege.⁴ Ganz allgemein beschreibt der demographische Wandel die Veränderung der Bevölkerung in Zahl und Struktur. Für Deutschland sind die vier wesentlichen Facetten hierbei 1) der Bevölkerungsrückgang, 2) die Alterung der Bevölkerung, 3) die Zunahme der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und 4) die Veränderungen der Formen des Zusammenlebens. Alle diese Faktoren wirken sich direkt auf die Nachfrage, aber auch das Angebot der Freien Wohlfahrtspflege aus. Hierbei wird insbesondere die verfügbare Zeit der Beteiligten verringert. Eine wirtschaftliche und qualitative Leistungserbringung, ihre Kontinuität und Verlässlichkeit sowie die Schaffung und Sicherung einer sozialen Infrastruktur, insbesondere im Ehrenamt, werden entsprechend schwieriger. Neben diesen Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten im Ehrenamt (und im Hauptamt) wird der demographische Wandel die Finanzierungsbasis verändern. Diese besteht neben staatlichen Zuschüssen vor allem aus Geld- und Sachspenden der Bevölkerung, Haus- und Straßensammlungen, Beiträgen von Mitgliedern und aus Freundes- und Förderkreisen sowie Schenkungen, Vermächtnissen, Bußgeldern und Stiftungen. Diese zu erwartenden Auswirkungen des demographischen Wandels machen deutlich, dass den entstehenden Herausforderungen für die beitrags- und steuerfinanzierten Sozialsysteme durch eine stärkere gesamtgesellschaftliche Solidarität begegnet werden muss.

Die zeitliche Konkurrenz von Erwerbsarbeit und Ehrenamt hat bereits während der vergangenen etwa 15 Jahre deutlich zugenommen (vgl. z. B. Klenner und Pfähl, 2001). Zusätzlich haben die neuen Beschäftigungsformen und hier insbesondere die sog. atypischen Beschäftigungsverhältnisse (z. B. die Leiharbeit) nicht nur zu einer Polarisierung im Arbeitsmarkt, sondern auch in den Möglichkeiten zum ehrenamtlichen Engagement beigetragen (vgl. hierzu Aner, 2007). Dies gilt in besonderer Weise

² Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2009), S. 7.

³ Auch im Hinblick auf die Bruttowertschöpfung ist die Freie Wohlfahrtspflege ein bedeutender Wirtschaftszweig. Nach Falter (2010) betrug das Leistungsvolumen der Freien Wohlfahrtspflege (nur die Bereiche Ambulante Pflege/Pflegeheime, Krankenhäuser, Rettungsdienste, Reha/Vorsorge) EUR 37,9 Mrd. von EUR 92,8 Mrd. insgesamt im Jahr 2008. Mangels geeigneter Daten wurden relevante Bereiche, vor allem Kindertagesstätten, bei denen die Freie Wohlfahrtspflege über große Marktanteile verfügt, nicht berücksichtigt.

⁴ Diese Risiken sind von den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege erkannt worden. Durch gezielte Initiativen und Programme wird versucht, die Folgen zu mindern und auch zukünftig für ehrenamtlich Engagierte attraktiv zu sein. Beispielhaft sei hier das Ehrenamtskonzept für die Wohlfahrts- und Sozialarbeit im DRK Niedersachsen genannt, siehe Deutsches Rotes Kreuz (2008).

für Frauen. Gerade Frauen im Erwerbsalter sind bei einer ehrenamtlichen Betätigung mit einer Dreifachbelastung (Arbeit, Familie, Ehrenamt) konfrontiert.

Der demographische Wandel und die mit ihm verbundenen ökonomischen Belastungen für den Einzelnen werden diese zeitliche Konkurrenz weiter verschärfen. Wie die aktuelle Rentendiskussion zeigt, ist eine dieser Konsequenzen die Gefahr der Altersarmut. Diese wird breitere Schichten der Gesellschaft treffen, wenn nicht hinreichend vorgesorgt wird. Neben der längeren Erwerbsarbeit nimmt außerdem die Mehrfachbeschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland stetig zu.⁵ Dies erhöht das Spannungsfeld zwischen Erwerbsarbeit und Freiwilligenarbeit (Ehrenamt) zusätzlich. Insbesondere der in der aktuellen Rentendiskussion angeführte Streit über Leistungs- oder Grundrente ist hier Spiegel eines notwendigen Reformbedarfs. Die Option einer Grundrente ignoriert dabei die Lebensleistung des Individuums, eine (sozial) gerechte Ausgestaltung ist aus diesem Grund und den damit verbundenen geringen Anreizwirkungen schwierig. Eine Leistungsrente, d. h. ein Alterslohn für Lebensleistung, wie sie seit Mitte der 1950er Jahre für das Rentensystem der Bundesrepublik prägend ist, kann hingegen differenzieren. Stellt sie jedoch nur auf die Erwerbsarbeit ab, ignoriert auch sie den wichtigen gesellschaftlichen Beitrag der Freiwilligenarbeit, insb. im Ehrenamt.⁶ Ein Einbezug des Ehrenamts in das System der Leistungsrente stellt daher ein sozial verantwortliches Instrument zur Milderung der Folgen des demographischen Wandels dar, ohne dem Grundsatz des Rentensystems zu widersprechen.

In diesem Beitrag wird die mögliche Ausgestaltung eines solchen Rentenanspruchs diskutiert. Bevor dieser Vorschlag mit seinen vier Schlüsselementen referiert wird, werden zunächst noch ein paar kurze stilisierte Fakten des demographischen Wandels in Deutschland wiederholt.

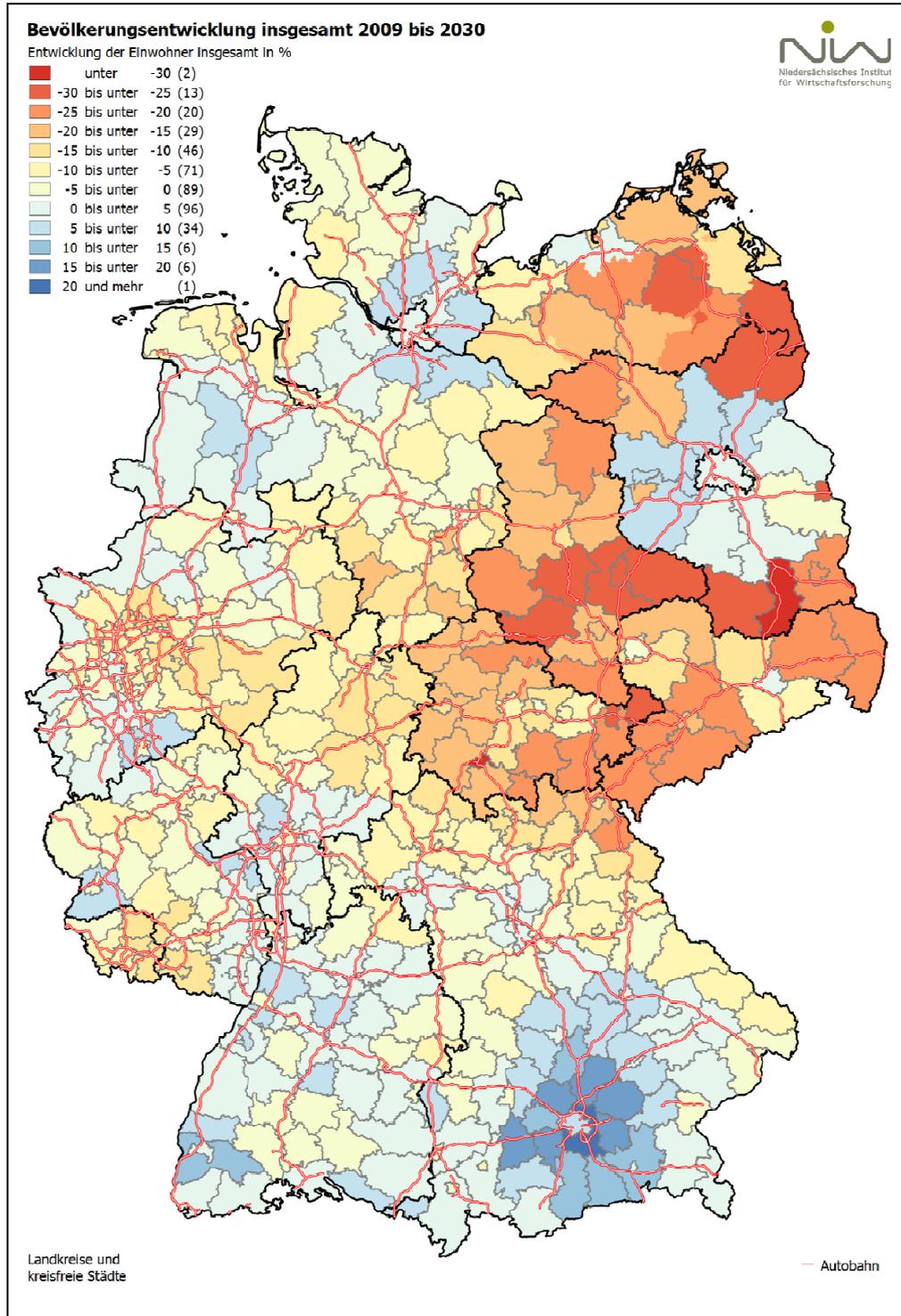
2. DEMOGRAPHISCHER WANDEL: ENTWICKLUNGEN BIS 2030

Wie bereits angesprochen, kann der demographische Wandel durch vier Facetten gekennzeichnet werden. So wird die Bevölkerung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zurückgehen und sie wird altern. Außerdem wird sich die Struktur der Bevölkerung ändern. Mehr Menschen mit Migrationshintergrund werden in Deutschland leben und auch die Formen des Zusammenlebens verändern sich und damit das Bild der Bevölkerung. Die zwei ersten Aspekte, d. h. der Bevölkerungsrückgang und die Alterung der Bevölkerung, sind in den Abbildungen 1 und 2 als Projektionen der Entwicklungen auf Kreisebene bis zum Jahr 2030 wiedergegeben.

⁵ So hatten nach Brenke (2009) im Jahr 2008 bereits 3,7 v.H. aller Erwerbstätigen einen Zweitjob gegenüber 2,5 v.H. im Jahr 2004.

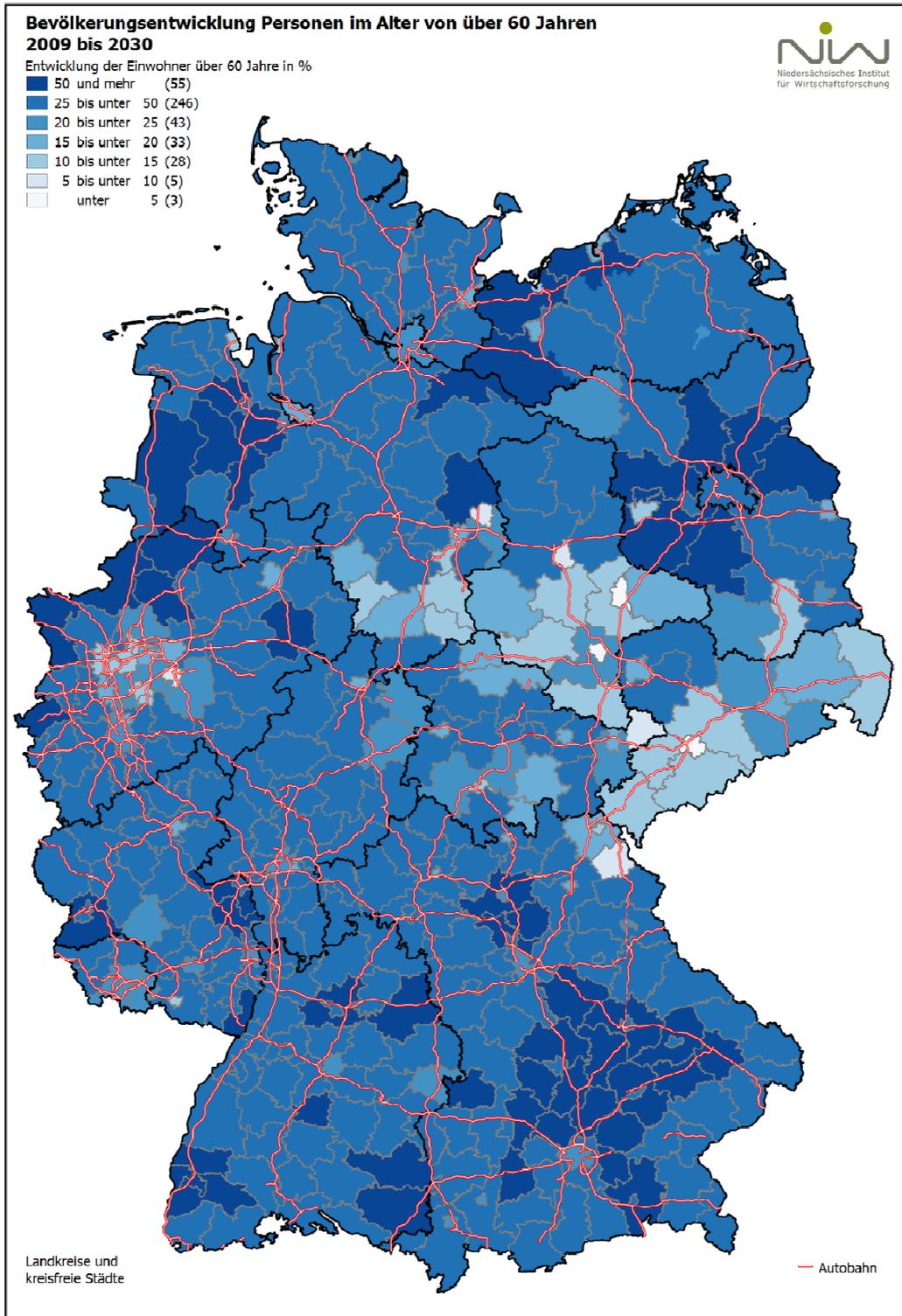
⁶ In ähnlicher Weise wurde auch der Einbezug der Zeiten der Kindererziehung in die Rente in den vergangenen Jahren immer wieder kritisch diskutiert. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass in der „Normalfamilie“ die Rente des Mannes die Ehefrau mit absichern sollte und sich das System durch deren Kinder tragen würde. Der soziale Wandel und der Wandel der Familienformen führen jedoch dazu, dass im Solidarsystem eine „Leistung für den Trauschein und nicht für den durch Kindererziehung geleisteten Beitrag zum Versicherungssystem“ (Welskop-Deffaa, 1997, S. 235) gewährt wird. Das Schließen dieser Gerechtigkeitslücke zwischen Familien und Kinderlosen, unabhängig von der Ehe, hat dabei eine vergleichbare Konnotation.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2030



Quelle: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Raumordnungsprognose 2030, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung der über 60-Jährigen 2009 bis 2030



Quelle: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Raumordnungsprognose 2030, eigene Berechnungen und Darstellung.

Beide Abbildungen zeigen die Trends der demographischen Entwicklung in Deutschland sehr klar. Abgesehen von den Einzugsgebieten großer Ballungsräume wird die Bevölkerung überall zurückgehen. In ländlich geprägten Räumen und hier insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ist der zu erwartende Rückgang dabei ausgesprochen deutlich (Abbildung 1). Auch der zweite Trend, die Alterung, gilt für alle Regionen in ähnlicher Weise (Abbildung 2). So wird sich die Zahl der über 60-Jährigen in den kommenden 17 Jahren in vielen Gemeinden um mehr als ein Viertel oder gar die Hälfte erhöhen.

Implizit beschreiben die Entwicklungen in beiden Abbildungen auch die Zunahme des Altenquotienten in Deutschland, der bereits heute viel diskutiert wird. Er ist definiert als die Zahl der Älteren über 65 Jahre, die auf 100 Erwerbspersonen zwischen 15 und 65 Jahren kommen. Im Jahr 2010 lag dieser Koeffizient bei 31, d. h. in etwa 3 Erwerbspersonen haben in der Umlage die Versorgung eines älteren Mitbürgers finanziert. Bei Konstanz der Kinderzahl auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,4 Kindern je Frau und konstanter Sterblichkeit bzw. Lebenserwartung würde der Altenquotient (ohne Einwanderungen Jüngerer) bis zum Jahr 2030 auf 52 steigen (Statistisches Bundesamt, 2006) – mit allen Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme und den entsprechenden zeitlichen Einschränkungen für andere Tätigkeiten als die Erwerbsarbeit.

3. VORSCHLAG FÜR EINEN RENTENANSPRUCH AUS EHRENAMTLICHEM ENGAGEMENT

Im Spannungsfeld des demographischen Wandels ergeben sich insbesondere für die Träger der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland besondere Herausforderungen, um den Bedarf an ehrenamtlich Tätigen für die Erbringung ihrer sozialen Leistungen sicherzustellen. Hierbei spielt die zeitliche Konkurrenz zur Erwerbsarbeit eine Schlüsselrolle, die u. a. durch ein späteres Renteneintrittsalter, eine höhere Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt sowie das Ansteigen von Mehrfachbeschäftigungen ausgedehnt wurde. Die zu erwartenden weiteren Ausdehnungen der Erwerbsarbeit, die erforderlich sind, um die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme aufrecht zu halten und ihre Leistungen weiterhin gewährleisten zu können, werden das Spannungsverhältnis zwischen Erwerbsarbeit, familiären Verpflichtungen und ehrenamtlicher Tätigkeit weiter erhöhen.

Die ehrenamtlich erbrachten Leistungen sind ein wichtiger Teil der Wertschöpfung in Deutschland. Aufgrund ihrer Eigenschaft sind sie jedoch nicht mit einem Preis bewertbar. Dieser Grundsatz muss notwendigerweise in jedem Anreizmodell gelten, um auch die Zukunft des Ehrenamts als solches sicherzustellen. Die erbrachte Leistung als Lebensleistung kann hingegen gesellschaftlich bewertet werden. In der Weise kann sie auch auf die persönliche Altersrente angerechnet werden.

Vor dem Hintergrund des steigenden Altenquotienten wird nämlich außerdem die Frage der Vorsorge für sich selbst im Gegensatz zur Vorsorge für die übrigen an Gewicht gewinnen. Die Gewährung eines Rentenanspruchs auf geleistete ehrenamtliche Arbeit wird auch im Hinblick auf diesen Aspekt die Spannungsfelder vermindern.

Im folgenden Abschnitt werden die vier Schlüsselemente des Vorschlags definiert und erläutert.

4. DIE VIER SCHLÜSSELELEMENTE EINES RENTENANSPRUCHS AUF EHRENAMTLICHE TÄTIGKEITEN:

1. ENTKOPPLUNG VON EHRENAMT UND VERGÜTUNG BLEIBT BESTEHEN

Die Gewährung eines Anspruchs auf Altersrente erhält die für das Ehrenamt wesentliche Grundvoraussetzung der Unentgeltlichkeit. Da kein direkter, gegenwärtiger finanzieller Anreiz dem Ehrenamt gegenübergestellt wird, können auch die Leistungen weiterhin unentgeltlich und im gleichen Umfang erbracht werden.

Ehrenamt bleibt Ehrenamt!

Dies deckt sich auch mit den Erwartungen der ehrenamtlich Tätigen. Nach den Ergebnissen einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010) erwarten Freiwillige eine bessere steuerliche Absetzbarkeit ihrer Leistungen, eine direkte Vergütung möchte hingegen nur eine Minderheit.

2. AUFLÖSUNG DER ZEITLICHEN KONKURRENZ IN DER ALTERSVORSORGE, INSB. FÜR RANDGRUPPEN DES ARBEITSMARKTES

Gleichzeitig reduziert der garantierte, spätere Versorgungsanspruch die Konkurrenz zur Mehrfachbeschäftigung bereits in der Gegenwart. Dies gilt in besonderer Weise, wenn das zusätzliche Einkommen aus diesen Tätigkeiten nicht (oder nicht vollständig) zu konsumtiven Zwecken verwendet wird.

Darüber hinaus kann das Ehrenamt auch ein Integrationspotenzial für den Arbeitsmarkt entfalten. So wird die ehrenamtliche Arbeit für Gruppen interessanter, die nicht im Mittelpunkt der Gesellschaft stehen, wie z. B. Erwerbslose, da ihre Leistung im Alter nicht ignoriert wird.

Ein zusätzlicher Rentenanspruch, der auf die eigene Leistung abstellt, kann zudem die Gefahr der Altersarmut verringern. Er kann zugleich auch als Steigerung der gesellschaftlichen Wertschätzung für das Ehrenamt interpretiert werden. Diese gesellschaftliche Wertschätzung für die Lebensleistung wird im Alter spürbar.

3. FINANZIERUNG AUS STEUERN MIT OPTION ZUR ABTRETUNG

Bereits heute ist ein großer Steuerzuschuss jährlich erforderlich, um die Rentenansprüche gewährleisten zu können, da hier die Umlage aus Rentenversicherungsbeiträgen nicht ausreicht. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, dessen Folgen mit dem Vorschlag begegnet werden soll, wäre dementsprechend eine Umlagefinanzierung eine paradoxe Unterstellung. Die zusätzlichen Rentenansprüche auf die Leistungen aus der ehrenamtlichen Tätigkeit sollten daher voll steuerfinanziert werden. Da die ehrenamtliche Tätigkeit ein wichtiger Teil der gesamten Wertschöpfung ist, sollte auch die Gegenleistung auf dieser Grundlage erwirtschaftet werden.

Gleichzeitig sollte den Anspruchsberechtigten aber die Option zur Abtretung des Anspruchs eingeräumt werden. Hierdurch kann erreicht werden, dass keine volle Ausgabenwirkung zum Tragen kommt.

4. RENTENHÖHE

Eine wesentliche Frage bei der Bewertung der Leistung ist die Rentenhöhe. Im Hinblick auf die durchschnittlichen Stundenzahlen der freiwillig Tätigen (siehe z. B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2010) sind die ehrenamtlichen Arbeiten in etwa zeitlich mit der geringfügigen Beschäftigung vergleichbar.

Auch die Anlehnung der Anrechnung der Ehrenamtszeit an die geringfügige Beschäftigung (Mini-Job) zur Ermittlung der Rentenhöhe erscheint ein sinnvoller Ausgangspunkt der Diskussion. Da die Ansprüche vergleichbar sind, würde ein solcher Ansatz die zeitliche Konkurrenz zwischen Ehrenamt und Erwerbsarbeit zur Altersvorsorge reduzieren.

Zitierte Literatur

- Aner, K. (2007): „Prekariat und Ehrenamt“, in: Aner, K., F. Karl und C. Rosemeyer (Hrsg.) *Die neuen Alten – Retter des Sozialen?*; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 185-202.
- Brenke, K. (2009): *Erwerbstätige mit Nebentätigkeiten in Deutschland und in Europa*, DIW Wochenbericht, 35/2009.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2009): *Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege Gesamtstatistik 2008*, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009*, Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz (2008): *Ehrenamtskonzept für die Wohlfahrts- und Sozialarbeit im DRK Niedersachsen*, Landesverband Niedersachsen, Hannover.
- Falter, A. (2010): *Wirtschaftsfaktor Wohlfahrtsverbände*, Research Briefing, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 16. November 2010.
- Klenner, C. und S. Pfahl (2001): *(Keine) Zeit für's Ehrenamt? Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit*, WSI Mitteilung 3/2001, S. 181-187.
- Statistisches Bundesamt (2006): *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung*, Wiesbaden.
- Welskop-Deffaa, E. (1997): *Alterslohn für Lebensleistung? – Gedanken zur Zukunft eigenständiger Leistungs-
renten für Frauen*, Zeitschrift für Christliche Sozialwissenschaft, 38, S. 235-239.