

Hans-Jürgen Krupp

Langfristige Perspektiven der Alterssicherung

Das Rentenversicherungssystem in Deutschland wird zunehmend kritisiert; weil das zugrundeliegende Umlageverfahren langfristig nicht mehr tragbar sein soll. Führt die demographische Entwicklung tatsächlich zu solchen Ergebnissen? Oder werden Faktoren, wie eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und eine verstärkte Zuwanderung, nicht ausreichend berücksichtigt? Wo könnte eine Rentenreform innerhalb des bestehenden Systems ansetzen?

Zu unserer Gesellschaft gehört der Wandel – glücklicherweise. Der Sozialstaat hat nur dann eine Zukunft, wenn er immer wieder erneut Antworten auf die sich hieraus ergebenden Herausforderungen gibt. Dies ist in der Vergangenheit gelungen und auch in Zukunft notwendig. Das gilt insbesondere für die Alterssicherung, die es mit langen Zeiträumen zu tun hat. Deswegen ist es wichtig, über ihre Perspektiven zu diskutieren. Insbesondere von interessierter Seite wird immer wieder behauptet, das beitragsfinanzierte Alterssicherungssystem nach dem Umlageverfahren, das in der Bundesrepublik besteht, habe keine Zukunft. Deswegen sei ein radikaler Systemwechsel nötig.

Demgegenüber wird im folgenden dargestellt, daß es auch schon bisher beachtliche Reformen zur Lösung der sich unzweifelhaft abzeichnenden Probleme gegeben hat. Sicher sind weitere Reformen nötig. Diese können aber im bestehenden System erfolgen. Dabei wird es nicht nur darum gehen, die Finanzierung der Alterssicherung sicherzustellen, sondern auch eine sozial vertretbare und an der Lebensleistung orientierte Alterssicherung zu erreichen.

Zunächst seien einige Entwicklungen skizziert, die bei der Gestaltung eines Alterssicherungssystems berücksichtigt werden müssen. Daran anschließend werden Vorstellungen kurz diskutiert, die eine radikale Veränderung der bisherigen Alterssicherung in Deutschland bedeuten würden. Anschließend wird gezeigt, daß es möglich ist, die Sicherheit der zukünftigen Altersversorgung auch unter Beibehaltung des beitragsbezogenen Rentensystems zu gewährleisten.

Große Teile der Diskussion um die langfristigen Probleme der Rentenversicherung sind auf die Demographie verengt. Die rückläufige Geburtenentwicklung und die zunehmende Lebenserwartung führen dazu, daß sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung wesentlich verändert. Prognosen zeigen, daß die Relation von Personen oberhalb einer bestimmten Altersgrenze zu Personen im erwerbsfähigen Alter unterhalb dieser Grenze zunehmen wird. In welchem Ausmaß dies der Fall sein wird, hängt unter anderem von den zugrundegelegten Altersgrenzen und den Annahmen über die Wanderungsbewegungen ab. Daher unterscheiden sich einzelne Bevölkerungsvorausschätzungen zum Teil deutlich (vgl. Tabelle 1)¹. Für die Alterssicherungssysteme kommt es allerdings ohnehin nicht auf die demographische Relation, sondern auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern an. Diese Relation wird aber vor allem von der Entwicklung am Arbeitsmarkt bestimmt und hängt auch von gesellschaftspolitischen Prozessen, wie etwa der Erwerbsneigung von Frauen, ab. Deswegen darf man nicht nur auf die demographische Situation abstellen. Es ist mehr als fraglich, ob die Demographie das einzige oder gar wichtigste Problem der nächsten Jahrzehnte sein wird.

Der Wandel der Erwerbswelt

Von entscheidender Bedeutung wird in jedem Falle die weitere Entwicklung der Erwerbstätigkeit sein. Die Bundesrepublik weist im Vergleich der Volkswirtschaften, die auf dem Gebiet der Verringerung der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren besonders erfolgreich waren, eine eher niedrige Erwerbstätigenquote auf. Dies gilt insbesondere für die Frauen-

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 65, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

¹ Vgl. zu der Treffsicherheit von Bevölkerungsvorausberechnungen auch C. Höhn: Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EU-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 2/1996, S. 171-218.

Tabelle 1
Altenquotienten¹ in ausgewählten Vorausberechnungen für das Bundesgebiet²

	Statistisches Bundesamt ³			DIW (1993) ⁴		Birg/ Flöth- mann ^{5,7}	Börsch- Supan ⁵	Buslei (1995) ^{3,8}		Prognos (1995) ⁵		DIW (1995) ⁶
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Szenario I	Szenario II	Erwartete Standard- variante	Wahr- schein- liches Szenario	Variante 1	Variante 2	Untere Variante	Obere Variante	
Basisjahr	35,0	35,0	35,0	35,2	35,2	36,8	35,4	35,0	35,0	35,6	35,6	35,1
2000	41,6	41,4	41,2	41,7	41,2	44,8	43,1	40,8	40,8	(/)	(/)	42,3
2010	44,9	44,1	43,4	46,4	45,7	46,7	47,1	43,6	43,2	46,7	45,6	46,4
2020	53,3	51,7	50,2	54,0	53,0	54,7	55,5	52,3	51,2	(/)	(/)	57,4
2030	71,1	67,8	65,0	(/)	(/)	69,0	71,8	71,2	68,6	72,2	66,8	78,8
2040	71,2	67,8	65,0	69,4	68,2	66,3	70,1	73,3	70,3	69,8	63,9	83,1

Anmerkungen: (/) Werte nicht ausgewiesen. ¹ Verhältnis der 60jährigen zu den 20- bis unter 60jährigen. ² Zu den einzelnen Prognosen vgl. die Literatur in H. Buslei. ³ Basisjahr der/Vorausberechnung 1992. ⁴ Basisjahr der Vorausberechnung 1991. ⁵ Basisjahr der Vorausberechnung 1990. ⁶ Basisjahr der Vorausberechnung 1993. ⁷ Auf Basis der Altenquotienten und der Gesamtbevölkerung in den alten und neuen Ländern. ⁸ Berechnung auf Basis der Angaben des Versorgungsquotienten (unter 20jährige plus 60jährige und ältere zu 20- bis 59jährige). Die Berechnungen stützen sich auf die Angaben des DIW (1995).

Quelle: H. Buslei: Demographische Entwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2040 – im europäischen Rahmen und unter Berücksichtigung der Weltbevölkerungsentwicklung, in: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung am 15. Januar 1996, Bonn 1996.

erwerbstätigkeit. Hier liegen also noch erhebliche Reserven für die Erhöhung der Zahl der Beitragszahler. Ob eine solche Erhöhung erreichbar ist, hängt freilich von der Arbeitsmarktsituation ab.

Weiterhin gibt es die sehr grundsätzliche Diskussion um die These vom Ende der Erwerbsarbeit. Träfe diese These zu, geriete jedes Alterssicherungssystem ohnehin in Schwierigkeiten. Die vorliegenden Informationen sprechen freilich gegen diese These²: Insbesondere in den am meisten fortgeschrittenen Gesellschaften, wie z.B. den USA, nimmt die Erwerbsarbeit weiter zu. National wie international bestehen erhebliche ungedeckte Bedarfe. Durch den Strukturwandel entstehen neue Beschäftigungsfelder, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen.

Dies heißt freilich nicht, daß die Strukturen der Erwerbstätigkeit unverändert bleiben. Lebenslange Vollerwerbstätigkeit, die im Prinzip in der deutschen Sozialversicherung unterstellt wird, ist kein Zukunftsmodell, auch wenn man dies bedauern mag. Es gibt ja auch gute arbeitsmarktpolitische Gründe, zum Beispiel Teilzeitarbeit oder Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit für wünschenswert zu halten. Der Strukturwandel zu den Diensten bringt Organisationsformen mit sich, die nur schwer in das Schema des Normalarbeitsverhältnisses zu pressen sind. Allerdings ist es wenig sinnvoll, die langsame Erosion des Normalarbeitsverhältnisses noch durch sozialrechtliche Regelungen zu verstärken. Geringfügige Be-

schäftigung und Scheinselbständigkeit sind Beispiele, wo dies geschieht.

Bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit sind gesamtwirtschaftlich auch die demographischen Veränderungen zu berücksichtigen. Hinter den Sorgen um die Zukunft der Rentenversicherung steht die Befürchtung, daß der Faktor Arbeit knapp werden könnte, so daß sich die Relation zwischen der Gesamtbevölkerung und den Erwerbstätigen verschiebt. Ob eine derartige Situation entstehen wird, läßt sich heute nicht mit Sicherheit sagen. Eine Arbeitsknappheitsperiode folgt zwar nicht zwingend aus der demographischen Entwicklung, ist aber wahrscheinlich.

Ganz anders ist die heutige Situation. Wir befinden uns in einer Arbeitsüberschußperiode mit hoher Arbeitslosigkeit. Dabei sollte man nicht nur auf die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen abstellen. Zusammen mit den Personen, die als sogenannte „Stille Reserve“ nicht offiziell erfaßt werden, und den Erwerbstätigen, deren Arbeitsplatz nur durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme gesichert ist, fehlen derzeit 6 bis 7 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland. Ein wichtiger Grund für das hohe Ausmaß der

² Vgl. etwa G. Wagner: Alterssicherung im Wandel der Erwerbsgesellschaft – Menschen statt Arbeitsplätze versichern!, in: Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (Hrsg.): Innovationen für die Zukunft, Symposium zum 65. Geburtstag von Hans-Jürgen Krupp, Hamburg 1998.

Erwerbslosigkeit ist, daß zuwenig investiert wird, obwohl die gesamtwirtschaftliche Sparquote hoch ist. Von der hohen Arbeitslosigkeit geht wiederum eine Begrenzung des privaten Verbrauchs aus. Damit mangelt es eben auch bisher an ausreichender inländischer Nachfrage, um einen dauerhaften Aufschwungprozeß zu gewährleisten. Eine solche konjunkturelle Aufwärtsbewegung ist aber unverzichtbar für die nachhaltige Entlastung des Arbeitsmarktes.

Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der ersten Periode sind in den meisten Punkten völlig entgegengesetzt zu denen der zweiten. Dies ist bei Reformüberlegungen zu berücksichtigen. In der Arbeitsüberschußperiode muß die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Die Kosten der Arbeit müssen niedrig sein, es muß möglichst arbeitsintensiv produziert werden. In der Arbeitsknappheitsperiode, in der wir uns nach den bisher vorliegenden Prognosen um 2030 wahrscheinlich befinden werden, ist es genau umgekehrt. Hier muß zusätzliches Erwerbspersonenpotential erschlossen und durch kapitalintensive Produktion ein möglichst effizienter Einsatz der Arbeit erreicht werden.

Die geänderten Rollen von Frau und Mann

Der gesellschaftliche Wandel hat das Rollenbild von Frau und Mann in Beruf und Familie so grundlegend verändert, daß es mit dem alten Leitbild der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, wonach die Rente dem Unterhalt des alleinverdienenden Familienvaters und gegebenenfalls seiner Witwe zu dienen habe, nichts mehr gemein hat³. Die klassische Hinterbliebenenversorgung wird sich irgendwann erübrigt haben, weil der Wille von Frauen, erwerbstätig zu sein und dies mit der Familie zu vereinbaren, Oberhand gewinnt.

Sicher besteht auf dem heutigen Arbeitsmarkt eine erhebliche Behinderung der Erwerbstätigkeit gerade von Frauen. Dies führt auch dazu, daß gerade Frauen in die unsicheren und schlechtbezahlten Jobs abgedrängt werden⁴. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, daß auch bei Frauen das Qualifikationsniveau deutlich gestiegen ist. Das Leitbild des sozialen Sicherungssystems muß insofern geändert werden.

Die hier beschriebenen gesellschaftlichen Entwicklungen sind nicht rückgängig zu machen. Zum großen

Teil sind sie politisch gewollt und oft unter Schwierigkeiten durchgesetzt worden. Sie werden sich fortsetzen und an Bedeutung gewinnen. Die Politik muß darauf mit Reformen des sozialen Sicherungssystems reagieren.

Prognosen für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Unser Alterssicherungssystem hat sich insgesamt bisher bewährt. Zu klären ist, ob dies mit den notwendigen strukturellen Reformen auch für die Zukunft gilt. Für die Hysterie der aktuellen Diskussion gibt es eigentlich keinen Grund, jedenfalls was die langfristige Perspektive anbetrifft. Im Rentenreformgesetz '92 sind die Weichen zur Lösung der demographischen Probleme des Rentenversicherungssystems mit Erfolg gestellt worden. Die Einschnitte waren tief. Weitere Maßnahmen, die zur Senkung des Beitragssatzes beitragen, sind im Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung und im Rentenreformgesetz '99 enthalten. Auch wenn man über einzelne Punkte dieses Gesetzes streiten kann, zeigt es eine Möglichkeit auf, wie das beitrags- und umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem aufrechterhalten werden kann.

Die Politik war also durchaus in der Lage, im Rahmen des geltenden Systems Reformmaßnahmen zu ergreifen. Durch die Gesamtheit dieser Reformen wurde der auf dem Höhepunkt der demographischen Probleme erforderliche Beitragssatz um mehr als 1/3 reduziert. Dies jedenfalls ist das Ergebnis des neuen Prognos-Gutachtens⁵. Hierbei handelt es sich um eine Prognose über einen relativ großen Prognosezeitraum. Sicher ist diese mit erheblichen Unsicherheiten belastet, wie dies für jede seriöse Prognose gilt. Hervorzuheben ist, daß hiernach im Jahre 2030 ein Beitragssatz von gut 23% ausreicht (Schaubild), der zwar höher als der heutige ist, der aber in einer ganz anderen Arbeitsmarktsituation auch anders zu beurteilen ist. Das nicht genau prognostizierbare, aber wahrscheinlich vorhandene Restproblem kann zu gegebener Zeit durch Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit, Erhöhung der faktischen Altersgrenze, Zuwanderung, strukturelle Reformen und damit verbundene Einsparpotentiale gelöst werden.

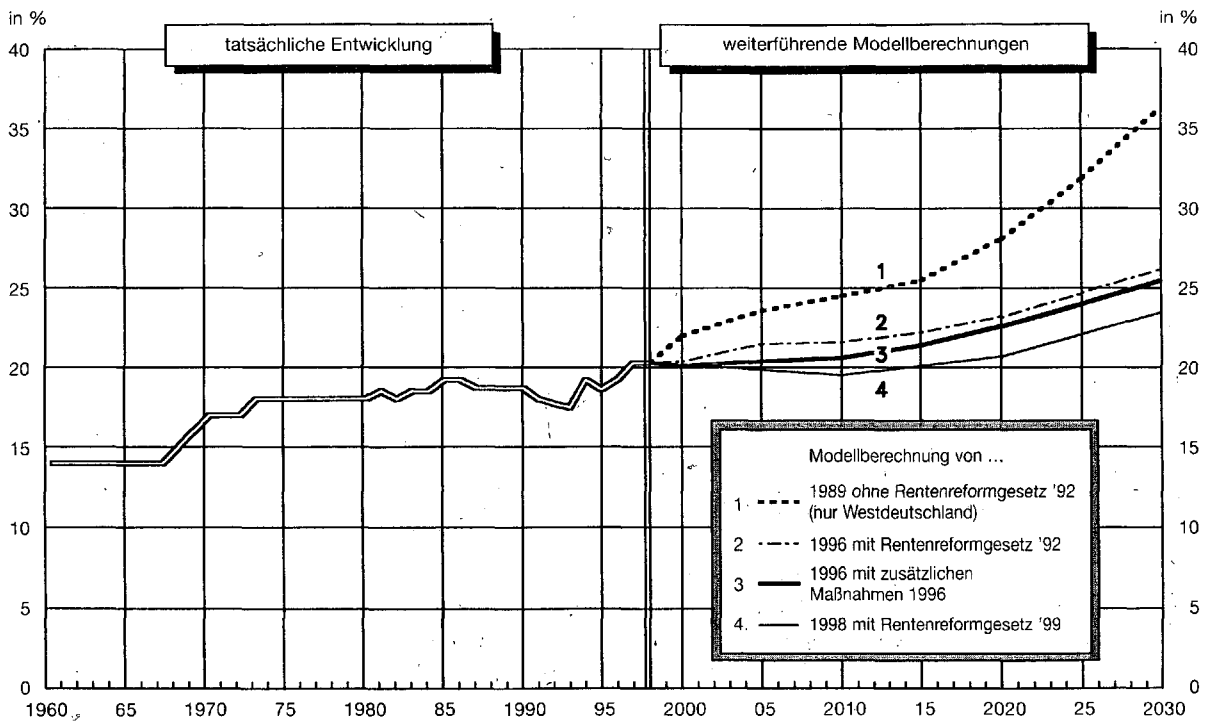
³ Vgl. zum veränderten Rollenverständnis etwa Enquete-Kommission Demographischer Wandel: Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Zwischenbericht, Bonn 1994.

⁴ Vgl. auch M. Koppel, C. Ochs, A. Ziegler: Frauenförderung und regionale Strukturpolitik – ein mühsamer Weg einer Annäherung?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/1996, S. 368-378.

⁵ Vgl. Prognos AG: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Basel 1998.

Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung

(Tatsächliche Entwicklung und weiterführende Modellberechnungen)



Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Deutscher Bundestag – 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5370 S. 219, Tabelle 4; Prognos AG: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Basel 1998.

Die aktuellen Probleme der Rentenversicherung sind kurzfristig und hausgemacht. Die notwendigen Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Rentenfinanzen sind bekannt: An vorderster Stelle steht die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Nicht der Sozialstaat, sondern die Arbeitslosigkeit ist zu teuer. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommt deswegen erst in Frage, wenn die Arbeitslosigkeit weitgehend beseitigt ist. Dann ist sie aber notwendig. Kurzfristig ist eine weitere Entlastung der Rentenversicherungsbeiträge von versicherungsfremden Leistungen sinnvoll. Dabei ist zum einen zu prüfen, welche dieser Leistungen unverzichtbar sind bzw. welche Transfers abgebaut werden oder komplett entfallen können. Zum anderen ist die Art der Gegenfinanzierung für den übriggebliebenen Teil der versicherungsfremden Leistungen festzulegen. Dies ohne Steueranhebungen zu erreichen ist wünschenswert, aber wahrscheinlich nicht möglich. Es lohnt sich, an dieser Stelle über ökologische Steuern nachzudenken.

Angesichts des hier skizzierten Tatbestandes ist die Aufgeregtheit der deutschen Diskussion verwunderlich. Sie ist wohl am ehesten erklärbar, wenn man auf die finanziellen Interessen verweist, um die es hier geht. In vielen Ländern der Welt sind kapitalgedeckte Alterssicherungen ein wesentliches Element der Finanzmärkte. In Deutschland sind demgegenüber die betriebliche und die private Altersvorsorge eher schwach entwickelt, wie beispielsweise nach einer Statistik der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich⁶ anhand der Anlagen in Pensionsfonds gezeigt werden kann (vgl. Tabelle 2). Dabei wiederum spielen die Versicherungsgesellschaften eine größere Rolle als die Banken. Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, daß insbesondere deutsche Banken den Versuch machen, hier zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten zu erschließen. Man kann allerdings bezweifeln, daß die Verunsicherung weiter Teile der Bevölkerung dafür der geeignete Weg ist. Das jüngste Beispiel hierfür ist die gerade erschienene Veröffentlichung einer Institution, die unter dem anspruchsvollen Titel „Deutsches Institut für Altersvorsorge“ auftritt, die sich aber bei näherem Hinsehen direkt und indirekt als 100%ige Tochter der Deutschen Bank erweist⁷. Die

⁶ Vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: 68. Jahresbericht, Basel 1998, S. 97.

Tabelle 2
Wachstum der Pensionsfonds

	Gesamte Finanzaktiva					in % des BIP	in % des Vermögens der privaten Haushalte
	1980	1985	1990	1993	1996 ¹		
	Mrd. US \$						
USA	701	1606	2492	3449	4752	62	20
Japan	-	-	343 ²	460	442 ³	10 ³	4 ³
Deutschland	15	22	52	47	65	3	2
Italien	-	-	39	34	43	4	2
Vereinigtes Königreich	116	224	537	682	897	77	25
Kanada	42	75	165	187	241	40	20
Australien	-	45 ⁴	45	78	100	29	22
Niederlande	77	105	230	262	363	92	-
Schweiz	-	107 ⁵	138	148 ⁶	189	73	-
Schweden	-	-	79	71	93	40	38

¹ Italien und Australien: 1995; Schweiz 1994. ² 1991. ³ Geschätzt. ⁴ 1998. ⁵ 1997. ⁶ 1992.

Quelle: Bank für internationalen Zahlungsausgleich: 68. Jahresbericht, Basel 1998, S. 97.

dortigen Berechnungen erweisen sich bei eingehender Analyse als problematisch. So werden zum Beispiel sowohl die Versicherungsfunktion als auch die Umverteilungsfunktionen der gesetzlichen Rentenversicherung vernachlässigt, damit sind aber Renditevergleiche mit privaten Rentenfonds, wie sie von dem Institut der Deutschen Bank vorgenommen werden, nicht sinnvoll: Daß Rentenfonds eine höhere Rendite als die gesetzliche Rente, aber auch private Lebensversicherungen aufwiesen, sei daher „ebenso signifikant wie trivial“, so Rürup in einer Stellungnahme zu den dortigen Berechnungen⁸.

Patentrezepte ohne Perspektive

Unter dem Gesichtspunkt der Weiterentwicklung eines Segments der deutschen Finanzmärkte bietet sich an, die Bevölkerung wirtschaftlich oder gesetzlich zu mehr privater Kapitalbildung zu zwingen. Dies kann man zum Beispiel erreichen, indem die gesetzliche Alterssicherung auf eine Grundrente beschränkt wird, wie dies Meinhard Miegel seit langem vor-

schlägt⁹. Ausreichende Alterssicherungsansprüche können dann nur durch private Kapitalansammlung erworben werden. Eine etwas andere Vorstellung hat jüngst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium vorgelegt, hier soll die gesetzliche Alterssicherung im Prinzip erhalten, allerdings reduziert werden¹⁰. Zusätzlich soll es den Zwang zum Aufbau einer privaten kapitalgedeckten Alterssicherung geben. Ziel ist es, den kapitalgedeckten Anteil in der Alterssicherung deutlich zu erhöhen.

Mit solchen Vorschlägen sind erhebliche Risiken verbunden¹¹. Dies gilt etwa zum einen für den Zeitraum des Übergangs vom alten auf das neue System, in dem es zu einer erheblichen Mehrbelastung der jungen Generation kommen würde. So wäre selbst bei einer nur teilweisen Kapitaldeckung, wie sie vom

¹¹ In diesem Rahmen können nicht alle Argumente hinsichtlich der hier diskutierten Vorschläge erörtert werden. Für eine ausführliche Darstellung vgl. beispielsweise R. Dinkel: Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren als Organisationsprinzipien einer allgemeinen Sozialversicherung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 4/1984, S. 165 ff.; E. Streissler: Kapitalmarkt und Altersvorsorge, in: D. Schneider (Hrsg.): Kapitalmarkt und Finanzierung, Berlin 1987, S. 445-463; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart 1996, Textziffer 385-424; A. Bürger: Reform der Rentenversicherung: Chancen und Risiken des Kapitaldeckungsverfahrens, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Stuttgart 1997; H.-J. Krupp: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5/1997, S. 289-298; H.-J. Krupp, J. Weeber: Pro und Kontra Grundrente – Eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 3-4/1997, S. 205-219; W. Tegtmeyer: Alterssicherung – Umlageverfahren ohne Alternative?, in: H.P. Galler, G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt a.M. u.a. 1998, S. 420-447.

⁷ Vgl. Deutsches Institut für Altersvorsorge: Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Frankfurt a.M. 1998.

⁸ Vgl. o.V.: Rentenzins fällt nicht auf Null – Kritik am Gutachten des Instituts für Altersvorsorge, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. Juli 1998.

⁹ Vgl. M. Miegel: Sicherheit im Alter, Stuttgart 1981; ders.: Perspektiven des Sozialstaats in Deutschland – ein Entwurf für die Jahre 2000 folgende, in: W. Fricke (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1995, Bonn 1995, S. 146-156.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn 1998.

Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vorgeschlagen wird, ein deutlich höherer Abgabensatz ab dem Jahr 2000 von etwas mehr als 24% nötig. Dieser Satz läge für knapp 30 Jahre erheblich über dem des derzeitigen Umlageverfahrens. Deswegen hat Schmähl zu Recht darauf hingewiesen, daß das gleiche Gremium, das immer wieder auf die hohen Lohnnebenkosten in Deutschland hinweist, nun gerade in einer Zeit, in der nur die Verringerung der Abgabenbelastung das Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik sein kann, diese Abgabenbelastung weiter steigern möchte¹². Darüber hinaus ist die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse selbst Expertengremien, wie dem Sozialbeirat, schwer möglich: „Eine Beurteilung der Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über die Entwicklung des Beitragssatzes im derzeitigen umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem ist auf der Basis der dort veröffentlichten Angaben nur begrenzt möglich.“¹³

Bei den Grundrentenvorschlägen Miegels würden erhebliche Verteilungs- und Akzeptanzprobleme auftreten. Da eine private Versicherungspflicht nicht vorgesehen ist, kommt es darauf an, daß die Betroffenen sich freiwillig ausreichend absichern, um nicht nur auf die bescheidene Grundrente angewiesen zu sein. Nach allen vorliegenden Erfahrungen ist dieses nicht sehr wahrscheinlich. Die Gefahr besteht, daß sich, bezogen auf den Lebensstandard, selbst bei mittleren Einkommen erhebliche Versorgungslücken ergeben. Ist die Grundrente nicht ausreichend bemessen, ist Altersarmut die zwingende Folge. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß der Abgabewiderstand bei Steuern höher als bei Sozialbeiträgen ist¹⁴. Soweit die Argumente für eine Grundrente auf Überlegungen zum Ende der Erwerbsarbeit beruhen, ist die Frage zu stellen, warum in dieser Situation eine Finanzierung durch Steuern aussichtsreicher als eine Finanzierung durch Beiträge sein soll.

Aber selbst wenn man davon ausgeht, daß eine private Vorsorge erfolgt, stellt sich die Frage, wie sicher eine solche Vorsorge ist. Dies gilt vor allem für die oft gepriesenen Anlagen auf dem Kapitalmarkt. Da die inländischen Möglichkeiten attraktiver Anlageformen angesichts des für eine teilweise oder gar vollständige Umstellung des Rentensystems notwendigen Kapitalstocks begrenzt sind, verbleiben nur ausländische Kapitalanlagen¹⁵. Dabei scheinen Investitionen in Schwellenländern besonders sinnvoll, versprechen sie doch die besten Renditen. Freilich sind sie mit hohen Risiken verbunden. Bis zur Mexiko-Krise gab es deswegen auch einen durchaus sinnvollen Prozeß der

Investitionen in Schwellenländern, insbesondere Südamerikas. Mit der Mexiko-Krise erwies sich dieser Weg als riskant, die Asien-Krise zeigt, daß dies auch weiterhin gilt. Das Kapital drängt vor diesem Hintergrund in sichere Häfen, insbesondere die USA und Europa kommen hier in Frage. Das Ergebnis läßt sich an den immer neuen Rekorden der heimischen Aktienkurse bis zum Sommer 1998 ablesen, immerhin hatte sich der DAX innerhalb von weniger als zwei Jahren verdoppelt. Auch wenn es inzwischen deutliche Korrekturen gegeben hat, müssen diese vor dem Hintergrund vorheriger Steigerungen gesehen werden. Diese Wertsteigerungen sind bestenfalls teilweise auf die gestiegene Ertragskraft der Unternehmen zurückzuführen, sie sind auch das Ergebnis eines Überangebots von Kapital, das nach sicheren Anlagemöglichkeiten sucht. Die Vorgänge an den Aktienmärkten im Herbst 1998 veranschaulichen, daß es sich hierbei nicht um eine Einbahnstraße handelt. Welche Versorgungszusagen kann man auf dieser Basis eigentlich machen?

Kapitaldeckungsverfahren spielen bereits heute eine wesentliche Rolle in dem betrieblichen und privaten Teil der Altersvorsorge. Diese würden durch die Umstellung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung gefährdet. Demgegenüber wäre ein weiterer Ausbau der ergänzenden Systeme im Sinne einer Risikostreuung sinnvoll.

Kurzfristige Maßnahmen zur Gewährleistung einer stabilen Finanzierung unserer Altersversorgung, wie etwa eine Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, sind sicherlich ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktlage, ohne die eine finanzielle Gesundung nicht nur der Sozialversicherungssysteme undenkbar ist. Soll die Rentenversicherung allerdings für die Zukunft sicher

¹² Vgl. W. Schmähl: Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 5, S. 241-267.

¹³ Sozialbeirat: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1998 und Stellungnahme zu einigen weiteren Berichten zur Alterssicherung, Hamburg 1998, S.9 f. Zu den sicher problematischen Annahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft zählt aber zum Beispiel die einer unveränderten Erwerbsquote von Frauen.

¹⁴ Vgl. K. Mackscheidt: Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: W. Schmähl (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 27-54.

¹⁵ Bezogen auf das Jahr 1994 würde sich nach vorsichtiger Rechnung ein notwendiger Kapitalstock von etwa 10 Billionen DM ergeben. Damit würde aber das gesamte deutsche Produktivkapital durch einen solchen Anlagefonds vollständig kontrolliert; vgl. zur entsprechenden Literatur H.-J. Krupp, J. Weeber, a.a.O., S. 211.

gemacht werden, müssen inzwischen eingetretene Entwicklungen in der Gesellschaft aber auch zu strukturellen Reformen führen.

Versicherungspflicht für alle

Ohne eine Reform ist zu befürchten, daß die gewollten und ungewollten Veränderungen im Erwerbsleben dazu führen, daß ein immer größerer Teil der Bevölkerung nicht mehr den Schutz der gesetzlichen Rentenversicherung genießt. Das trifft unselbständig oder geringfügig Beschäftigte, Scheinselbständige, aber auch die zunehmende Zahl kleiner Selbständiger, deren wirtschaftliches Überleben nicht gesichert ist. Sie alle werden letztlich ihre Alterssicherung durch die Sozialhilfe erhalten, ohne dafür im entsprechenden Maße Beiträge gezahlt zu haben. Eine solche Entwicklung ist auch den Beitragszahlern nicht zuzumuten. Zum einen werden dadurch ihre Beitragssätze steigen, zum anderen ist es ihnen nicht zu vermitteln, warum die einen ihre Alterssicherung umsonst bekommen, die anderen aber dafür Beiträge zu zahlen haben. Das Problem, das wir heute schon aus der Sozialhilfediskussion kennen, wird dadurch verschärft, daß es nicht nur um das Verhältnis von Sozialhilfe-Empfängern zu „Arbeitenden“ geht, sondern daß nun auch noch zwei Arten von „Arbeitenden“ entstehen, nämlich solche, die Beiträge für ihr Alter zahlen, und solche, die das nicht tun.

Will man die Aushöhlung des Alterssicherungssystems verhindern, braucht man eine Versicherungspflicht für alle. Dazu gehört auch, daß für den Beitragszahler eine Beziehung zwischen seinem Beitrag und seiner späteren Rente sichtbar ist. Freilich kann man die Frage stellen, bis zu welcher Höhe die gesetzliche Rentenversicherung einzutreten hat. Die Beitragsbemessungsgrenzen sollten eher gesenkt werden, um die Lebensstandardsicherung für niedrige und mittlere Einkommen zu gewährleisten.

Zu diskutieren ist, ob man sich hierbei zunächst auf eine Versicherungspflicht für Erwerbstätige beschränkt und eine weitergehende Versicherungspflicht für alle als Perspektive für die Zukunft betrachtet. Damit sind insbesondere Ehefrauen, die nicht Kinder erziehen und nicht erwerbstätig sind, zunächst

nicht einbezogen. Hierfür sprechen die heutigen Arbeitsmarktverhältnisse, die es nicht zulassen, diese Bevölkerungsgruppe auf den Arbeitsmarkt zu verweisen. In der Zukunft gilt dies nicht. Anreize zu einer höheren Frauenerwerbstätigkeit können helfen, noch existierende Finanzierungslücken im umlagefinanzierten Alterssicherungssystem zu schließen. Am Rande sei erwähnt, daß es sich hierbei nicht um ein revolutionäres Konzept handelt. In der Schweiz und den Niederlanden existieren derartige Systeme, die allgemein akzeptiert werden¹⁶.

Grundsicherung für alle Versicherten

Die Versicherungspflicht garantiert noch nicht eine ausreichende Sicherungshöhe. Erwerbstätigkeit wird künftig in vielen Fällen teils freiwillig, teils unfreiwillig durch Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit und Teilzeitbeschäftigung nicht mehr zu befriedigenden Alterseinkommen führen. Deswegen muß sichergestellt werden, daß jemand, der sein Leben lang in der Rentenversicherung versichert war – und das soll durch die Versicherungspflicht für alle sichergestellt werden –, im Alter eine Rente erhält, mit der er nicht auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Insofern wird es im Bereich niedriger Einkommen und unregelmäßiger Beschäftigung die Notwendigkeit geben, den aus den Beiträgen abgeleiteten Rentenanspruch aufzustoßen¹⁷.

Da es heute eine Versicherungspflicht für alle nicht gibt, sind geschlossene Versicherungsverläufe gerade in den kritischen Bereichen eher die Ausnahme. Deswegen ist kurzfristig zunächst eine bedarfsabhängige Grundsicherung im Alter notwendig. Eine bedarfsabhängige Grundsicherung unterscheidet sich von einer Grundrente dadurch, daß nicht jedermann derselbe Betrag (steuerfinanziert) gewährt wird, sondern nur Lücken aufgefüllt werden¹⁸. Eigenvorsorge wird also verlangt; deswegen wird ein derartiges System auch als gerecht empfunden werden.

Eine solche bedarfsabhängige Grundsicherung wäre in das System der gesetzlichen Rentenversicherung zu integrieren. Damit könnten auch die Renten-

¹⁶ Für einen kurzen Überblick über die Ausgestaltung der dortigen Systeme vgl. die aktuellen Beiträge von B. Twaalfhoven: Die Alterssicherung im internationalen Vergleich – Landesbericht Niederlande, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7-8/1998, S. 391-401; M.V. Brombacher-Steiner: Das Drei-Säulen-Modell der Schweiz, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6-7-8/1998, S. 432-438; K. Stilleich: Die Alters- und Hinterbliebenenversorgung in der Schweiz nach der 10. AHV-Revision, in: Deutsche Angestelltenversicherung, Heft 7/1998, S. 241-249.

¹⁷ Die Idee einer solchen bedarfsabhängigen Grundsicherung ist dabei keineswegs neu; vgl. zu einem Überblick über historische Vorschläge J. Weeber: Monetäre Mindestsicherungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsanalyse, Konzeptionen und Folgewirkungen, Frankfurt a.M. 1990, S. 127 ff.

¹⁸ Daß bei diesem Thema schon die Verwendung des richtigen Begriffes wichtig ist, hat etwa Walter Riestler im Bundestagswahlkampf erfahren, als er von der Einführung einer „Mindestrente“ im Falle einer SPD-geführten Bundesregierung sprach; vgl. o.V.: Spiegel-Gespräch: Blüm hat vieles falsch gemacht, in: Der Spiegel, Heft 19/1998. Für eine Definition der Begriffe vgl. J. Weeber, a.a.O., S. 127-131.

bezieher erfaßt werden, deren empfangene Leistungen bisher nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausgereicht haben, die aber die daraus resultierenden Ansprüche nicht geltend gemacht haben. Die bestehende „verdeckte Altersarmut“ würde durch eine solche Grundsicherung damit vermieden. Steuerfinanzierte, einkommensabhängige Grundsicherungselemente sind im übrigen auch beim Eintritt anderer sozialer Tatbestände (Arbeitslosigkeit) denkbar.

Der Zusammenhang von Umverteilung und Steuerfinanzierung

Die gesetzliche Rentenversicherung unterscheidet sich von einer privaten Versicherung dadurch, daß sie immer auch Elemente des Solidarausgleichs enthält. Zwei besonders wichtige Anknüpfungspunkte dafür sind die Situation im Bereich niedriger Einkommen und die Aufgabe der Kindererziehung. In beiden Fällen sind häufig Frauen betroffen. Die Regelungen der Renten nach Mindesteinkommen oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten spiegeln dieses wider.

Auch wenn man Umverteilungselemente in bezug auf die Einkommenshöhe und die Berücksichtigung von Kindererziehung als originäre Aufgaben der Rentenversicherung für möglich hält, muß die Frage gestellt werden, in welchem Umfang diese Aufgaben durch die Beitragszahler finanziert werden können, ohne die Akzeptanz der Beiträge wegen Gefährdung der Beitragsgerechtigkeit zu beeinträchtigen. Sind die oben vorgetragenen Erwartungen über die weitere Entwicklung des Erwerbslebens realistisch, muß man damit rechnen, daß das Umverteilungsvolumen, das sich allein aus diesen beiden Tatbeständen ergibt, eine Größe annimmt, die nicht mit dem Gesichtspunkt der Beitragsäquivalenz vereinbar ist. Es kann lange gestritten werden, ob man in dieser Situation die Aufgabe der Kindererziehung oder die des Einkommensausgleichs durch Steuern finanzieren will. Grundsätzlich kann man für beide Lösungen Begründungen finden. Insgesamt spricht vieles dafür, die Finanzierung der Kindererziehung in der Rentenversicherung zu belassen, zu offenkundig ist der Zusammenhang zwischen langfristiger Stabilität der Rentenversicherung und Kinderzahl¹⁹.

In diesem Fall muß aber die Aufgabe der Grundsicherung durch Steuern finanziert werden. An dieser Stelle wird man auch mit einem zunehmenden Bedarf rechnen müssen. Ein Anstieg des Bundeszuschusses

wäre die unabwiesbare, aber eben auch gut begründete Konsequenz einer solchen Lösung.

Gesamtfiskalisch wäre dieses freilich keine höhere Belastung, als sie sich bei den Alternativen ohnehin ergäbe. Unterbleibt die Grundsicherung, sind die entsprechenden Aufwendungen im Rahmen der Sozialhilfe zu tragen. Würde eine steuerfinanzierte Grundrente eingeführt, läge die Last auch beim Steuerzahler. Insofern wäre eine Erhöhung des Bundeszuschusses, die sich am Umfang der Umverteilungsaufgabe orientiert, für den Staat immer noch die kostengünstigere Lösung. Damit zeigt sich, daß die Einführung einer Grundrente nicht notwendig ist. Im Gegenteil, sie ist sogar gefährlich, wenn man an die Finanzierungsrisiken und an die Übergangsprobleme einer solchen Umstellung denkt.

Die eigenständige Sicherung von Frau und Mann

Die Orientierung der deutschen Rentenversicherung am Leitbild des alleinverdienenden Familienvaters ist eine teure Angelegenheit. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen hat in der Zwischenzeit dazu geführt, daß Witwenrenten mit eigenen Renten zusammentreffen. Komplizierte Anrechnungsvorschriften haben dieses Zusammentreffen gemildert, zugleich aber eine Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der erwerbstätigen Frauen hervorgerufen. Auch heute noch gibt es im System viele Ungereimtheiten, die insbesondere nach dem Tode eines der beiden Ehepartner besonders gravierend sind. Auch wenn Frau und Mann ihr Leben zusammen gestaltet haben, werden sie nach dem Tode eines der Gatten unterschiedlich behandelt. Im Extremfall des Alleinverdieners behält der Mann 100% seiner Rente, während die Frau auf eine Witwenrente von 60% verwiesen wird. Ehepartner werden also nicht gleichbehandelt. In dieser Situation sind pauschale Kürzungen des Rentenniveaus, wie sie im Rahmen der Rentenreform 1999 verabschiedet wurden, nicht vertretbar.

Notwendig ist statt dessen eine strukturelle Reform mit einer eigenständigen Sicherung von Frau und Mann²⁰. Die Leistung wird nicht mehr am Bedarf eines

¹⁹ Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Textziffer 396.

²⁰ Vgl. bereits Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft: Zwischenbericht der Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft gemäß Beschluß des deutschen Bundestages – Drucksache 7/1148, Bundestagsdrucksache 7/5866 vom 11.11.76; H.-J. Krupp et. al. (Hrsg.): Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt, New York; sowie neueren Datums G. Rolf: Für eine Mindestbeitragspflicht aller Personen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung – Ein Wegweiser durch einen Reformpfad, in: H.P. Galler, G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, a.a.O., S. 485-501.

Ehepaares bemessen, sondern an dem einer Einzelperson. Jede Person im erwerbsfähigen Alter ist versichert und baut einen eigenen Anspruch auf. In der Zeit der Ehe werden die Ansprüche gesplittet, so daß Frau und Mann Anwartschaften in gleicher Höhe erwerben.

Die Beitragssätze in einem solchen System können deutlich niedriger sein als im heutigen, da die personenbezogene Leistung niedriger als die Ehepaarbezogene sein kann und die Beitragsbasis durch die Einbeziehung nichterwerbstätiger Frauen deutlich vergrößert wird. In Zeiten der Kindererziehung sollte der Beitrag von der Versichertengemeinschaft und/oder dem Staat übernommen werden. Die Arbeitgeberbeiträge sind so zu gestalten, daß die Hälfte des Beitragsvolumens durch die Arbeitgeber aufgebracht wird. Konkret heißt dies, daß sich der Arbeitgeber-

beitragssatz von dem personenbezogenen Beitragssatz unterscheidet.

Ein solches Modell wäre nur für die zukünftige Generation zu realisieren. Eine besondere Schwierigkeit liegt darin, daß – wie erwähnt – mit einem solchen System ein Druck auf die Erwerbstätigkeit von Frauen ausgeübt würde, der am heutigen Arbeitsmarkt zu Schwierigkeiten führen würde. Insofern wird man sorgfältig darüber nachdenken müssen, zu welchem Zeitpunkt man eine Neuregelung dieser Art einführt.

Ein solcher Reformvorschlag ist in zweifacher Hinsicht interessant: Einmal macht er die gesetzliche Rentenversicherung bei Stärkung der Beitragsbezogenheit sozial gerechter, zum anderen erlaubt er Einsparungen, die pauschale Kürzungen des Rentenniveaus unnötig machen.

Die Rentenversicherung hat Zukunft

Die Rentenversicherung ist über viele Jahrzehnte gewachsen. Sie ist immer wieder mit Erfolg gesellschaftlichen Entwicklungen angepaßt worden. Dabei hat es in der Bundesrepublik immer einen breiten Konsens gegeben, der auch bei der anstehenden Reform erreicht werden muß, weil die Wiederherstellung von Vertrauen vordringlich ist.

Eine solche Rentenreform ist im Rahmen der Grundsätze des bestehenden Systems möglich. Die Rentenreform sollte deshalb auch nicht zur Spielwiese von „Systemveränderern“ werden. Sie kann auch nicht Fehlentwicklungen in anderen Bereichen wie die Massenarbeitslosigkeit ausgleichen. Deren Bekämpfung ist zugleich der wichtigste Beitrag für eine ausreichende Rentenhöhe in der Zukunft.

Für die weitere Zukunft ist außerdem zu erwarten, daß die bestehende gesetzliche Altersversorgung eine stärkere Ergänzung durch private und betriebliche Vorsorgeformen erfahren wird. Zwar findet bereits heute eine Ergänzung der Rente aus der gesetzlichen Alterssicherung etwa durch Vermögenseinkünfte aus Aktien- und Wertpapierbesitz und dem Aufbau von Wohneigentum statt (vgl. Tabelle 3), die Zahl der Anhänger einer ergänzenden Alterssicherung auf privater Basis dürfte aber in den nächsten Jahren weiter steigen. Dies spricht nicht gegen das bestehende Rentensystem, sondern für die bewußte Entscheidung eines immer größeren Teils unserer Bevölkerung für eine sichere Altersversorgung in Eigenvorsorge. Hier einen vernünftigen Mix zwischen gesetzlicher und privater Versorgung im Alter zu erreichen, muß das Ziel der zukünftigen Alterssicherungspolitik in Deutschland sein. Dabei kann ein Blick über unsere Grenzen nützlich sein.

**Tabelle 3
Bruttoeinkommen von Ein- und
Zweipersonenrentnerhaushalten**

(Durchschnitt je Haushalt und Monat, Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993)

	Einpersonenrentnerhaushalte		Zweipersonenrentnerhaushalte	
	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder und Berlin-Ost
	in DM			
Haushaltsbruttoeinkommen insgesamt	2440	1720	4216	2995
	Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen in %			
Einkommensquellen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:				
Renten der gesetzlichen Rentenversicherung	69,2	86,5	59,3	78,5
Sonstige Transferzahlungen ¹	11,9	7,0	11,7	8,5
Einnahmen aus Vermögen ²	9,6	3,9	10,6	4,4
Mietwert der Eigentümerwohnung	7,5	1,5	9,1	3,2
Bruttoeinkommen aus unselbständiger und selbständiger Arbeit ³	1,4	0,8	9,0	5,3
Sonstige Einnahmen ³	0,4	0,3	0,4	0,2

Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelangaben. ¹ Z.B. Renten aus Zusatzversicherungen und Pensionen, Renten der gesetzlichen Unfallversicherung und Kriegsoferrenten, Wohngeld; ² Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sowie Geldvermögen, ohne Mietwert der selbstgenutzten Eigentümerwohnung; ³ Z.B. Abfindungen, Steuerrückerstattungen, Wohnungsbauprämien, Erbschaften und Schmerzensgeld.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, 2/97, S 120 ff.