

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Langfristige Anpassungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1987) : Langfristige Anpassungen der gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 1, pp. 26-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136237>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Langfristige Anpassungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Willi Albers, Kiel

Die steigende Alterslastquote in der Bundesrepublik wird die Rentenversicherung in der Zukunft vor große Finanzierungsprobleme stellen. Welche Möglichkeiten zur Bewältigung der Lasten der Überalterung bestehen? Professor Willi Albers gibt einen Überblick und setzt sich kritisch mit den einzelnen Reformvorschlägen auseinander.

Die aus der Verschlechterung des Altersaufbaus der Bevölkerung resultierenden Probleme für die Rentenfinanzen sind so oft dargestellt worden, daß ich mich darauf beschränken kann, sie ins Gedächtnis zurückzurufen. Während Anfang der 70er Jahre von zwei Erwerbstätigen etwa ein Rentner unterhalten werden mußte, wird das Verhältnis im Jahre 2030 etwa 1 : 1 sein. Bei Aufrechterhaltung der heutigen Rechtsgrundlagen über die Berechnung der Renten (Rentenformel) müßte der derzeitige Beitragssatz von 18,5 bzw. 18 % auf ungefähr 35 % steigen. Angesichts der wegen der höheren Krankheitsanfälligkeit ebenfalls steigenden Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung, der weiter zu zahlenden Beiträge an die Arbeitslosenversicherung und der zur Finanzierung der allgemeinen Staatsausgaben benötigten Steuern würde sich daraus eine Abgabenbelastung einschließlich des Arbeitgeberanteils, der letztlich ja auch von den Versicherten aufzubringen ist, von etwa zwei Dritteln des Einkommens für den Durchschnittsverdiener ergeben. Das ist angesichts der heute schon überzogenen Abgabenbelastung nicht hinzunehmen.

Die Alternative, die heutige Abgabenbelastung einzufrieren, kann auch nicht befriedigen. Die derzeitigen Beiträge würden Ende der 20er Jahre des kommenden Jahrhunderts nur ausreichen, um eine Rente von durchschnittlich 25 % der Bruttoarbeitsentgelte zu finanzie-

ren. Auch wenn man unterstellt, daß das allgemeine Wohlstandsniveau bis dahin beträchtlich gestiegen sein wird, so daß in absoluten Zahlen die Renten des Jahres 2030 nicht kleiner als diejenigen des Jahres 1986 sein müßten, befriedigt diese Regelung nicht, weil das Lebensniveau im Alter in einem bestimmten Verhältnis zu dem vorher in der aktiven Lebensphase erreichten Wohlstand stehen sollte. Unter Berücksichtigung des Krankenkassenbeitrags der Rentner würden die Renten nur etwa 36 % der für den Wohlstandsvergleich maßgeblichen Nettoarbeitsentgelte betragen.

Beide Lösungen, bei denen die erste die Lasten der Überalterung vollständig auf die aktive Generation, die zweite vollständig auf die alte Generation verlagern würde, scheiden also aus. Es müßte eine Lösung gesucht werden, bei der die Mehrbelastung der Erwerbstätigen und die relative Verschlechterung der Lage der Rentner sich in Grenzen halten. Auch wenn man sich über das Ziel im Prinzip einig ist, divergieren die vorgeschlagenen Wege teilweise stark.

Eine erste Gruppe von Vorschlägen ist dadurch gekennzeichnet, daß man an der seit 1957 bestehenden einkommensbezogenen und ganz überwiegend durch Beiträge finanzierten und an Bruttoarbeitsentgelten orientierten dynamisierten Rente festhalten möchte. Es liegt auf der Hand, daß besonders die Verwaltung diesen Weg gehen möchte, da grundsätzliche Systemänderungen immer mit einem Umdenken und mit zusätzlichen Risiken verbunden sind, die sie scheut. Außerdem könnten auch eigene Positionen gefährdet werden.

Zu Vorschlägen dieser Gruppe gehören:

- die Heraufsetzung des Rentenalters in Verbindung

Prof. Dr. Willi Albers, 68, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

mit einer Erschwerung von Renten wegen vorzeitiger Erwerbs- und Berufsunfähigkeit,

- der Wegfall beitragsfreier Versicherungszeiten oder die Zahlung von Beiträgen durch Dritte für diese Zeiten,
- die Erhöhung des Bundeszuschusses,
- die Orientierung der jährlichen Rentenanpassungen an der Veränderung der Nettoarbeitsentgelte und
- die Einschränkung oder Beseitigung von Umverteilungselementen innerhalb der Rentenversicherung.

Heraufsetzung des Rentenalters

Die durchschnittliche Lebenserwartung eines 65jährigen Rentners betrug 1985 bei den Männern 14, bei den Frauen 18 Jahre. Würde es gelingen, den Renteneintritt für Altersrenten um zwei Jahre nach oben zu verschieben, würden sich die Rentenausgaben um etwa 13 % verringern; da gleichzeitig die Beiträge für zwei Jahre länger gezahlt werden, würden sich die Einnahmen zusätzlich um etwa 7 % erhöhen (bei im Durchschnitt knapp 30 Beitragsjahren). Es würde sich also eine finanzielle Verbesserung der Finanzlage um etwa 20 % ergeben.

Dieses Ergebnis ist teilweise als zu günstig kritisiert worden, weil bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei Jahre ein relativ großer Teil dieser zwei Altersjahrgänge bereits Erwerbsunfähigkeitsrenten erhalten würde. Die Zunahme der Renten wegen einer vorzeitigen Minderung der Erwerbsfähigkeit hat in den vergangenen Jahren ein Ausmaß erreicht, das auf längere Sicht nicht tragbar erscheint und auch durch einen verschlechterten Gesundheitszustand der Bevölkerung nicht zu erklären ist. Es erscheint deshalb notwendig und vertretbar, die Bedingungen für die Anerkennung einer vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit zu verschärfen.

Jedenfalls ist ein durchschnittliches Renteneintrittsalter für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten von 58 Jahren, wie es 1985 bestanden hat, bei der zu erwartenden Zunahme alter Menschen, die nicht nur durch die Geburtenentwicklung, sondern auch aufgrund einer verlängerten Lebenserwartung eintritt, nicht haltbar. Selbst bei einem um zwei Jahre hinausgeschobenen Renteneintrittsalter wäre deshalb insgesamt ein verringerter Anteil von Renten wegen vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit wichtig. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 ist lediglich ausgeschlossen worden, daß bei Unterbrechung von Beitragszahlungen Ansprüche auf Erwerbsunfähigkeitsrenten geltend gemacht werden können;

¹ U. Rehfeld, D. Scheitl: Die Rentnersterblichkeit 1985: Aktuelle Ergebnisse für Altersrentner und einige spezielle Fallgruppen, in: Deutsche Rentenversicherung 11-12/1986, S. 734.

² Vgl. W. Albers: Soziale Sicherung, Konstruktionen für die Zukunft, Stuttgart 1982, S. 166-184.

eine Bestimmung, die insbesondere Hausfrauen, die die Voraussetzung für Altersrenten vom 60. Lebensjahr ab nicht erfüllen, daran hindert, auf diesem Wege trotzdem vorzeitig in den Genuß einer Rente zu kommen.

Die Welle zusätzlicher Anträge auf Erwerbsunfähigkeitsrenten, der durch eine großzügige Zuerkennung der Schwerbeschädigteneigenschaft nach dem Schwerbeschädigtengesetz Vorschub geleistet und die durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes verstärkt wurde, kann dadurch allein jedoch nicht gestoppt werden. Es besteht nach wie vor ein Handlungsbedarf für die Politiker: An den finanziellen Engpässen der gesetzlichen Rentenversicherungen in den vergangenen Jahren, die ja nicht durch eine Verschlechterung der Altersstruktur der Bevölkerung bedingt waren – seit dem Rentenberg von 1975 hat sich der Altersaufbau eher verbessert, die Verschlechterung wird erst in den 90er Jahren spürbar –, war die beträchtliche Zunahme der Erwerbsunfähigkeitsrenten in erheblichem Maße beteiligt.

Einheitliche Invaliditätsrente

Der Hinweis auf die kürzere Lebenserwartung der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten im Verhältnis zu Beziehern von Altersrenten¹ – die Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten sterben bei entsprechendem früheren Rentenbezug etwa die gleiche Anzahl von Jahren früher als die Altersrentner, so daß die Rentenbezugsdauer bei allerdings verkürzten Beitragsjahren etwa gleich ist – entkräftet die These von einer zu großzügigen Zuerkennung von Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht; denn die in den letzten Jahren in großer Zahl in die Rentenversicherung aufgenommenen Erwerbsunfähigkeitsrentner werden in größerer Zahl erst in acht bis zwölf Jahren durch Tod aus der Rentenversicherung ausscheiden. Erst dann läßt sich an Hand des von ihnen erreichten Lebensalters feststellen, ob und wie stark bei der Antragsflut in den vergangenen Jahren die Anspruchsvoraussetzungen aufgeweicht worden sind. Daß es berechnete Gründe für eine soziale Sicherung für Behinderte, deren Lebenserwartung im Verhältnis zu Gesunden verkürzt ist, vor dem Erreichen der allgemeinen Altersgrenze gibt, wird damit nicht bestritten; es wird nur bestritten, daß es gerechtfertigt war, daß ihr Anteil an den gesamten Rentnern der gesetzlichen Rentenversicherungen sich so stark erhöht hat, wie dies in den vergangenen Jahren der Fall war.

Damit wird auch die Aktualität meines Vorschlags² bestätigt, die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherungen auf reine Altersrenten zu beschränken, und für den Tatbestand Invalidität ohne Rücksicht auf ihre Ur-

sache eine einheitliche Versicherung zu schaffen. Damit würden auch Mehrfachrenten (Kumulationen) bei Invalidität beseitigt, die auf verschiedene Ursachen zurückgehen und für die mehrere Träger zuständig sind. Das Einsparungspotential, das dadurch ohne soziale Härten zu erreichen wäre, ist von mir mit 8 - 9 Mrd. DM jährlich berechnet worden.

Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang auch, verstärkte Teilzeitarbeit ergänzt durch Teilrenten einzuführen; denn die Minderung der Erwerbsfähigkeit mit zunehmenden Alter – im Amtsdeutsch spricht man von der Verwertbarkeit der Resterwerbsfähigkeit – vollzieht sich überwiegend kontinuierlich, so daß eine Alles- oder Nichts-Regelung den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht wird.

Wegfall beitragsfreier Zeiten

Nach Auslaufen der beitragsfreien Versicherungszeiten für den Kriegsdienst im 2. Weltkrieg und Zeiten der Vertreibung (Ersatzzeiten) und der Beseitigung von Ausfallzeiten für Arbeitslose durch Entrichtung von Beiträgen für sie, sind als wichtigste beitragsfreie Versiche-

rungszeiten die Ausbildungszeiten erhalten geblieben. Sie beruhen auf der Vorstellung, daß eine verbesserte Berufsausbildung die Lebensarbeitszeit verkürzt und damit für die Betroffenen weniger rentensteigernde Beitragsjahre vorhanden sind. Dieser Nachteil soll durch die Berücksichtigung von Ausbildungszeiten als beitragsfreie Versicherungszeiten ausgeglichen werden. Diese Argumentation verkennt, daß der besseren beruflichen Qualifikation ein höheres Jahreseinkommen entspricht, das die kürzere Lebensarbeitszeit überkompensiert, so daß das Lebenseinkommen insgesamt höher als dasjenige eines Rentners mit mehr Berufsjahren, aber schlechterer Qualifikation ist. Es besteht also kein Nachteil für Personen mit besserer und längerer Ausbildung, der durch die Zuerkennung von beitragsfreien Versicherungsjahren auszugleichen wäre.

Es stellt sich die Frage, warum bei einem so eindeutigen Tatbestand der Gesetzgeber trotz der wiederholten Finanznot der Rentenversicherungen nicht tätig geworden ist. Die Erklärung dürfte darin liegen, daß die Initiative von denjenigen ausgehen müßte, die von der Nichtanrechnung von Ausbildungszeiten am stärksten betroffen wären. Das ist besonders für die Zeit der von der SPD gestellten Bundesregierungen erstaunlich; denn die Anzahl der für die Dauer der Ausbildung anerkannten beitragsfreien Ausfallzeiten nimmt mit dem Einkommen stark zu, so daß hier in der Tat eine Umverteilung von unten nach oben stattfindet. Man kann dagegen auch nicht einwenden, daß die Vorbereitung von Gesetzen in den Ministerien weitgehend in den Händen von nicht betroffenen Beamten liegt. Sie müssen fürchten, daß die für sie nicht nur für die Pension, sondern auch für die aktiven Dienstbezüge angerechneten Ausbildungszeiten sich nicht aufrechterhalten lassen, wenn sie für die Erwerbstätigen generell wegfallen. Hier liegt jedenfalls ein Einsparungspotential vor, das bis in die Nähe von 10 % der gegenwärtigen Ausgaben geht.

Erhöhung des Bundeszuschusses

Wenn die Beitragseinnahmen zur Finanzierung der Ausgaben der Rentenversicherungen nicht mehr ausreichen, wird zur Deckung des Defizits nach zusätzlichen Einnahmen gerufen. Dabei stehen Zuschüsse des Bundes im Vordergrund. Einmal wird darauf hingewiesen, daß die Rentenversicherungen versicherungsfremde Leistungen zu erbringen haben, die nicht der Versichertengemeinschaft anzulasten seien, zum anderen wird auf den seit der Rentenreform von 1957 ständig gesunkenen Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Versicherungsträger verwiesen.

Durch eine Verlagerung eines Teils der Alterslasten von den Beitrags- auf die Steuerzahler wird die aus der



TELEX+TELETEX
INTERNATIONAL

Der Welt führendes Internationales
Telex- und Teletex-Verzeichnis



TELEX-VERLAG JAEGER+WALDMANN GMBH
P.O. Box 11 14 54 · Holzhofallee 38 · 6100 Darmstadt 11
Tel. (06151) 3302-0 · Telefax (06151) 3302-50
Telex 419389 + 419253 jwtx d · Teletex 6151800=jwtx

Überalterung der Bevölkerung resultierende Zusatzbelastung nicht gelöst. Die Belastung eines Trägers wird nur auf einen anderen verlagert. Insofern ist dem Sozialbeirat, der sich mehrfach für einen erhöhten Bundeszuschuß zur Erleichterung der Finanzprobleme der gesetzlichen Rentenversicherungen eingesetzt hat³, vorzuwerfen, daß er gruppenegoistische Interessen vertreten, gesamtwirtschaftlich aber keine Lösung gewiesen hat.

In der Sache ist eine Beitrags- einer Steuerfinanzierung grundsätzlich vorzuziehen, weil die Beitragszahler das Gefühl haben, durch eigene Leistungen einen Anspruch auf ihre Alterssicherung zu erwerben. Dementsprechend ist der Widerstand gegen eine erhöhte Belastung bei Beiträgen kleiner als bei Steuern, wo niemand weiß, ob und in welcher Höhe er Nutznießer der damit finanzierten Staatsausgaben ist.

Was die Rechtfertigung für Staatszuschüsse bei versicherungsfremden Leistungen betrifft, so ist darauf hinzuweisen, daß versicherungsfremde Leistungen kaum abzugrenzen sind; denn es ist für eine soziale Versicherung im Gegensatz zu einer privaten legitim, daß sie vom Versicherungsprinzip abweichende Regelungen zur Unterstützung sozial schwacher Mitglieder enthält. Allerdings besteht die Gefahr, daß solche Umverteilungselemente in unzulässiger Weise ausgedehnt werden und das Versicherungsprinzip aushöhlen.

Im übrigen wird durch eine Steuer- anstelle einer Beitragsfinanzierung wenig gewonnen, weil etwa 90 % der Steuerzahler gleichzeitig Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherungen sind. Die restlichen 10 %, die mit ihrem Beitrag zum Steueraufkommen die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherungen entlasten, erhalten diese Entlastung durch den Staat selbst nicht, obwohl sie, wie die prekäre Lage vieler kleiner Selbständiger im Alter zeigt, diese nicht weniger nötig hätten. Im Grunde wird durch den Staatszuschuß nur die finanzielle Verantwortung verwischt, ohne daß sozial schwache Bevölkerungskreise gezielt entlastet werden.

Nettoanpassung

Die Diskussion um die Anpassung der bruttolohnbezogenen Rente geht auf die Mitte der 70er Jahre zurück, als die Löhne in der Rezession weniger stark stiegen als die mit einer zeitlichen Verzögerung von durchschnittlich drei Jahren angepaßten Renten. Zwar war die Be-

gründung für die Außerkraftsetzung der normalen Rentenanpassung in der Zeit von 1977 - 1981 nicht stichhaltig, denn in den Jahren der Hochkonjunktur in der ersten Hälfte der 70er Jahre war die Erhöhung der Renten hinter der Steigerung der Bruttoarbeitsentgelte zurückgeblieben, so daß die stärkere Erhöhung in den folgenden Rezessionsjahren nur ein Ausgleich dafür gewesen wäre. Aber man konnte damit den finanziellen Engpaß überwinden. Für die Zukunft wird das Problem unter dem Aspekt wieder aufgegriffen, daß mit einer Erhöhung der Abgabenquote auf längere Sicht zu rechnen sei, es aber sachgerecht wäre, die Renten zu den Nettoarbeitsentgelten in Beziehung zu setzen, weil nur das verfügbare Einkommen einen Maßstab für den Wohlstand darstelle. Mit der einkommensbezogenen Rente solle ein bestimmtes Verhältnis zum Wohlstand der Rentner in ihrer aktiven Lebensphase hergestellt werden.

Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß bei einer Zunahme der Abgabenquote eine Orientierung der jährlichen Rentenanpassungen an der Veränderung der Nettoarbeitsentgelte verhindert, daß die Renten stärker als die verfügbaren Einkommen steigen. Aber wenn die Beiträge und die Neuzugangsrenten weiter nach Bruttogrößen berechnet werden, wird das ganze System inkonsistent. Wenn schon auf Nettogrößen umgestellt wird, sollten sie für alle rentenrelevanten Größen, also für die Beiträge, die Rentenhöhe und die jährlichen Anpassungen in gleicher Weise gelten. Das würde aber eine grundsätzliche Reform einschließlich eines Abgehens von der bisherigen Rentenformel bedeuten, vor der der Gesetzgeber bis heute zurückgeschreckt ist.

Zielgröße sollte ein bestimmtes Verhältnis zwischen dem früheren Nettoarbeitsentgelt und den Nettorenten sein. Da diese auch von der Dauer der Beitragszahlungen abhängen, müßte diese Größe für eine durchschnittliche Versicherungszeit – mit Zu- und Abschlägen für längere oder kürzere Zeiten –, z.B. für 35 Versicherungsjahre (Eckrente), bestimmt werden. Vor einer solchen grundsätzlichen Entscheidung hat der Gesetzgeber sich bisher gedrückt mit dem Ergebnis, daß das Verhältnis zwischen dem früheren Nettoarbeitsentgelt und den Renten bei den verschiedenen Sozialleistungen ganz unterschiedlich ist.

Setzt man diese Zielgröße z.B. auf zwei Drittel der früheren Nettoarbeitsentgelte fest, und kann man diese Leistung in der Gegenwart z.B. mit Einnahmen in Höhe von 27 % der Nettoarbeitsentgelte finanzieren, so würde eine Erhöhung der Beiträge auf 30 % zur Deckung des durch den verschlechterten Altersaufbau bedingten erhöhten Finanzbedarfs dazu führen, daß sich die Bezugsgröße für die Renten von 73 auf 70 verrin-

³ Vgl. Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucksache 9/632, 1981, und über eine Strukturreform zur längerfristigen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, BT-Drucksache 10/5332, 1986.

gert. Während die Rente vor der Verschlechterung der Altersstruktur 48,7 betragen hat, verringert sie sich nachher automatisch auf 46,7. Das verfügbare Einkommen der aktiven Generation und der Rentner hat sich um den gleichen Prozentsatz (4,1 %) verringert, so daß sich die zusätzliche Altersbelastung auf beide Gruppen der Bevölkerung gleichmäßig verteilt. Natürlich ist ein Anstieg der Abgabenbelastung mit dieser Maßnahme allein nicht zu verhindern, aber er bleibt deutlich hinter derjenigen zurück, die sich bei der heutigen bruttolohnbezogenen Rente ergeben würde.

Eine gleichmäßige Beteiligung der Erwerbstätigen und Alten an einer wachsenden Alterslast könnte auch durch Einbau einer demographischen Komponente in die Rentenformel erreicht werden, wie sie z.B. von Kulp⁴ und Grohmann⁵ vorgeschlagen wurde.

Einschränkung der Umverteilung

Umverteilungsmaßnahmen bewirken, daß ein Teil der Versicherten höhere Leistungen erhält, als ihren Beiträgen entspricht. Sie müssen durch höhere Beiträge aller Versicherten aufgebracht werden. Ihre Abschaffung würde also die Rentenversicherungen entlasten.

Neben den bereits erwähnten rentensteigernden Ausbildungszeiten, für deren Streichung plädiert wurde, gehört dazu die Höherbewertung der ersten Berufsjahre. Eine gezielte Besserstellung sozial schwacher Versicherter ist darin kaum zu sehen, weil mehr oder weniger alle Versicherten in den Genuß dieser Regelung kommen. Wenn das Lebenseinkommen Grundlage für das Rentenniveau sein soll, ist außerdem nicht einzusehen, warum in diesem Punkt von den tatsächlichen Einkommensgrößen abgewichen werden soll. Es wird im Lebensablauf immer Jahre geben, in denen der einzelne mehr oder weniger als im Durchschnitt aller Jahre verdient hat.

Eine weitere Bestimmung, die vom Gesetzgeber bewußt mit dem Ziel der Umverteilung eingeführt wurde, ist die flexible Altersgrenze, bei der der Versicherte einen Rentenbeginn zwischen der Vollendung des 63. und 67. Lebensjahres wählen kann. Bei der Anwendung versicherungsmathematischer Grundsätze hätte bei einem vom 65. auf das 63. Lebensjahr vorgezogenen Rentenbeginn die Jahresrente wegen der um zwei Jahre verlängerten Rentenbezugszeit und der für zwei Jahre weniger gezahlten Beiträge gekürzt werden müs-

sen. Der Gesetzgeber hat aber nur die ausgefallenen Beiträge, nicht aber die längere Bezugszeit der Renten berücksichtigt. Geht man von einer 35jährigen Versicherungszeit aus, führen die um zwei Jahre vorverlegten Renten zu einer Kürzung um knapp 6 %, die unterlassene Kürzung wegen der verlängerten Rentenbezugszeit macht bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung eines 65jährigen Rentners von 15 Jahren dagegen über 13 % aus.

Unter Verteilungsgesichtspunkten ist diese Begünstigung kaum zu begründen; denn 1985 betrug die auf das 63. Lebensjahr vorgezogene Rente in der Arbeiterrentenversicherung für Männer monatlich 1621 DM, die mit 65 Jahren beginnende Rente dagegen nur 1228 DM und eine noch weiter hinausgeschobene Rente nur 976 DM. Offenbar ist eine niedrige Rente der Hauptgrund für eine Weiterarbeit über das 63. Lebensjahr hinaus. Dann aber ist nicht einzusehen, warum die bessergestellten Rentner noch durch den Verzicht auf eine Rentenkürzung, der von allen Beitragszahlern finanziert werden muß, begünstigt werden sollten.

Rente nach Mindesteinkommen

Durch die Rente nach Mindesteinkommen wird die Bemessungsgrundlage derjenigen Rentner, bei denen das Einkommen weniger als 75 % des Durchschnittseinkommens betragen hat, auf diese Größe aufgestockt. Es liegt in der Natur der Sache, daß von dieser Regelung zu über 90 % Frauen einen Vorteil haben. Darin liegt aber auch ihre Problematik.

Einmal kann man fragen, ob es die Aufgabe der Rentenversicherung ist, ein in der Vergangenheit niedriges Arbeitsentgelt vieler Frauen nachträglich für Zwecke der Rentenberechnung „aufzustocken“. Auch wenn man diese Frage bejaht, befriedigt die Wirkung dieser Maßnahme nicht. Die wirtschaftliche Lage vieler älterer Witwen, die keine eigenen Versicherungsansprüche besitzen, weil sie mehrere Kinder aufgezogen haben und deshalb nicht oder nur für eine kürzere Zeit erwerbstätig waren, ist schlechter als diejenige vieler früher erwerbstätiger Frauen, weil sie nur über eine Witwenrente in Höhe von 60 % der Mannesrente verfügen, die, wie die große Zahl der durch die Sozialhilfe aufgestockten Witwenrenten zeigt, vielfach nicht einmal das Existenzminimum deckt. Es ist schwer nachzuvollziehen, ob man die Erwerbstätigkeit der Frau im Verhältnis zur Erziehungsaufgabe der Mutter begünstigen wollte oder ob man die in dieser partiellen Begünstigung liegende Diskriminierung nicht gesehen hat.

Aber auch innerhalb der erwerbstätigen Frauen befriedigt die Umverteilungswirkung nicht. So erhält die

⁴ B. K u l p : Zur Frage nach dem Einfluß einer Bevölkerungsstagnation auf die finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Beiträge aus der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung, Festschrift für Hermann Schubnell, 1983, S. 307 - 318.

⁵ H. G r o h m a n n : Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demografischen, ökonomischen und sozialen Wandel, in: Deutsche Rentenversicherung 1981, S. 265 ff.

beruflich qualifizierte Frau, deren Arbeit mit 140 % des Durchschnitts entlohnt wird, die aber nur halbtags arbeitet und mit einem gut verdienenden Mann verheiratet ist, eine Aufstockung, während die ganztägig tätige Frau eines Arbeiters, die auf 80 % des Durchschnittsverdienstes kommt, leer ausgeht. Das Ergebnis offenbart gleich zwei Mängel: Einmal wird die wöchentliche oder monatliche Arbeitszeit bei der Aufstockung nicht geprüft, zum anderen wird nur auf das Individual- und nicht auf das Ehegatteneinkommen abgestellt, so daß die Rente eines Ehepaares aufgestockt werden kann, auch wenn sein Einkommen höher als das eines anderen ist, dem die Aufstockung versagt wird. Dabei wird allerdings schon die in diesem Artikel ausgeklammerte Frage einer Reform der sozialen Sicherheit der Frau angesprochen.

Insgesamt ist festzustellen, daß durch die Rente nach Mindesteinkommen zwar die soziale Lage von einigen Frauen, die es nötig haben, verbessert wird, andere, denen es nicht besser oder sogar schlechter geht, aber leer ausgehen, während andererseits wiederum die Rente auch dann aufgestockt wird, wenn die Ehegatten ausreichend gesichert sind.

Als Ergebnis der erwähnten Umverteilungsmaßnahmen kann festgehalten werden, daß ihre Beherrschung offenbar politisch schwierig ist, wie die Begünstigung von Personengruppen zeigt, die bei voller Kenntnis der Auswirkungen der Maßnahmen eigentlich nicht beabsichtigt gewesen sein kann. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Altersversicherung nur in beschränktem Umfang und nur gezielt eingesetzt werden sollten, d.h. auch hier gibt es Einsparungsmöglichkeiten.

Grundsätzliche Reformvorschläge

Immer wenn man sich in einer Krise befindet oder sie auf sich zukommen sieht, werden auch grundsätzlich neue Maßnahmen vorgeschlagen, die die Krise verhindern oder überwinden sollen. Zu solchen Vorschlägen, die die Grundlagen des bestehenden Systems ändern würden, gehören:

- der Übergang von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung,
- der Ersatz des Umlage- durch ein Kapitaldeckungsverfahren bei der Finanzierung der Renten sowie
- eine weitgehende Aufgabe der Versicherungspflicht, d.h. eines kollektiven Sicherungssystems.

Gegen einen Übergang von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung bestehen die gleichen Bedenken, wie sie oben gegen eine Erhöhung des steuerfinanzierten Bun-

deszuschusses vorgebracht wurden. Bei einem vollständigen oder weitgehenden Ersatz der Beitragsfinanzierung verstärkt sich ihr Gewicht allerdings entsprechend. Miegel⁶ will die Steuerfinanzierung auf eine für alle Staatsbürger gleich hohe Grundsicherung beschränken; darüber hinaus soll jeder auf freiwilliger Basis selbst für das Alter vorsorgen.

Er befindet sich dabei offenbar vor folgendem Dilemma: Setzt er die Grundsicherung höher als das Existenzminimum an⁷, muß er damit rechnen, daß sich Randgruppen der Gesellschaft (Aussteiger) besser stellen, als während ihres gesamten aktiven Lebens, ohne daß sie dafür eine Gegenleistung erbracht haben. Beschränkt er die Grundsicherung etwa auf das Sozialhilfeniveau, wozu er offenbar heute neigt, muß er damit rechnen, daß die ergänzende freiwillige Vorsorge bei den Beziehern kleinerer Einkommen nicht ausreicht, um das als wünschenswert angesehene Wohlstandsniveau im Alter zu erreichen.

Der Hinweis auf die verstärkte private Vermögensbildung beseitigt für breite Schichten der Bevölkerung die Gefahr einer Untersicherung nicht, wie die Statistiken über die Vermögensverteilung zeigen. Denn wie lange kann man mit einem Sparbuch und einer Lebensversicherung in Höhe von jeweils 10 000 DM schon das Lebensniveau im Alter verbessern?

Und über Wohnungseigentum, von dem er wegen ersparter Mietausgaben offenbar eine erhebliche Entlastung bei den Lebenshaltungskosten erwartet, verfügen nur etwa 35 % der Arbeiter.

Außerdem dürfte die Sicherheit der Renten größer sein, wenn ihre Finanzierung nicht von den Krisen der öffentlichen Haushalte betroffen wird; denn der Staat ist keineswegs immer so sozial, wie er sich gerne gibt, wenn er selbst zur Kasse gebeten wird. Man vergleiche nur einmal die in der überwiegenden Zahl der Fälle bei gleicher Minderung der Erwerbsfähigkeit erheblich niedrigeren steuerfinanzierten Renten der Kriegsopter mit den Renten der gesetzlichen Unfallversicherung, bei denen der Staat die Finanzierungslast auf die Unternehmer verlagert hat.

Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens

Es ist nach den bitteren Erfahrungen einer zweimaligen Entwertung von privaten Vermögen in Deutschland,

⁶ M. Miegel: Sicherheit im Alter – Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems, Stuttgart 1981; ders.: Grundversorgung und private Alterssicherung – eine Alternative zum bestehenden Rentenkonzept, in: Renten 2000, Akademiebeiträge zur politischen Bildung, Bd. 14, München 1985, S. 83 - 92.

⁷ In der zweiten Arbeit nennt er 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts als Zielgröße.

das der Alterssicherung dienen sollten, erstaunlich, daß dem Geldentwertungsrisiko einer freiwilligen Vorsorge kein größeres Gewicht beigemessen wird. Es ist jedenfalls bisher noch nicht gelungen, einen dem Umlageverfahren, bei dem die Renten von dem jeweiligen Lohnniveau der Erwerbstätigen abhängen, entsprechenden Inflationsschutz bei einem System einer freiwilligen Vorsorge zu erreichen, das nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten muß.

Schließlich ergeben sich aus dem Übergang von einem Verfahren zu dem anderen erhebliche Probleme. Wird von einem bestimmten Zeitpunkt ab die Beitragszahlung an die bisherigen Rentenversicherungsträger eingestellt, weil für die Zukunft jeder freiwillig für sein Alter vorsorgen muß, z.B. durch Abschluß einer Lebensversicherung, so müssen die bis zu diesem Zeitpunkt durch eigene Beiträge erworbenen Rentenansprüche weiter erfüllt werden. Zwar werden weiter Leistungen für das Alter erbracht, aber sie stehen weder dem Staat noch den Rentenversicherungen zur Erfüllung der alten Rentenansprüche zur Verfügung. Der für die Altersvorsorge neu gebildete Kapitalstock kann zwar in Form von Krediten Dritten zur Verfügung gestellt werden, bis die Mittel von dem Sparer für seine Alterssicherung benötigt werden, aber damit ist noch kein definitiver Ressourcetransfer verwirklicht worden, wie er zur Befriedigung der Rentenansprüche notwendig wäre.

Neumann⁸, der einen Vorschlag für den Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren bei einer auf freiwilliger Vorsorge beruhenden Alterssicherung gemacht hat, hat dieses Problem gesehen. Er verweist, weil letztlich der Staat die Verantwortung für die alte Generation habe, auf die Finanzierung über eine erhöhte Staatsverschuldung⁹. Angesichts der negativen Wirkungen, die eine überzogene Nettokreditaufnahme des Staates in den vergangenen Jahren auf die Volkswirtschaft ausgeübt hat und in Form der Zinsbelastung noch heute besitzt, ist es erstaunlich, wie leicht man über die mit einer zusätzlichen Staatsverschuldung verbundenen Probleme hinweggeht. Dabei ist die Größenordnung nicht zu übersehen, die den bisherigen Rahmen der Staatsschuld sprengen würde; denn allein im ersten Jahr nach der Systemumstellung, in dem die Renten noch fast in

dem bisherigen Umfang gezahlt werden müßten, müßte der Staat sich zusätzlich nur für die Zwecke der Alterssicherung mit etwa 150 Mrd. DM verschulden.

Die unter anderem mit dem Ziel der Entlastung der Rentenversicherung vorgenommene Systemumstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren ist außerdem bei einer schrumpfenden Bevölkerungszahl und steigenden Alterslast keineswegs so unproblematisch, wie sie vielfach hingestellt wird. Während beim Umlageverfahren die höhere Beitragsbelastung der aktiven Generation sich im Verhältnis der marginalen Konsum- zur marginalen Sparquote auf Konsum und Ersparnis verteilt, wird beim Kapitaldeckungsverfahren ausschließlich die Sparquote getroffen, weil der Kapitalstock zur Erfüllung der Rentenverpflichtungen verringert werden muß. Das wird nicht ohne Verwerfungen abgehen, die in dem Modell von Neumann¹⁰ aber weitgehend ausgeschaltet wurden, weil er bei seiner langfristigen Betrachtung davon ausgeht, daß stets Vollbeschäftigung herrscht.

Senkung der Steuerquote

Mit den vorgeschlagenen Reformen sollen zwei Ziele erreicht werden:

- die zunehmende Alterslast soll leichter zu tragen sein und
- der Umfang der Zwangsversicherung soll in Anbetracht des gestiegenen Wohlstands der Bevölkerung eingeschränkt werden.

Die verschlechterte Relation zwischen Erwerbstätigen und Alten wird zwangsläufig zu einer erhöhten Belastung der Erwerbstätigen führen. Die Umstellung der Finanzierung auf Steuern oder ein Kapitaldeckungsverfahren ändert hieran nichts. Die Umstellung auf ein anderes Verfahren bringt jedoch die Gefahr von Friktionen mit sich, besonders wenn sie schnell und radikal erfolgt, und/oder das andere Verfahren ist auch auf Dauer mit Nachteilen verbunden. Die höhere Belastung müßte die aktive und die alte Generation in gleicher Weise treffen, was durch Reformen innerhalb des bestehenden Systems am einfachsten zu erreichen wäre.

Würden die dargestellten Einsparungen verwirklicht, hat Müller¹¹ eine Verminderung des Anstiegs der Beiträge statt auf etwa 28 % im Jahre 2010 nach dem geltenden Recht auf etwa 22 % errechnet. Allerdings ist bis zum Gipfelpunkt der Belastung, der etwa im Jahre 2030 erreicht sein dürfte, nach Grohmann¹² noch mit einer weiteren Zunahme der Belastung von ungefähr 7 - 8 Prozentpunkten zu rechnen. Da aber bei diesen Berechnungen einige der von mir vorgeschlagenen erheblich ins Gewicht fallenden Einsparungen nicht berücksichtigt worden sind und eine konsequente Umstellung auf

⁸ M. Neumann: Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen, in: Walter Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 107, Tübingen 1986.

⁹ Ebenda, S. 66 ff.

¹⁰ Ebenda, a.a.O., S. 33.

¹¹ H.-W. Müller: Zur langfristigen Finanzentwicklung und zur Strukturreform in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Sozialbeirats, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 11-12, 1986, S. 702-728.

¹² H. Grohmann: Demographische Entwicklung und Finanzierung der Alterssicherung, in: Renten 2000, a.a.O., S. 37.

Nettogrößen nicht erfolgt ist, dürfte sich auch bei Verzicht auf einen erhöhten Bundeszuschuß der Anstieg des Beitragssatzes auf höchstens 25 % begrenzen lassen.

Erhält die Alterssicherung eine erhöhte Priorität bei der Verteilung der Ressourcen, wäre eine Senkung der Steuerquote durch Einschränkung anderer Staatsausgaben um mindestens 2 % dafür ein geeignetes Mittel, so daß sich die gesamte Abgabenbelastung um maximal 5 Prozentpunkte erhöhen würde. Im Prinzip würde die gleiche Wirkung – nämlich die Bindung von mehr Ressourcen für die Alterssicherung – wie bei einem erhöhten Bundeszuschuß erreicht, allerdings ohne daß die gleichen ordnungspolitischen Bedenken wie gegen eine erhöhte Steuerquote vorzubringen sind. Hierdurch wird die Dringlichkeit einer auch aus anderen Gründen längerfristig wünschenswerten Senkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote noch unterstrichen.

Mehr Eigenverantwortung

Dem zweiten Ziel, die Zwangsversicherung an die gestiegene Leistungsfähigkeit der Bürger anzupassen, d.h. umfangmäßig zu beschränken, ist zuzustimmen. Ebenfalls ist die Kritik berechtigt, daß diese Zielsetzung in der Gesetzgebung bisher keinen Niederschlag gefunden hat; denn die dem doppelten Durchschnittsarbeitsentgelt entsprechende Beitragsbemessungsgrenze wurde parallel zu der jährlichen Einkommenssteigerung erhöht. Es wurde also unterstellt, daß unabhängig von der Wohlstandssteigerung immer der gleiche Anteil der Bevölkerung als „schutzbedürftig“ angesehen wurde in dem Sinne, daß er nicht in der Lage wäre, verstärkt selbst auf freiwilliger Grundlage für seine Sicherung im Alter vorzusorgen.

Allerdings sind so radikale Änderungen, wie sie mit einer noch dazu steuerfinanzierten Beschränkung einer kollektiven Alterssicherung auf das Niveau der Sozialhilfe und/oder einen sofortigen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren verbunden wären, gesamtwirtschaftlich kaum vertretbar. Das ergibt sich aus der dargestellten Notwendigkeit, die bisher durch Beiträge erworbenen Rentenansprüche in der bisherigen Höhe weiter zu erfüllen, während den Rentenversicherungsträgern – je nachdem wie radikal die Umstellung ist – keine oder jedenfalls niedrigere Beitragseinnahmen zur Verfügung stehen würden. Ein größerer Freiraum für eine freiwillige Altersvorsorge durch Einschränkung der Zwangsversicherung läßt sich also nur behutsam und über einen längeren Zeitraum verwirklichen. Man könnte daran denken, die Beitragsbemessungsgrenze von 200 % des durchschnittlichen Arbeitsentgelts jährlich um 1 oder 2 % zu vermindern. Im Laufe von 25 Jah-

ren würde sie dann auf 150 bzw. 100 % des Durchschnittseinkommens abgebaut sein, je nachdem von welcher Einkommenshöhe ab man mit einer ausreichenden zusätzlichen freiwilligen Vorsorge für das Alter glaubt rechnen zu können.

Auch bei einer so behutsamen Umstellung muß man in Kauf nehmen, daß sich während der Umstellungsphase das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen – allerdings in einem vertretbaren Umfang – verschlechtert. Deshalb ist es wichtig, dieses langfristige relative Abschmelzen der Beitragsbemessungsgrenze schnell einzuleiten, damit der Prozeß bis zum Jahre 2015 - 2020 abgeschlossen ist, wenn die Altersbelastung einen bedrohlichen Umfang erreicht hat, der keinen finanziellen Spielraum mehr läßt. Diese Umstellungsprobleme zeigen einen mit dem Umlageverfahren verbundenen Nachteil auf: seine im Verhältnis zu anderen Finanzierungsformen geringe Flexibilität. Dieser Nachteil wird allerdings durch die übrigen Vorteile dieser Regelung: Inflationsschutz der Alterssicherung, Beteiligung der Rentner an der Wohlstandssteigerung der aktiven Generation und Übereinstimmung der Finanzierung mit der güterwirtschaftlichen Übertragung von Ressourcen von der aktiven auf die alte Generation¹³, die man als Intergenerationenlastenausgleich bezeichnet, mehr als ausgeglichen, so daß sich bei einer Gesamtwürdigung ein Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren nicht empfiehlt.

Alle Vorschläge stimmen letztlich darin überein, daß die Belastung aufgrund der erhöhten Zahl alter Menschen, die von der erwerbstätigen Generation zu unterhalten sind, steigen wird. Die Generation, die glaubt, sie könne ihre Belastung durch einen Verzicht auf Kinder oder eine geringere Kinderzahl verringern, wird im Alter merken, daß dies eine Illusion war. Das von der aktiven Generation erstellte Sozialprodukt muß auf eine größere Zahl verteilt werden, so daß der auf jeden einzelnen entfallende Anteil zwangsläufig kleiner sein wird. Diese Erkenntnis unterstreicht, daß letztlich nur eine Prophylaxe in Form von mehr Geburten die erhöhte zukünftige Altersbelastung vermeiden kann. Das aber geht über den Bereich der Alterssicherung hinaus und erfordert Maßnahmen der Familien- und Bevölkerungspolitik, wenn durch eine entsprechende Anerkennung der mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen Leistungen in der Alterssicherung auch ein wichtiger Beitrag für eine geänderte Einstellung gegenüber Kindern geleistet werden kann¹⁴.

¹³ Vgl. O. von Nell-Breuning: Widersprüchliche Besorgnisse, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 9, 1986, S. 509 - 516.

¹⁴ Vgl. W. Albers: Auf die Familie kommt es an, Familienpolitik als zentrale Aufgabe, Stuttgart 1986.