

Hans-Jürgen Krupp

Bürgerversicherung für das Alter

Gesetzliche Rentenversicherung als Bürgerversicherung

Die Alterssicherungssysteme werden durch den raschen Wandel der Erwerbswelt und die gravierenden Änderungen der Familienstrukturen vor neue Herausforderungen gestellt.

Welche Grundzusammenhänge sind dabei zu beachten? Wie sollte die gesetzliche Rentenversicherung reformiert werden? Professor Hans-Jürgen Krupp plädiert in seinem Aufsatz für die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht.

Leider ist in der Bundesrepublik der Begriff der „Bürgerversicherung“ in den politischen Streit geraten. Eigentlich ist unter „Bürgerversicherung“¹ nur eine umfassende Versicherungspflicht aller Bürger zu verstehen, so wie sie zum Beispiel in der Schweiz oder den Niederlanden besteht. Die Frage, welcher Grad von Umverteilung damit verbunden ist, wird damit nicht beantwortet.

In der Bundesrepublik verbindet nun aber der Streit um die Umverteilung im System der Krankenversicherung den Begriff der „Bürgerversicherung“ mit dem der Umverteilung. In der Alterssicherung ist die Ausgangsposition aber von vorneherein eine andere. Während in der Krankenversicherung einer grundsätzlich einheitlichen Leistung unterschiedliche, vom Einkommen abhängige Beiträge gegenüberstehen, entsprechen in der Alterssicherung grundsätzlich unterschiedliche Beiträge auch unterschiedlichen Leistungen. Es besteht also eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Das schließt nicht aus, dass man auch in der Alterssicherung über Umverteilung in begrenztem Umfang diskutieren kann. Wenn im Folgenden über „Bürgerversicherung“ für das Alter gesprochen wird, geht es primär zunächst nur um den Umfang der Versicherungspflicht. Insofern ist der Begriff „Bürgerversicherung“ in der jetzigen Diskussionslage nicht ganz glücklich.

Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 72, war unter anderem Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Finanzsenator sowie Wirtschaftssenator der Freien und Hansestadt Hamburg und Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein und Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank.

Anlass für die Frage nach einer Bürgerversicherung in der Alterssicherung, also nach einer allgemeinen Versicherungspflicht für alle erwachsenen Personen, sind einerseits der rasche Wandel der Erwerbswelt mit dem Rückgang von Vollzeitarbeitsplätzen, der Zunahme von Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung und dem Wechsel in die Selbständigkeit, andererseits die gravierenden Änderungen der Familienstrukturen durch die Selbstverständlichkeit der Erwerbstätigkeit der Frau, die signifikante Zunahme von Ehescheidungen bis ins hohe Alter und geringe Kinderzahlen.

Diese Änderungsprozesse, die schon längst begonnen haben und sicher weiterhin anhalten werden, betreffen einige Grundzusammenhänge, die jedes Alterssicherungssystem beachten muss:

- Entscheidend für jedes Alterssicherungssystem ist das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern.
- Entwickelte Gesellschaften finanzieren eine Mindestversorgung auch für diejenigen, die keine ausreichende eigene Altersvorsorge haben.
- Finanzinvestitionen können Investitionen in die Erziehung und Bildung von Kindern nicht ersetzen.

Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern

Die These, dass es in der Alterssicherung auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern ankommt, klingt trivial. Dessen ungeachtet haben Generationen von Ökonomen mit rein demographischen Relationen argumentiert, oft auch noch mit

¹ Einen Überblick über die deutsche Diskussion, tendenziell aus Sicht der Befürworter einer Bürgerversicherung, gibt der Sammelband von Wolfgang Strengmann-Kuhn: *Das Prinzip Bürgerversicherung – Die Zukunft im Sozialstaat*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

unplausiblen Altersgrenzen. Mit dem RV-Nachhaltigkeits-Gesetz des Jahres 2004, das auf die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“² zurückgeht, wird die rein demographische Betrachtungsweise nun auch offiziell überwunden. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor³ wird geregelt, dass die Verteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern sich nicht an irgendwelchen demographischen Faktoren orientiert, sondern an der Veränderung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern. Damit kommen zwei zusätzliche Elemente in Spiel: einmal der Umfang der Erwerbstätigkeit, zum andern das Ausmaß der Versicherungspflicht. Soweit die demographische Entwicklung relevant ist, wird sie durch den Nachhaltigkeitsfaktor mit abgedeckt. Während die demographische Entwicklung erst in etwa zehn Jahren an Bedeutung gewinnen wird, sind Erwerbstätigkeit und Versicherungspflicht schon seit vielen Jahren für die Leistungsfähigkeit und Finanzlage des Alterssicherungssystems relevant. Dies wird übrigens bei der Begründung des Nachhaltigkeitsfaktors im Bericht der Kommission bestenfalls am Rande angesprochen.

Sehr drastisch kann man das an der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den 90er Jahren zeigen. Hier zeigt sich der dramatische Wandel in Umfang und Struktur der Erwerbstätigkeit, der bei Reformen der Alterssicherung zu berücksichtigen ist. Allein in der kurzen Periode von 1991 bis 2005 ging die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 13% zurück. Noch gravierender war der Rückgang der Vollerwerbstätigen um 18%.⁴ Das entspricht übrigens im Wesentlichen (12%) dem Rückgang der Altersgruppe zwischen 15 und 64 Jahren in der Periode von 2025 bis 2040, der Periode, in der die demographische Anspannung besonders groß ist⁵. Auf der Seite der Beitragszahler hat sich in den 90er Jahren also eine Entwicklung vollzogen, die für die Zeit nach 2020 immer wieder als Schreckensbild dargestellt wird. Nun könnte man gegen eine solche Argumentation einwenden, dass man auch die Zu-

nahme der über 65-Jährigen berücksichtigen müsse. Auch dieses Argument trägt nicht weit, die Zunahme dieser Gruppe war in den 90er Jahren stärker als sie für die Jahre von 2030 bis 2040 erwartet wird.

Die Effekte von Arbeitsmarkt und Versicherungspflicht in den letzten 15 Jahren sind also in etwa in der Größenordnung der demographisch bedingten Schreckensentwicklung in den Jahren 2025 bis 2040. Die Interpretation dieses Ergebnisses eröffnet viele Spielräume. Man kann die Überlebensfähigkeit unseres Umlagesystems positiv herausstellen, man kann aber auch die finanziellen Nöte des Systems erklären. Unverhältnismäßig ist allerdings die Beachtung, die zukünftigen demographischen Entwicklungen zukommt, und die Missachtung, die einem vergleichbaren Phänomen der jüngsten Vergangenheit zuteil wird.

Nun darf man die Entwicklung der letzten 15 Jahre nicht einfach fortschreiben. Die Entwicklung war hier besonders negativ. Sicher sind hierin auch konjunkturelle Effekte enthalten. Mit der Verbesserung der Konjunktur und einer besseren Wirtschaftspolitik kann sich eine finanzielle Entspannung ergeben. Deutlich ist aber, dass man der Entwicklung der Versicherungspflicht mindestens soviel Beachtung schenken muss wie zukünftigen demographischen Entwicklungen.

Die Auswirkungen von Demographie, Erwerbstätigkeit und Versicherungspflicht werden übrigens im Grundsatz durch den Nachhaltigkeitsfaktor auf Rentner und Beitragszahler verteilt, so dass an dieser Stelle kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht, abgesehen davon, dass man sich eine intelligentere und flexiblere Rentenformel wünschen würde.

Kapitalgedeckte Alterssicherung als Problemlösung?

Nun wird in den letzten Jahren immer wieder von Ökonomen, insbesondere aber von interessierten Finanzinstitutionen, die Meinung vertreten, durch einen Übergang zu kapitalgedeckter Alterssicherung könnte man die Probleme des Umlagesystems vermeiden. Das ist nicht richtig.

Auch für kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme ist die Relation von Einzahlern zu Leistungsempfängern relevant, sowie diese Systeme oder ihre Summierung gesamtwirtschaftliche Relevanz haben. Auch wenn der alte Mackenroth-Satz⁶, dass der laufende

² Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin 2003.

³ Der Nachhaltigkeitsfaktor hat eine interessante Geschichte. Vgl. hierzu Hans-Jürgen Krupp: Zur Interpretation des Nachhaltigkeitsfaktors, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 11, S. 705-710.

⁴ Hans-Uwe Bach, Christian Gaggermeier, Sabine Klinger: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Woher kommt die Tal-fahrt?, in: IAB-Kurzbericht Nr. 26, Nürnberg 2005.

⁵ Eigene Berechnung auf der Grundlage der Zahlen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme 2003, a.a.O., S. 55.

⁶ G. Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch den deutschen Sozialplan, in: G. Albrecht (Hrsg.): Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 4, Berlin 1952.

Konsum nur aus der laufenden Produktion kommen könne, für die einzelne Volkswirtschaft bei internationalen Finanzmärkten nur eingeschränkt gilt, sind gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge im Weltmaßstab zu beachten. Geht man dabei von den demographischen Entwicklungen aus, darf man nicht nur die Niveaus bestimmter Quoten, zum Beispiel der Anteil der mehr als 64-Jährigen, betrachten. Hier gibt es durchaus Unterschiede zwischen den Industrieländern, erst recht aber zu den für Investitionen in Frage kommenden Schwellenländern. Entscheidend ist aber der Alterungsprozess, das heißt die Veränderung dieser Quoten. Und hier sind die Unterschiede der Änderungsraten zwischen den Industrieländern geringer als zwischen den Niveaus, während diese Raten für die Schwellenländer deutlich größer als für die Industrieländer sind. So wird von 2000 bis 2050 für China und Indien mit einer Veränderung dieses Anteils auf mehr als das Dreifache gerechnet.⁷ Insofern haben die Alterssicherungssysteme der Industrieländer eine vergleichbare Situation, während die Probleme der Schwellenländer deutlich größer sein werden. Aus diesem Grunde ist ein Ausweichen auf die Schwellenländer mit hohen Risiken behaftet. Daher ist auch im Weltmaßstab wahrscheinlich, dass es Phasen gibt, in denen die Einzahlungen in die Gesamtheit der Systeme deutlich hinter den zugesagten Auszahlungen zurückbleiben. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil sich kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme in den letzten Jahrzehnten weltweit ausgebreitet haben. Weiter sind die Wachstumseffekte einer Veränderung der Alterstruktur zu bedenken.

Die ökonomischen Konsequenzen einer solchen Entwicklung sind unter Ökonomen in hohem Maße strittig, was nicht überrascht, wenn man berücksichtigt, wie stark die Kapitaldeckung der Alterssicherung gerade von Ökonomen propagiert wurde. Richtig ist, dass komplexe Marktprozesse auf internationalen Finanzmärkten schwer prognostizierbar sind.

Bleibt man bei traditionellen Marktvorstellungen, ist in einer solchen Situation auf den Finanzmärkten ein Ansteigen des Zinsniveaus und eine Entwertung der Vermögensbestände wahrscheinlich. In der Diskussion wird das als „asset meltdown“ bezeichnet. Offen bleibt, ob dieser Effekt größer oder kleiner als der Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors im Umlageverfahren ist. Man

kann auch von den Gütermärkten her argumentieren. Bleibt demographisch bedingt die Produktion hinter der Nachfrage zurück, erfolgt der Ausgleich über Inflationsprozesse. Das Ergebnis ist dasselbe, angesparte nominal bestimmte Vermögensbestände werden entwertet. Interessant ist in diesem Gedankengang die Reaktion der Geldpolitik, von der wiederum die weiteren Wachstumsprozesse abhängen. Diese einfachen Überlegungen kann man nun vielfach variieren. Hans Fehr schließt seinen sehr interessanten Überblicksartikel⁸ zu diesem Thema mit dem Satz: „Eigentlich wird man immer unsicherer mit seinen Aussagen, je weiter man den Kreis der Einflussfaktoren erweitert.“

Ersatz des Umlageverfahrens?

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass auf internationalen Finanzmärkten auch irrationale Reaktionen mit katastrophalen Auswirkungen nicht auszuschließen sind, wie internationale Krisen der letzten Jahrzehnte immer wieder gezeigt haben, bei denen insbesondere private Alterssicherungssysteme große Verluste erlitten.

Damit sollte zumindest eins klar sein: Angesichts der offensichtlichen Unsicherheit unser Kenntnisse über das Verhalten von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen wäre es unverantwortlich, einen generellen Wechsel von einem Umlagesystem zu einem kapitalgedeckten System vorzuschlagen.

Gegen einen solchen Wechsel sprechen im Übrigen eine Anzahl anderer Argumente. Einmal sind die Übergangsprobleme, die zumindest eine Generation doppelt belasten, praktisch nicht beherrschbar. Gravierender sind die starken Schwankungen der Rendite auf den internationalen Kapitalmärkten im Zeitablauf. Man kann zeigen, dass so einzelne Generationen begünstigt werden – was ja noch akzeptabel wäre –, andere Generationen aber so benachteiligt werden, dass sie häufig nicht einmal eine Mindestversorgung erhalten, obwohl sie meinen konnten, dass sie ausreichend vorsorgen⁹. Im Übrigen gilt auch und gerade für die kapitalgedeckte Alterssicherung, dass hohe Erträge nur gegen hohes Risiko zu haben sind, hohes Risiko aber dem Sicherungsziel entgegensteht, was auch Renditevergleiche, bei denen übrigens in der Vergan-

⁷ Maureen M. Culhane: Global Aging – Capital Market Implications, in: Goldman Sachs Strategic Relationship Management Group, February 8, 2001, S. 63. Dort wird ein Anstieg des Anteils der 65-Jährigen und Älteren für China von 6,96% auf 23,17%, für Indien von 4,64% auf 14,57% ausgewiesen.

⁸ Hans Fehr, Sabine Jokisch: Demographischer Wandel und internationale Kapitalmärkte, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 7, Nr. 4, 2006, S. 501-517.

⁹ Gary Burtless: Social Security Privatization and Financial Market Risk, in: Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper 10, 2000.

genheit Umlagesysteme relativ gut abschnitten,¹⁰ so problematisch macht.

Diese Überlegungen schließen nicht eine Stärkung kapitalgedeckter Vorsorge aus, die in Deutschland einen relativ kleinen, durchaus steigerungsfähigen Anteil hat. Sie sprechen aber gegen einen Ersatz des Umlageverfahrens durch die Kapitaldeckung.

Die Konsequenz der bisherigen Überlegungen ist einfach: Zu einer Reform des umlagefinanzierten Alterssicherungssystems gibt es keine Alternative. Dabei muss insbesondere die Aushöhlung des Systems, wie sie in den letzten 15 Jahren zu beobachten war, zurückgeführt und für die Zukunft verhindert werden.

Sicherung der Mindestversorgung

Der zweite zu berücksichtigende Grundzusammenhang geht davon aus, dass in entwickelten Gesellschaften jede Person Anspruch auf eine Mindestversorgung hat, also auch diejenige, die keine oder keine ausreichende eigene Altersvorsorge hat. Ein Beispiel hierfür ist die Aufstockung zu kleiner Renten in der 2001 eingeführten steuerfinanzierten Grundsicherung. Es ist also nicht so, dass von einer unzureichenden Altersvorsorge nur derjenige betroffen ist, der aus welchen Gründen auch immer nicht ausreichend vorgesorgt hat oder vorsorgen konnte. Betroffen ist immer auch die Allgemeinheit, welche die Mindestversorgung zu finanzieren hat. Eine Gesellschaft, die das Entstehen größerer Versorgungslücken zulässt, hat die finanziellen Lasten derartiger Entscheidungen zu tragen.

Damit ist zunächst eine Fehlanreizproblematik verbunden. Wenn man weiß, dass man ohnehin Anspruch auf eine Mindestversorgung hat, lohnen sich Anstrengungen, die auch nicht zu mehr als der Mindestversorgung führen, nicht. Ein Sinken des Renten-Niveaus würde diesen Effekt verstärken. Schon heute gibt es dieses Problem für Bezieher niedriger Einkommen bei der Riester-Rente, wobei sicher auch eine Rolle spielt, dass diese Menschen nicht genug Geld aufbringen können, um in den Genuss der Riester-Förderung zu kommen.

Hier liegt aber auch eine Akzeptanzproblematik, wenn man den anspruchsvolleren Begriff „Gerechtigkeit“ vermeiden will. Auf Dauer ist es denjenigen, die regelmäßig, auch von einem niedrigen Einkommen, in

ein Alterssicherungssystem einzahlen, kaum zu vermitteln, dass es andere Personen gibt, welche genauso wie sie eine Mindestversorgung erhalten, ohne Beiträge für ihre Alterssicherung gezahlt zu haben. Wer im Alter auf eine Mindestversorgung angewiesen ist und aus welchen Gründen auch immer nicht der Versicherungspflicht unterlag oder sich ihr entziehen konnte, ist gegenüber dem Beitragszahler erheblich begünstigt.

Fehlende oder zu niedrige eigene Ansprüche können im Grundsatz zwei Gründe haben: Entweder gab es keine Versicherungspflicht oder die Ansprüche sind wegen Unterbrechungen in der Erwerbskarriere und/oder wegen zu geringer Einkommen zu niedrig.

Das Problem der Selbständigen

Was die Versicherungspflicht anbetrifft, liegen gravierende Probleme im Bereich der Personen, die man als Selbständige bezeichnet. In den 90er Jahren gab es eine Zunahme der Selbständigkeit, die teilweise auch in neuen Formen erfolgt. So hat die Zahl der Selbständigen allein im Zeitraum von 1991 bis 2000 um knapp 20% zugenommen.¹¹ Sehr viel stärker war die Zunahme der Selbständigen ohne Beschäftigte.¹² Es wird geschätzt, dass 77% der Selbständigen keine obligatorische Alterssicherung haben,¹³ während „auch die selbständig Erwerbstätigen ... in der Mehrzahl über mit abhängig Beschäftigten vergleichbare Jahreseinkommen“ verfügen.¹⁴ Bei der Beurteilung all dieser Zahlen muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Abgrenzung zwischen selbständiger Erwerbstätigkeit und abhängiger Beschäftigung schwierig ist. Die Auseinandersetzungen um die Scheinselbständigkeit haben dies deutlich gemacht.

¹¹ Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger, Winfried Schmähel: Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, LIT Verlag, Münster 2004, Tab. 5.1 und 5.2, S. 145 ff. Dieses Werk enthält eine sehr differenzierte Analyse der Alterssicherung der verschiedenen Arten von Selbständigen.

¹² Hendrik Dräther, Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger: Selbständige und ihre Altersvorsorge – Möglichkeiten der Analyse anhand der Mikrozensus und erste Ergebnisse, in: ZES-Arbeitspapier, Nr. 1/01, Universität Bremen 2001, Tabelle 2, S.19.

¹³ Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger: Selbständige und ihre Altersvorsorge. Sozialpolitischer Handlungsbedarf?, in: ZES Arbeitspapier Nr. 3/00, Universität Bremen 2000, Abbildung 5, S. 24. Eine differenziertere Übersicht, aus der man dasselbe Ergebnis ableiten kann, findet sich in Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger, Winfried Schmähel, a.a.O., S. 230 ff.

¹⁴ Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger: Selbständige und ihre Altersvorsorge..., a.a.O., S. 25. Dieser Satz verdeckt freilich die erhebliche Heterogenität von Selbständigeneinkommen. Vgl. hierzu ausführlicher Uwe Fachinger, Angelika Oelschläger, Winfried Schmähel, a.a.O., S. 153-172. Im unteren Einkommensbereich sind wahrscheinlich Selbständige relativ stärker vertreten als abhängig Beschäftigte.

¹⁰ Ein Vergleich mit deutschen Daten für relativ kurze Zeiträume ist wenig aussagekräftig. Für internationale Daten vgl. Philippe Jorion, William N. Goetzman: A Century of Global Stock Markets, in: NBER Working Paper Series, Nr. 7565, Cambridge, Mass., 2000; und John Mueller: The Stock Market Won't Beat Social Security, in: Challenge, Vol. 41, Nr. 2, März/April 1998, S. 95-117.

Diese Zunahme der Selbständigen entspricht im Übrigen der oben diskutierten Abnahme der sozialversicherungspflichtigen abhängig Beschäftigten. Man kann vermuten, dass ein Teil der dazugekommenen Selbständigen ursprünglich abhängig beschäftigt waren. Und an sich ist Mobilität im Erwerbsleben nichts Schlechtes. Es gibt heute viele Wechsel in der abhängigen Beschäftigung, aber eben auch zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit. Besteht nur bei abhängiger Beschäftigung Versicherungspflicht, sind Sicherungslücken die Folge.

Es gibt aber auch Sicherungslücken im Bereich abhängig Beschäftigter. Diese können auf Unterbrechungen in der abhängigen Beschäftigung, aber auch auf Ausnahmeregelungen bei der Versicherungspflicht zurückzuführen sein, wie sie zum Beispiel früher bei der geringfügigen Beschäftigung existierten. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber in diesem Bereich gehandelt und manche Schlupflöcher geschlossen. Trotzdem kann man Zweifel haben, ob der Gesetzgeber den Wettlauf zwischen dem Erfindungsreichtum von Arbeitnehmern und Wirtschaft hinsichtlich immer neuer Umgehungsversuche der Versicherungspflicht und ihrer Unterbindung durch den Gesetzgeber gewinnt. Zum Teil sind es aber auch gewollte Aushöhlungen der Versicherungspflicht wie zum Beispiel bei den Gehaltsumwandlungen.

Frauen und Alterssicherung

Ein besonderes Problem stellen in diesem Zusammenhang Frauen dar. Ihre Situation hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Einerseits hat die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen dazu geführt, dass sie heute in höherem Maße als noch vor 40 Jahren über eigene Ansprüche verfügen, andererseits ist die Hinterbliebenensicherung schrittweise – ohne dass es hierüber eine größere öffentliche Diskussion gegeben hat – von einer Versicherungsleistung in eine Transferleistung umgewandelt worden, auch wenn diese Einschätzung nicht unstrittig ist.¹⁵ Beide Prozesse kann man grundsätzlich positiv bewerten. Die Hinterbliebenensicherung über die Institution der Ehe ist angesichts gestiegener Scheidungsraten ohnehin brüchig geworden. Der Versorgungsausgleich bei der Scheidung führt zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Die Legitimation für eine Transferleistung zugunsten der nicht kindererziehenden und nicht erwerbstätigen Frau ist unter den heutigen gesellschaftlichen Umständen

¹⁵ Winfried Schmähel: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: ZES-Arbeitspapier Nr. 5/06, Universität Bremen 2006, S. 20 ff.

den nur schwer zu begründen. Insofern kann man damit rechnen, dass weitere Einschränkungen an dieser Stelle erfolgen werden. Man kann das auch normativ wenden: Diese Transferleistung ist so schlecht begründbar, dass ihre Abschaffung dringend geboten ist. Insofern macht es auch keinen Sinn, angesichts dieser Transferleistung, die immerhin etwa ein Fünftel der Rentenausgaben ausmacht,¹⁶ eine zusätzliche Steuerfinanzierung der Rentenversicherung zu fordern.

Damit werden die Sicherungslücken bei der Alterssicherung von Frauen vergrößert. Entweder sind sie gar nicht eigenständig versichert, da keine Versicherungspflicht besteht, oder sie sind zwar eigenständig versichert, aber es kommt zu Unterbrechungen der Erwerbskarriere, in denen keine Versicherungspflicht besteht und in denen keine Ansprüche angesammelt werden. Dazu kommen übrigens niedrige Einkommen gerade bei vielen Frauen.

Kommt es nicht zu einer Erweiterung der Versicherungspflicht, die über die Erfassung aller Erwerbstätigen hinausgeht und letztlich alle erwachsenen Personen, unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit, umfasst, muss man damit rechnen, dass gerade im Hinblick auf Frauen die Allgemeinheit für die Grundversicherung in Anspruch genommen wird.

Besondere Beachtung verdient die Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Alterssicherung von Frauen. Die heutige Regelung sieht hier Aufstockungen von Rente und Hinterbliebenenversorgung während des Rentenbezugs vor. Eine Besserstellung kindererziehender Eltern während der Erziehungsphase erfolgt nicht explizit.

Erziehung von Kindern als realer Beitrag zur Alterssicherung

Damit ist der dritte Grundzusammenhang angesprochen. Da die Möglichkeiten, ein Missverhältnis in der Entwicklung von Beitragszahlern und Leistungsempfängern nur sehr begrenzt über Kapitalbildung oder Migration aufzufangen sind, ist jede Gesellschaft auf die Erziehung von Kindern angewiesen. Dabei geht es nicht nur um das Gebären von Kindern, sondern um deren Erziehung im eigentlichen Sinne, so dass sie zur Vergrößerung unseres Humankapitals beitragen. Man kann auch sagen, die Erziehung von Kindern ist ein realer Beitrag zur Alterssicherung, so wie das über Jahrhunderte so war. Damit stellt sich die Frage, inwieweit dieser reale Beitrag auch bei der Bemessung der finanziellen Beiträge zur Alterssicherung berücksichtigt werden kann. Diese Frage hat durch die Urteile des

¹⁶ Winfried Schmähel, a.a.O., S. 21.

Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung besondere Bedeutung erhalten.¹⁷

Nun sollte man nicht so tun, als ob es derartige Regelungen gar nicht gäbe. Die im Laufe der letzten Jahrzehnte ausgebaute Anrechnung von Kindererziehungszeiten, die jetzt sogar bei der Hinterbliebenensicherung berücksichtigt werden, ist de facto eine Leistung, für die keine Beiträge gezahlt wurden. Sie ist auch keine bedarfsabhängige Transferleistung im klassischen Sinn. Der Streit um die Anerkennung realer Beiträge zur Kindererziehung bei der Beitragsbemessung geht also eigentlich nur um den Zeitpunkt der Leistung. Soll eine Entlastung der Beitragszahlung während der Phase der Kindererziehung erfolgen, in der Familien besonders belastet sind, oder soll die Rentenleistung später aufgestockt werden?

Im heutigen System mit einer, wenn auch unsicheren, Hinterbliebenensicherung gibt es hierzu auch keine vernünftige Alternative. Ist zum Beispiel die Ehefrau nicht erwerbstätig, zahlt sie für ihre Alterssicherung keine Beiträge, unabhängig davon, ob sie Kinder erzieht oder nicht. Gäbe es eine Versicherungspflicht für die nicht erwerbstätige Ehefrau, wäre die Lösung ganz einfach. Bei der kindererziehenden Ehefrau würde die Leistung der Kindererziehung als realer Beitrag anerkannt, bei der nicht kindererziehenden Ehefrau würde ein monetärer Beitrag gezahlt. Beide würden Ansprüche in gleicher Höhe für ihre Alterssicherung erhalten. Dies würde analog auch für den Fall erwerbstätiger Frauen gelten. Selbstverständlich wäre dies auch auf den Fall anzuwenden, dass der Ehemann die Kindererziehung übernimmt. Der Vorteil einer solchen Lösung bestünde darin, dass auch für Frauen unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit ausreichende Ansprüche entstehen, dass aber die Entlastung der Familien dann erfolgt, wenn sie diese Entlastung brauchen. Der Zusammenhang von Kindererziehung und Alterssicherung würde explizit.

Fazit

Die drei skizzierten Grundzusammenhänge machen deutlich, dass sich eine Reform der deutschen Alterssicherung nicht auf quantitative Korrekturen der Rentenformel beschränken darf.

Die Bedrohung des Systems durch Aushöhlung der Versicherungspflicht durch Ausnahmeregelungen und den Strukturwandel in der Erwerbstätigkeit ist mindestens so groß wie die demographische Bedrohung der

Zukunft. Es ist eine Illusion anzunehmen, Sicherungslücken gingen die Gesellschaft nichts an. Fehlende oder zu geringe Altersvorsorge muss durch die Gesellschaft, im Zweifel die öffentlichen Hände, finanziert werden. Zur Stabilisierung der Alterssicherung gehört auch, alle Möglichkeiten der Förderung der Kindererziehung auszunutzen. Dazu gehört die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen bei ihrer Rentenversicherung und die Entlastung der Familien in der Erziehungsphase.

Zur Lösung dieser Probleme gibt es viele Möglichkeiten, wie der internationale Vergleich der vielfältigen Alterssicherungssysteme zeigt. Will man im Kern der deutschen Tradition folgen, liegt eine Lösung nach dem Muster der Schweiz oder der Niederlande nahe, wobei die Schweizer Lösung sicher dem deutschen System am nächsten kommt.

Bürgerversicherung: allgemeine Versicherungspflicht

Notwendig ist zunächst eine umfassende Versicherungspflicht für alle erwachsenen Personen. Dies ist einerseits erforderlich, um der Aushöhlung des Systems, wie sie in den letzten 15 Jahren geschah, zu begegnen. Andererseits – und das ist der zentrale Gesichtspunkt – können nur so Sicherungslücken vermieden werden, die auf jeden Fall zu finanzieren sind, im Zweifel durch die öffentlichen Hände. Eine Begrenzung der Versicherungspflicht auf erwerbstätige Personen reicht nicht aus, weil einerseits eine Hinterbliebenensicherung als Transferleistung mit all ihren Ungereimtheiten nicht zu verantworten ist und andererseits sonst zumindest im Bereich nichterwerbstätiger Frauen oder von Frauen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren Sicherungslücken entstehen.¹⁸ Mit einem derartigen System käme es auch zu der immer wieder geforderten Entkopplung von Sozialversicherung und Erwerbstätigkeit. Alle Einkommen wären einzubeziehen, zumindest im Grundsatz würde der Lohnbezug aufgegeben werden.

Man kann lange streiten, wie man eine solche Versicherung nun nennt. An sich wäre „Bürgerversicherung“ eine zutreffende Bezeichnung. Leider ist dieser Begriff wegen des Umverteilungsaspekts, der in der Alterssicherung keine zentrale Rolle spielen muss, nun

¹⁷ Vgl. Hans-Jürgen Krupp: Was bedeutet das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 4, S. 203-205.

¹⁸ In den 70er und 80er Jahren stand bei einer solchen Lösung die eigenständige Sicherung von Frauen im Mittelpunkt der Überlegungen. Umfangreiche Modellrechnungen für derartige Lösungen finden sich in H.-J. Krupp, H. P. Galler, H. Grohmann, R. Hauser, G. Wagner (Hrsg.): Alternativen der Rentenreform '84 – Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim, „ikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, in: Schriftenreihe Band 6, Campus Verlag, Frankfurt, New York 1981; hier insbesondere der Beitrag: Hans-Jürgen Krupp: Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, S. 17-23.

in eine parteipolitische Polarisierung geraten. Dessen ungeachtet spricht vieles dafür, daran zunächst als Arbeitstitel festzuhalten.

Bei der Realisierung eines solchen Systems wären viele Einzelfragen zu klären. Einige seien kurz skizziert. Bei der Bemessung der Beiträge der Nichterwerbstätigen ist eine Orientierung am Erwerbseinkommen nicht möglich. Zu klären ist auch, ob die zu versichernde Person überhaupt über eine Einkommensquelle verfügt, aus der Beiträge gezahlt werden können.

Der einfachste Fall ist sicher jener der nicht erwerbstätigen Ehefrau. Erzieht sie Kinder, wird die reale Leistung der Kindererziehung als Beitrag akzeptiert. Ein monetärer Beitrag ist nicht zu zahlen. Erzieht sie keine Kinder, ist der Beitrag vom Ehemann zu zahlen. Möglich wäre hier ein einheitlicher Mindestbeitrag, der später eine Rente oberhalb der Mindestversorgung sichert.

Beließe man es bei dieser Regelung, würde die Benachteiligung von Frauen in der Rentenversicherung allerdings festgeschrieben. Notwendig ist eine obligatorische Regelung, die sicherstellt, dass während der Zeit der Ehe Mann und Frau Ansprüche in gleicher Höhe erwerben. Die gemeinsamen Ansprüche in der Ehe würden also geteilt. An sich findet sich dieser Grundgedanke bei der in der Rentenreform 2001 geschaffenen Möglichkeit des Rentensplittings. Dies ist allerdings nur auf freiwilliger Basis bei Zustimmung beider Ehepartner unter weiteren einschränkenden Bedingungen möglich. Diese Regelung erfüllt in erster Linie eine Alibifunktion. Es ist eher eine romantische Vorstellung von Ehe, wenn man meint, dass der Ehepartner mit dem deutlich höheren Einkommen freiwillig Verschlechterungen seiner Position hinnimmt, wobei er zur Verteidigung seiner Position darauf verweisen kann, dass zur Einschätzung des Nettoeffekts eine Prognose über den Todeszeitpunkt beider Ehepartner notwendig ist. Und die nicht erwerbstätige Ehefrau wird in einer solchen Diskussion ohnehin schlechte Karten haben. Eine obligatorische Lösung ist an dieser Stelle möglich und nötig. Sie allein entspricht dem modernen Bild von Ehe.

Geklärt werden muss der Fall der noch nicht erwerbstätigen unterhaltsberechtigten Kinder. In der Schweiz leisten Studenten Beiträge zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Zumindest während der Ausbildung und des Studiums könnte man aber auch einen realen Beitrag unterstellen. Ist überhaupt kein Einkommen vorhanden, lebt der Betroffene also von einer Transferleistung, könnte man eine subventionierte Beitragsleistung vorsehen. Mehr spricht

aber dafür, an dieser Stelle eine Versicherungslücke entstehen zu lassen und dann später auf die Mindestsicherung zu verweisen.

Schwieriger ist die Bemessung der Beiträge bei Niedrigeinkommen.¹⁹ Zum einen ist das Erwerbseinkommen häufig niedriger als für das Erreichen einer Rente oberhalb der Mindestsicherung erforderlich wäre. Zum andern ist aber ein prozentual fixierter Beitrag in diesem Bereich immer noch zu hoch. Deswegen wird ja seit längerem diskutiert, ob man nicht in diesem Bereich niedrigere Beitragssätze vorsehen sollte. Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten spricht viel dafür. Man muss sich aber darüber klar sein, dass dies nicht ohne Umverteilung geht, wobei es grundsätzlich nicht entscheidend ist, ob diese Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung stattfindet oder öffentlich finanziert wird. Hier würde auch eine gute Begründung für eine teilweise Steuerfinanzierung der Rentenversicherung liegen. Findet diese Umverteilung nicht im Rentensystem statt, muss sie auch finanziert werden. Die Akzeptanz des Systems würde sicher steigen, wenn klar wäre, dass jeder, der sein Leben lang in die Rentenversicherung eingezahlt hat, eine Rente oberhalb der Mindestsicherung erwarten könnte.

In der deutschen Diskussion ist inzwischen klar, dass es in der Alterssicherung ein Umverteilungsproblem im Bereich niedriger Einkommen gibt. Demgegenüber wird der Bereich hoher Einkommen bei diesem Thema ausgespart. Die Beitragsbemessungsgrenze führt dazu, dass oberhalb derselben bezogen auf das Einkommen eine Regression existiert. Dies ist mit Hinweis auf die notwendige Begrenzung der Leistung einer Sozialversicherung auch begründet. Dessen ungeachtet sollte zumindest die Frage erlaubt sein, ob man sich nicht auch eine Umverteilung zu Lasten hoher Einkommen vorstellen könnte, wie sie ausgerechnet in der konservativen Schweiz existiert. Dort werden ohne Beitragsbemessungsgrenze auf alle Einkommen Beiträge mit einem einheitlichen Beitragssatz gezahlt. Demgegenüber ist die höchste Rentenleistung auf das Doppelte der kleinsten Rente beschränkt. Es ist nicht weiter überraschend, dass auf diese Art niedrigere Beitragssätze als im Falle einer Beitragsbemessungsgrenze möglich sind. In Deutschland wird häufig bezweifelt, dass dieses mit der Verfassung vereinbar sei. Das ist allerdings ein Argument, mit dem man sich nicht nur bei Fragen der Alterssicherung gerne weiteren Diskus-

¹⁹ Vgl. hierzu ausführlicher Hans-Jürgen Krupp, Joachim Weeber: Alternativen der Mindestsicherung im Alter, in: Irene Becker, Notburga Ott, Gabriele Rolf (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft – Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Campus Verlag, Frankfurt, New York 2001, S. 672-695.

sionen entzieht. Das Verfassungsgericht hat in seinen Pflegeurteilen anerkannt, dass in einer Sozialversicherung auch ein sozialer Ausgleich möglich ist. Es geht also um den Grad dieses Ausgleichs.

Der Übergang zur Bürgerversicherung

Ein besonders schwieriges Thema sind bei einer Bürgerversicherung die Arbeitgeberbeiträge. Viele Ökonomen würden sie ohnehin gern abschaffen, genauer gesagt den Arbeitnehmerbeiträgen zuschlagen. Ökonomisch ist dagegen nichts einzuwenden, ob es politisch durchsetzbar wäre, ist eine andere Frage. Aber auch für den Fall, dass man bei den Arbeitgeberbeiträgen bleiben will, sind Lösungsmöglichkeiten vorstellbar. So könnte ein Arbeitgeberbeitragssatz bestimmt werden, der sich von dem unterscheiden würde, den die Bürgerinnen und Bürger zu zahlen hätten, und der sicherstellen würde, dass sich die Arbeitgeber so wie bisher an den Kosten des Systems beteiligen. Ein politischer Streit um die Höhe der unterschiedlichen Beitragssätze ist bei einem solchen Verfahren freilich kaum vermeidbar.

Der Übergang zu einer Bürgerversicherung, der die Hinterbliebenensicherung von Frauen durch eine eigenständige Sicherung ersetzt, erfordert in jedem Fall Übergangsregelungen. Eine Möglichkeit wäre zum Beispiel, die neue umfassende Versicherungspflicht nur für junge Menschen bis zu einem gewissen Alter einzuführen. Hierbei sind auch finanzielle Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Allerdings sollte man sich dabei nicht auf die Finanzen der Rentenversicherung beschränken, sondern die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte einbeziehen.

Zu Beginn wurde schon darauf hingewiesen, dass der Zeitpunkt für die Diskussion einer Bürgerversicherung für das Alter nicht gut gewählt ist. Aber schließlich hat es von unseren ersten Alarmrufen in Bezug auf die demographische Bedrohung des Systems Ende der 70er Jahre eine ganze Weile gedauert, bis die Politik 1989 reagierte. Sehr viel länger dauerte es, bis die Öffentlichkeit das Problem wahrnahm. Übrigens haben wir schon damals darauf hingewiesen, dass eine eigenständige Sicherung von Frauen und eine Neudefinition der Versicherungspflicht die Bewältigung der demographischen Probleme wesentlich erleichtern würde.

Der Wandel von Erwerbs- und Familienstrukturen bedroht die finanzielle Stabilität der deutschen Alterssicherungssysteme und der öffentlichen Hände, wenn nicht bald gehandelt wird. Insofern sollten man diesmal nicht solange warten.