

van Suntum, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* van Suntum, Ulrich (1987) : Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 8, pp. 394-401

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136306>

**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.*

Ulrich van Suntum

## Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung

*Die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik sieht sich aufgrund der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten existenzbedrohenden Problemen gegenüber. Zu deren Lösung liegen mit dem jüngsten Gutachten des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und einer neuen Studie des Kronberger Kreises zwei gegensätzliche Vorschläge vor. Was vermögen sie zu leisten?*

Das gegenwärtige System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) basiert auf dem Umlageverfahren: Aus den eingehenden Versicherungsbeiträgen wird kein Kapitalstock aufgebaut – abgesehen von einer vernachlässigbar geringen sogenannten Schwankungsreserve von zur Zeit ca. 1 ½ Monatsausgaben –, sondern die jeweils erwerbstätige Generation finanziert aus ihrem laufenden Einkommen die Renten der jeweiligen Rentnergeneration, während ihre eigene Rente später von der dann erwerbstätigen Generation ebenfalls aus deren laufendem Einkommen bezahlt wird, usw.

Solange die Altersstruktur der Bevölkerung sich nicht ändert, funktioniert dieses Verfahren reibungslos. Geht jedoch die Geburtenrate für einen längeren Zeitraum nachhaltig zurück, wie dies in der Bundesrepublik seit Mitte der 60er Jahre der Fall war, so treten Probleme auf: Die geburtenschwachen Jahrgänge müssen mit dem Eintritt in das Erwerbsleben eine überproportional hohe Zahl von Rentnern aus ihrem laufenden Einkommen finanzieren, werden also bei unverändertem relativen Rentenniveau mit vergleichsweise hohen Beitragszahlungen belastet, ohne daß ihnen daraus entsprechend höhere eigene Rentenansprüche erwachsen würden. Alternativ könnte das relative Rentenniveau bei unveränderter Beitragslast gesenkt werden, was aber zur

Folge hätte, daß nunmehr die von den geburtenschwachen Jahrgängen zu unterhaltende Rentnergeneration trotz gleich hoher eigener Beitragsbelastung eine verhältnismäßig geringere Rente erhielte. So oder so kommt es zu einer Verletzung der im Generationenvertrag implizierten Idee der intergenerativen Gerechtigkeit im Sinne gleicher relativer Rentenansprüche bei gleicher relativer Beitragsbelastung.

### Umstülpung der Bevölkerungspyramide

Die Bevölkerungspyramide für die Bundesrepublik und ihre Fortschreibung über die nächsten 50 Jahre gemäß den heute bereits absehbaren Geburten- und Sterbeziffern zeigt, daß die Alterssicherung gegenwärtig genau vor dem soeben beschriebenen Problem steht. Der Rückgang der Geburtenzahlen wird zusammen mit der voraussichtlichen weiteren Verlängerung der Lebenserwartung ungefähr eine Verdoppelung des Altersquotienten im Jahre 2025 gegenüber 1985 zur Folge haben, d. h. auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 60 Jahren werden dann 70 über 60jährige kommen anstelle von nur 37 im Jahre 1985. Selbst wenn die Nettofortpflanzungsrate der Bevölkerung von derzeit 60 % auf 64 % leicht ansteigen sollte, würde der Altersquotient in den darauffolgenden Jahren zwischen 2030 und 2040 noch weiter, nämlich auf über 80 % steigen<sup>1</sup>.

---

*Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 33, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Wiesbaden und lehrt Volkswirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum. Der Autor bringt hier seine persönliche Meinung zum Ausdruck.*

---

<sup>1</sup> Die Angaben sind der Modellrechnung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) entnommen. Vgl. d e r s . (Hrsg.): Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o. O., Juni 1987, S. 26 ff. Die derzeitige Nettofortpflanzungsrate von 60,4 % (1985) bedeutet, „daß unter den Bedingungen des Jahres 1985 und unter Berücksichtigung des Sterberisikos von 1 000 Frauen eines Geburtsjahrgangs während des gebärfähigen Alters (hier bis zum 45. Lebensjahr) von diesen 604 Mädchen lebend geboren wurden“. (Ebenda, S. 20).

Noch ungünstiger stellt sich die Perspektive der gesetzlichen Alterssicherung dar, wenn man die Zahl der Beitragszahler mit der Zahl der jeweils zu finanzierenden Rentenempfänger vergleicht. Dies geschieht am zweckmäßigsten mit Hilfe des sogenannten Eckrentnerquotienten, in welchen ein hinsichtlich seiner Rentenhöhe standardisierter Eck- bzw. Standardrentner eingeht. Die Zahl dieser Standardrentner, die jeweils von 1000 Beitragszahlern zu unterhalten sind, wird sich nach Vorausschätzungen des VDR bis zum Jahre 2030 von derzeit 328 (1986) auf 826 erhöhen und somit weit mehr als verdoppeln<sup>2</sup>. Die Konsequenz würden – bei unverändertem Leistungsrecht der GRV – Anhebungen der Beitragssätze bis auf knapp 37 % (bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung) bzw. sogar bis auf knapp 42 % (bei weniger günstiger wirtschaftlicher Entwicklung) im Jahre 2030 sein. Damit aber würde die Abgabenaakzeptanz der erwerbstätigen Bevölkerung vermutlich bei weitem überschritten werden, zumal auch von den übrigen Abzugsposten vom Lohn (Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie Lohnsteuer) in der Zukunft insgesamt kaum eine Entlastung, eher vielmehr eine zusätzliche Belastungssteigerung zu erwarten ist. Die Folge einer solchen Entwicklung würde wahrscheinlich ein massives Ausweichen in die Schattenwirtschaft und/oder eine vermehrte Substitution von Einkommen durch Freizeit sein.

Die Konsequenz dieser Reaktion wäre aber ein Teufelskreis von sinkender Beitragsbasis, daraus folgender noch höherer Beitragsbelastung, weiteren Ausweichreaktionen usw. Damit wäre der Kollaps des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems unausweichlich.

### Das VDR-Gutachten

Die Notwendigkeit einer Reform des Alterssicherungssystems wird im Grundsatz inzwischen auch von niemandem mehr ernsthaft bestritten. Umstritten ist jedoch, ob eine solche Reform innerhalb des bisherigen Systems möglich bzw. ausreichend wäre oder ob eine grundlegende Umgestaltung der Alterssicherung, möglicherweise wieder in Richtung auf eine stärkere Kapitalbildung, angezeigt ist.

In einem vom VDR im Juni dieses Jahres vorgelegten Gutachten wird die erstgenannte Position vertreten. Ausgangspunkt des Gutachtens ist die These, daß die

wesentlichen Grundsätze des bisherigen Systems auf jeden Fall erhalten werden sollen, insbesondere die Entgeltbezogenheit der Beiträge und die Lohnersatzfunktion der Rente, d. h. „sie soll nach Eintritt des Versicherungsfalles den Status erhalten, den der Versicherte im Verlauf seines Berufslebens erworben hat“<sup>3</sup>. Letzteres interpretiert der VDR so, daß das derzeit bei knapp 72 % liegende Nettorentenniveau, d. h. das Verhältnis der Rente eines Durchschnittsverdieners nach 45 Versicherungsjahren zum Nettoerwerbseinkommen eines aktiven Durchschnittsverdieners, auch in Zukunft *im Rahmen der GRV* Verhalten bleiben soll<sup>4</sup>.

Um dieses Ziel trotz der demographischen Probleme zu erreichen, schlägt der VDR eine Kombination von Reformmaßnahmen vor, deren erklärtes Ziel es ist, Rentner, Beitragszahler und Staat „in ausgewogener Weise“<sup>5</sup> an den künftigen Belastungen zu beteiligen. Im wesentlichen sollen dazu folgende Maßnahmen ergriffen werden<sup>6</sup>:

□ Die Rentenformel soll so geändert werden, daß künftig die Renten nur noch im Ausmaß der Nettoeinkommensentwicklung der Erwerbstätigen anstelle der früheren Bruttoeinkommensorientierung steigen. Damit würde die schon seit 1977 im Wege von Einzeleingriffen (Verschiebung der Rentenanpassung, Krankenversicherungsbeiträge für Rentner) geübte Praxis formelmäßig festgeschrieben. Der VDR sieht hierin den wesentlichen Beitrag der Rentner zur Lösung der künftigen Finanzprobleme.

□ Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung, dessen Relation zu den Rentenausgaben seit 1957 von 31,9 % auf 17,7 % (1986) zurückgegangen ist, soll spätestens ab 1990 auf 20 % erhöht und von da an in Abhängigkeit von den Rentenausgaben und dem Beitragssatz fortgeschrieben werden. Nach der dafür vom VDR vorgeschlagenen Formel würde er bis zum Jahre 2040 wieder auf ca. 30 % der Rentenausgaben anwachsen.

□ Ausfallzeiten, in denen Rentenansprüche ohne eigene Beitragsleistung des Versicherten entstehen (z. B. wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit), sollen durch entsprechende Beiträge der jeweils zuständigen Körperschaft (z. B. der Bundesanstalt für Arbeit oder der Krankenkassen) finanziert werden. Dies wird auch für Kindererziehungszeiten vorgeschlagen, für die der Bund einstehen soll. Ausgenommen werden dagegen die Ausbildungszeiten<sup>7</sup>, welche aber in ihrer anrech-

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 225.

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, S. 229.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 229.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 85 ff. und S. 230 ff.

<sup>7</sup> Bei den Ausbildungszeiten sieht der VDR das Problem, daß im Falle ihrer Beitragsfinanzierung Anwartschaften begründet würden, „obwohl noch nicht feststeht, ob der Betreffende nach seiner Ausbildung der Rentenversicherung zugehört wird“. (Ebenda, S. 145.) Dieses Problem wäre aber durch Rückerstattungsregelungen wohl lösbar.

nungsfähigen Höchstdauer von dreizehn auf neun Jahre begrenzt werden sollen. Es wird außerdem eine Reihe weiterer Einzelneuregelungen im Bereich der beitragslosen Zeiten vorgeschlagen.

□ Hinsichtlich einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit hat sich die Gutachterkommission des VDR offenbar nicht auf eine konkrete Empfehlung einigen können. Es wird aber die Erwartung geäußert, daß sich aufgrund einer günstigeren Arbeitsmarktlage, verstärkter Rehabilitationsmaßnahmen zur Verhinderung von Frühinvalidität und einer eventuellen Anhebung der Altersgrenze das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2005 um ein Jahr nach oben verschoben wird<sup>8</sup>.

### Gesamtabgabenbelastungen

Insgesamt erwartet der VDR von der Kombination all dieser Maßnahmen eine Senkung der Beitragssätze in dem in Tabelle 1 dargestellten Ausmaß. Wie aus der Tabelle hervorgeht, wird dabei zwischen zwei unterschiedlichen Szenarien für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahre 2030 bzw. 2040 unterschieden, welche die Prognos-AG im Auftrag des VDR auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durchgerechnet hat (vgl. Tabelle 2). Die beiden Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung

vorwiegend durch günstigere Außenwanderungsannahmen im oberen Szenario. Auch hinsichtlich der welt- und binnenwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2040 sind im oberen Szenario durchweg günstigere Annahmen unterstellt, was unter anderem in deutlich höheren Zuwachsraten für das Bruttosozialprodukt und einer wesentlich günstigeren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt als im unteren Szenario zum Ausdruck kommt.

Dennoch würde selbst unter den günstigen Annahmen des oberen Szenarios die Gesamtabgabenbelastung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie der Lohnsteuer) von derzeit gut 50 % für einen durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalt auf nahezu 70 % in den Jahren ab 2030 steigen. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, rechnet der VDR für diesen kritischen Zeitraum mit einer Entlastungswirkung der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen bei den GRV-Beiträgen im Ausmaß von ca. 10 Prozentpunkten im oberen bzw. von 13 bis 14 Prozentpunkten im unteren Szenario. Da allerdings die Reformmaßnahmen zu einer steigenden Lohnsteuerbelastung führen werden (vor allem aufgrund des höheren Bundeszuschusses), fällt die Nettoentlastung deutlich geringer aus (vgl. Tabelle 3). Auch unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen verbleibt selbst im günstigen Szenario ein Anstieg der Gesamtabgabenbelastung von knapp 53 % 1986 auf über 62 % ab dem Jahr 2030; im ungünstigen

<sup>8</sup> Vgl. dazu die etwas diffusen Ausführungen ebenda, S. 145 ff. und 193 ff.

**Tabelle 1**  
**Entwicklung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für die Jahre 2015 und 2030**  
(in %)

	bei günstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (oberes Szenario)		bei ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (unteres Szenario)	
	2015	2030	2015	2030
(1) Beitragssatz ohne Reformmaßnahmen	27,1	36,7	29,6	41,7
(2) minus Entlastung in Prozentpunkten aufgrund von Reformmaßnahmen zu Lasten:				
a) der Rentner <sup>1</sup>	-2,2	-3,9	-2,0	-5,4
b) des Bundes <sup>2</sup>	-2,8	-5,2	-3,4	-6,5
c) (nicht zurechenbar) <sup>3</sup>	-0,4	-0,7	-0,3	-0,7
d) der Beitragszahler <sup>4</sup>	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
(3) ergibt Beitragssatz unter Einschluß der Reformmaßnahmen	21,4	26,6	23,6	28,8
(4) nachrichtlich: Gesamt-Mehrbelastung der Beitragszahler gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung (ab 1990 18,5 %) unter Einschluß von (2) d) oben (in Prozentpunkten)	3,2	8,4	5,4	10,6

<sup>1</sup> Übergang zur Nettoanpassung, Reduktion beitragsloser Zeiten und verlängerte Lebensarbeitszeit. <sup>2</sup> Erhöhung des Bundeszuschusses. <sup>3</sup> Gestiegene Einnahmen aus höherer Beschäftigung infolge erwarteter positiver Rückwirkungen des Maßnahmenbündels auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. <sup>4</sup> Höhere Beiträge für Lohnersatzleistungen.  
Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o.O., Juni 1987, S. 203; eigene Berechnungen.

## SOZIALPOLITIK

Szenario würden trotz der Reformmaßnahmen Belastungswerte von weit über 70 % erreicht – wohlgermerkt für einen durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt.

### Das Kronberger-Kreis-Konzept

Dem ebenfalls im Juni dieses Jahres vorgelegten Reformkonzept des Kronberger Kreises liegt keine detaillierte Durchrechnung der Maßnahmenwirkungen wie im VDR-Gutachten zugrunde; dafür ist man hier die Probleme wesentlich grundsätzlicher angegangen. Der Kronberger Kreis empfiehlt, die gesetzliche Rentenversicherung langfristig – d. h. über einen Übergangszeitraum von mehr als 40 Jahren – auf eine reine Mindest-

versicherung abzuschmelzen, die dann nur noch 40 % des durchschnittlichen Nettolohns als Mindestrentenniveau (nach 45 Beitragsjahren) anstatt wie heute 71,6 % (1986) absichern soll<sup>9</sup>. Für diese Mindestsicherung soll das Umlageverfahren beibehalten, aber die Abhängigkeit der Beiträge und Rentenansprüche vom individuellen Lohn Einkommen beseitigt werden, d. h. es wird ein letztlich für alle Bürger gleichhoher jährlicher Rentenbeitrag und auch eine im Prinzip gleichhohe absolute Mindestrente angestrebt, deren Höhe dann nur noch von der Zahl der Beitragsjahre, nicht aber mehr vom indivi-

<sup>9</sup> Vgl. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Kronberger Kreis): Reform der Alterssicherung, o. O., Juni 1987, S. 49 ff. Da außerdem eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit empfohlen wird, würde sich die Zahl der benötigten Beitragsjahre später auf 47 erhöhen. Vgl. ebenda, S. 49.

**Tabelle 2**  
**Szenarien des Prognos-Instituts für die wirtschaftliche Entwicklung bis 2040<sup>1</sup>**

	1984	oberes Szenario				unteres Szenario			
		2000	2015	2030	2040	2000	2015	2030	2040
Altersquotient <sup>1</sup>	36,2	43,5	48,5	69,4	64,8	44,1	50,0	73,6	67,8
Arbeitslose <sup>2</sup>	2 266	765	360	256	239	1 757	1 126	382	702
Erwerbspersonenpotential <sup>2</sup>	28 971	27 475	25 631	20 783	19 196	26 935	24 433	19 000	17 107
reales BSP <sup>3</sup>	1 535	2 380	3 358	4 277	4 910	2 011	2 402	2 577	2 622
reales BSP/Kopf <sup>4</sup>	25,1	39,8	60,4	85,4	107,9	34,2	45,1	55,4	63,8
reale Nettolohnsumme pro Arbeitnehmer <sup>5</sup> in DM	20 119	28 948	41 925	62 522	79 256	25 936	31 018	37 096	41 796

<sup>1</sup> Verhältnis der über 60jährigen zu den 20- bis 60jährigen in %. <sup>2</sup> In 1 000. <sup>3</sup> In Mrd. DM. <sup>4</sup> In 1 000 DM. <sup>5</sup> Nettolohn- und -gehaltssumme in Preisen von 1980 pro beschäftigten Arbeitnehmer; eigene Berechnungen auf der Basis der Angaben im Prognos-Gutachten, S. 137. Quelle: K. Eckerle, H.J. Barth, P. Hofer, K. Schillig: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung (Gutachten der Prognos AG für den VDR), Basel/ März 1987.

**Tabelle 3**  
**Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen mit Sozialabgaben und Lohnsteuer**  
(in %)

	bei günstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (oberes Szenario)					bei ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (unteres Szenario)				
	1986	2000	2015	2030	2040	1986	2000	2015	2030	2040
Gesetzliche Rentenversicherung	19,2	22,3	27,1	36,7	36,4	19,2	24,0	29,6	41,7	43,4
Gesetzliche Krankenversicherung	11,8	12,8	12,7	12,9	12,7	11,8	14,2	16,3	19,5	20,7
Arbeitslosenversicherung	4,0	1,5	1,0	1,1	1,2	4,0	3,3	2,5	1,6	2,7
Sozialbeiträge, insgesamt	35,0	36,6	40,8	50,7	50,3	35,0	41,5	48,4	62,8	66,8
Lohnsteuer <sup>1</sup>	17,8	18,1	18,8	19,1	19,2	17,8	18,0	19,0	19,5	20,2
Gesamtbelastung <sup>2</sup> ohne Reform	52,8	54,7	59,6	69,8	69,5	52,8	59,5	67,4	82,3	87,0
Belastungsänderung durch Reformvorschläge in Prozentpunkten bei der										
– GRV	–	–1,8	–5,7	–10,1	–10	–	–3,1	–6,0	–12,9	–13,9
– Lohnsteuer	–	+0,7	+1,4	+2,4	+2,4	–	+1,0	+1,6	+3,1	+2,7
Gesamtbelastung unter Berücksichtigung der Reformmaßnahmen <sup>2</sup>	52,8	53,6	55,3	62,1	61,9	52,8	57,4	63,0	72,5	75,8

<sup>1</sup> In der Abgrenzung nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, d. h. Lohnsteuer (ohne Lohnsteuer auf Pensionen) in % der Bruttolohn- und -gehaltssumme. <sup>2</sup> Für einen durchschnittlichen Lohnempfänger. Diese Rechnung wird im VDR-Gutachten nicht ausgeführt. Quelle: VDR-Gutachten, a.a.O., S. 59, 65, 198, 261; eigene Berechnungen.

duellen Einkommen abhängt und etwa dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen soll<sup>10</sup>. Jede darüber hinausgehende Alterssicherung soll auf der Grundlage freiwilliger – betrieblicher oder privater – Alterssicherungsmaßnahmen erfolgen, für die das Kapitaldeckungsverfahren gilt.

Der Übergang in das neue System bzw. der damit verbundene Abschmelzungsprozess soll sich im Wege eines allmählich sinkenden relativen Rentenniveaus<sup>11</sup> und entsprechend differenzierter, d. h. altersspezifischer Rentenversicherungsbeiträge vollziehen: Diejenigen, die neu versicherungspflichtig werden, zahlen im Prinzip nur noch Beiträge in der für ihre spätere Mindestsicherung notwendigen Höhe. Die Beitragssätze der bereits Versicherungspflichtigen werden nach der Höhe des von ihnen jeweils noch zu erwartenden Rentenniveaus gestaffelt, d. h. die ältesten Beitragspflichtigen zahlen die höchsten Beitragssätze, da sie ja auch noch mit dem relativ höchsten Rentenniveau rechnen können. Um die Finanzierbarkeit der Altlasten zu gewährleisten, empfiehlt der Kronberger Kreis einen Solidaritätszuschlag in Form einer Anhebung aller Beitragssätze um die gleiche Zahl von Prozentpunkten, ersatzweise bzw. als zweitbeste Lösung die Abwicklung der Altlasten über den Bundeshaushalt.

Über diesen Kernpunkt seines Reformvorschlages hinaus schlägt der Kronberger Kreis zusätzlich unter ande-

rem folgende Maßnahmen zur „Entschlackung“ des bestehenden Rentensystems vor<sup>12</sup>:

- Heraufsetzung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre ab dem Jahr 2000, gleichzeitig Vornahme versicherungsmathematischer Abschläge bei jeder Art von vorgezogenem Rentenbezug; das Ausweichen auf Erwerbsunfähigkeitsrenten soll durch entsprechend strengere Kriterien verhindert werden;
- Finanzierung von Ersatz- und Ausfallzeiten aufgrund von Wehrdienst, Ausbildung etc. durch entsprechende Beiträge entweder der Versicherten selbst oder der jeweils zuständigen Körperschaften;
- Rückkehr zu den vor 1986 geltenden Regelungen für die Hinterbliebenenrente und Wiederabschaffung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten;
- Umwandlung der bisherigen Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung in einen echten Lohnbestandteil bei dann alleiniger Beitragspflicht der Arbeitnehmer. Durch eine entsprechende Erhöhung der Sonderausgabenabzüge im Einkommensteuerrecht soll dabei verhindert werden, daß durch diese Operation zusätzliche Steuerzahlungen ausgelöst werden.

Die sich aus diesen Vorschlägen ergebende langfristige Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau nach den Vorstellungen des Kronberger Kreises ist in Tabelle 4 dargestellt, wobei es sich bei den dort genannten

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 31 ff.

<sup>11</sup> Der Nettorentenzuwachs soll zu diesem Zweck regelmäßig um 1,5 Prozentpunkte hinter der Entwicklung des Nettolohnniveaus zurückbleiben. Vgl. ebenda, S. 52.

<sup>12</sup> Vgl. ebenda, S. 35 ff.

**Tabelle 4**  
**Beispielrechnung des Kronberger Kreises zum Übergang in ein Mindestsicherungssystem**

Jahr	Bruttoarbeitsentgelt (im Durchschnitt) DM	Bemessungs- grundlage DM	Beitragssatz (im Durchschnitt) %	Nettoentgelt (im Durchschnitt) DM	Durchschnittsrente	
					netto DM	% vom Nettoentgelt
1990	42073	31658	19,0	27873	19912	71,4
1995	49970	34953	19,0	33105	21948	66,4
2000	59349	38591	19,0	39319	24272	61,7
2005	70488	42607	20,0	46346	26798	57,8
2010	83717	47041	20,0	55044	29587	53,8
2020	118091	57343	19,0	78235	36067	46,1
2030	166581	70929	19,0	110360	44291	40,1
2040	234978	100051	19,0	155673	62476	40,1

Annahmen: – Rechtsbasis: Geltendes Recht einschließlich der Reform der Hinterbliebenenrenten.  
 – Beitragssatz in der zur Erhaltung einer Monatsausgabe notwendigen Höhe berechnet.  
 – Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten wird als kostenneutral unterstellt.  
 – Der Beitragssatz zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie der Zuschuß zur Krankenversicherung der Rentner bleiben im gesamten Zeitraum unverändert.  
 – Die jährliche Steigerungsrate des Brutto- wie Nettoentgelts beträgt 3,5%; die relative Steuerbelastung des Bruttoentgelts bleibt unverändert.  
 – Die jährliche Steigerungsrate der Nettodurchschnittsrente bleibt um 1,5 Prozentpunkte hinter der Steigerungsrate des Nettoentgelts zurück, bis das Durchschnittsrentenniveau 40% des Nettoentgelts erreicht hat.

Zahlen für die Einkommensentwicklung allerdings eher um eine Beispielrechnung als um ein realitätsbezogenes Szenario handeln dürfte.

### Überraschende Gemeinsamkeiten

Bevor auf die Bewertung der beiden Reformvorschläge im einzelnen eingegangen wird, sei auf einige überraschende Gemeinsamkeiten in den ansonsten doch stark divergierenden Ansätzen hingewiesen. So wird eine bruttolohnbezogene Rentenanpassung in beiden Konzepten überhaupt nicht mehr ernsthaft diskutiert; sie wäre angesichts des inzwischen erreichten Rentenniveaus und der künftigen Finanzierungsprobleme in der Tat absurd. Auch die sogenannte „Maschinensteuer“ bzw. die Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen findet vor den Augen beider Gutachterkommissionen keine Gnade, wenngleich der VDR hierauf nicht im einzelnen eingeht. Und schließlich stimmen beide Konzepte überein in der Ablehnung einer steuerfinanzierten Grundrente – dies schon allein deswegen, weil sie ebenso wie die Maschinensteuer den Zusammenhang zwischen individueller Leistung und späterem Rentenanspruch zerstören würde und damit beliebig manipulierbar wäre. Die Einigkeit in diesen Fragen entspricht wohl auch inzwischen dem Stand der wissenschaftlichen Diskussion auf diesem Feld<sup>13</sup>.

Bemerkenswert ist auch die Einigkeit beider Gutachten im Hinblick auf eine Wiederherstellung der Beitragsäquivalenz in der GRV durch Entlastung von versicherungsfremden Leistungen bzw. durch spezielle Abgeltung solcher Leistungen durch den jeweiligen Veranlasser im Wege entsprechender Beitragszahlungen. Es ist in der Tat nicht einzusehen, daß heute beispielsweise ein Teil der Kosten des allen Bürgern zugute kommenden Wehrdienstes allein dem begrenzten Kreis der Rentenversicherungspflichtigen auferlegt wird, indem den Wehrdienstleistenden Versicherungsjahre ohne entsprechende Beiträge gutgeschrieben werden. Ähnliches gilt für die Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie auch für die beitragslose Mitversicherung von Ehegatten im Wege der Hinterbliebenenversicherung. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten auf solche Mißstände hingewiesen und empfohlen, auf entsprechende Anrechnungszeiten zu verzichten bzw. sie durch tatsächliche Beitragslei-

stungen der dafür zuständigen Personen bzw. Körperschaften zu finanzieren<sup>14</sup>. Wenngleich die in den beiden jetzt vorgelegten Reformvorschlägen empfohlenen Maßnahmen in diesem Zusammenhang im Detail stark divergieren, schließen sie sich doch im Grundsatz dieser Argumentation an.

### Anrechnung von Kindererziehungszeiten?

Höchst interessant sind die Aussagen in beiden Gutachten zur Frage der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, die seit 1986 in der Rentenversicherung erfolgt. Im Gegensatz zu einer im politischen Raum vorherrschenden und auch in der Wissenschaft vielfach vertretenen Auffassung betrachtet weder der VDR noch der Kronberger Kreis allein schon die Gebärung und Aufzucht eines künftigen Rentenzahlers als hinreichenden Anlaß für zusätzliche Rentenansprüche der betreffenden Mütter<sup>15</sup>. Sowohl der VDR als auch der Kronberger Kreis betonen, daß es sich bei der Honorierung von Kindererziehungszeiten um eine Maßnahme des Familienlastenausgleichs handelt, dessen Finanzierung nicht Sache der Rentenversicherung, sondern des Staates ist. Damit wird in beiden Fällen eine deutliche Gegenposition bezogen zu der heute vielfach vertretenen These, die Aufzucht eines Kindes sei quasi als Naturalleistung an das Alterssicherungssystem zu verstehen und müsse damit gemäß dem Äquivalenzprinzip analog zu den pekuniären Beitragsleistungen auch entsprechende Rentenansprüche begründen.

Die Logik dieser These krankt schon daran, daß die Rentenversicherung ja erst in dem Augenblick etwas von dem neuen Mitglied hat, wenn dieses erwerbsfähig ist und beginnt, Beiträge einzuzahlen. Diese Beiträge begründen aber bereits seinen eigenen, späteren Rentenanspruch und werden somit quasi doppelt verplant, wenn man sie außerdem noch den Eltern als mittelbare Leistung mit entsprechenden Rentenansprüchen zu-rechnet. Oder anders argumentiert: Durch die Anrechnung von Erziehungsjahren werden lediglich neue Rentenansprüche geschaffen, denen keinerlei zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen und die daher die späteren Beitragszahler – und dies sind ironischerweise die Kinder selbst – zusätzlich belasten.

Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß Kindererziehungszeiten tendenziell die Geburtenrate anheben – was allerdings angesichts ihres quantitativen Gewichts im Verhältnis zu den Kosten der Kindeserziehung und im Lichte entsprechend negativer Auslandser-

<sup>13</sup> Vgl. etwa zur Maschinensteuer das Gutachten von W. S c h m ä h l, K.-D. H e n k e, H. M. S c h e l l h a a ß: Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?, Baden-Baden 1984. Wesentliche Grundsätze einer sinnvollen Reform des bestehenden Systems, insbesondere auch im Hinblick auf die Dynamisierungsformel, finden sich auch bei C. N i e n h a u s: Die Rentenreform, Melle 1983.

<sup>14</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 86/87, Tz. 315 ff.

<sup>15</sup> Vgl. VDR, a.a.O., S. 143 und S. 150 f.; Frankfurter Institut, a.a.O., S. 23.

fahrungen höchst unrealistisch erscheint –, so stünde dem doch in jedem Fall ein erheblicher Mitnahmeeffekt durch all jene Mütter gegenüber, die ohnehin ihrer „Gebärpflicht“ nachgekommen wären – ganz zu schweigen von den Kosten sozialpolitischer Nachfolgeforderungen wie z. B. den Trümmerfrauengesetzen, die nun wahrlich nicht zur Sicherung der Altersversorgung beitragen.

All dies bedeutet natürlich nicht, daß man nicht unter Gesichtspunkten des Familienlastenausgleichs eine bessere finanzielle Vergütung von Erziehungsleistungen anstreben könnte. Solche Maßnahmen gehören aber, wie es in den beiden Gutachten völlig richtig gesehen wird, in das Steuersystem, und sie müßten außerdem eingebettet sein in ein klares steuerpolitisches Gesamtkonzept, in das unter anderem auch die Fragen des Splitting-Tarifs und des Kindergeldes – sowie übrigens auch die Vergütung von Pflegeleistungen! – systematisch einzufügen wären. Eine Sicherung der Altersversorgung kann durch die beitragslose Anrechnung von Kindererziehungszeiten jedenfalls nicht erreicht werden.

#### Gerechte Verteilung der Lasten?

Wie sind nun die beiden neuen Reformkonzepte im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zur Lösung der Rentenprobleme zu bewerten? Es kann natürlich bei allen Gemeinsamkeiten in Einzelfragen nicht übersehen werden, daß sie völlig unterschiedlichen Grundkonzepten folgen. Der VDR läßt in seinem Konzept im Grunde alles beim alten und versucht lediglich, die künftigen Finanzlasten „angemessen“ auf die einzelnen beteiligten Gruppen zu verteilen. Er verweist dabei auf die in Tabelle 1 ausgewiesene Aufteilung der Beitragsentlastung nach Prozentpunkten auf die einzelnen Maßnahmen. Danach tragen in beiden Szenarien die Beitragszahler den größten Anteil an der zusätzlichen Finanzierungslast, während der Beitrag der Rentner jeweils am geringsten ausfällt; er wird vorwiegend in dem Verzicht auf die Bruttoanpassung der Renten gesehen. Der Bund trägt nach dieser Rechnung bis zum Jahre 2015 „von der Gesamtbelastung nicht einmal ein Drittel. Auf das Jahr 2030 bezogen schrumpft die Mehrbelastung des Bundes sogar auf unter 30 % der zu verteilenden Gesamtbelastungen“<sup>16</sup>.

Diese Belastungsrechnung des VDR erscheint aus mehreren Gründen höchst befremdlich. Schon die Unterteilung der drei Gruppen Rentner, Beitragszahler und Bund ist dubios, da ein und dieselbe Person zu verschiedenen Zeitpunkten ihres Lebens sowohl Beitrags-

zahler als auch Rentner ist und überdies als Steuerzahler letztlich auch den Belastungsanteil „des Bundes“ mitträgt. Eine sinnvolle Belastungsrechnung hätte vielmehr die Belastung einzelner Geburtsjahrgänge bzw. Generationen im Wege des Längsschnittsvergleichs zu analysieren anstelle eines die Generationenproblematik gerade verschleiernenden Querschnittsvergleichs. Einen Ansatzpunkt dazu bieten die vom VDR zugrunde gelegten modifizierten Berechnungsformeln für das Eckrentenniveau bzw. die Höhe des Bundeszuschusses<sup>17</sup>. Aber auch diese Formeln werfen mehr Fragen auf, als sie beantworten:

Der Übergang zur Nettoanpassung kann keineswegs ohne weiteres als gerechte Belastungsverteilung zwischen den Generationen betrachtet werden. Genau so gut könnte man die Auffassung vertreten, daß die den geburtenschwachen Jahrgängen vorangehende Generation den Hauptteil der Belastung zu tragen hätte, da sie es während ihres Erwerbslebens versäumt hat, entweder durch vermehrte Kapitalbildung oder – nach der Logik des Umlageverfahrens – durch entsprechenden Nachwuchs für die Finanzierung ihres Alters vorzusorgen. Die geburtenschwache Generation hatte auf beides schließlich keinerlei Einfluß.

Die quantitative Bemessung des Bundeszuschusses auf 20 % und seine Fortschreibung nach den Rentenausgaben und der Entwicklung der Beitragssätze wird vom VDR überhaupt nicht im einzelnen begründet. Dies wäre aber unerläßlich, da die Finanzierung der Rentenversicherung über den Bundesanteil durch Heranziehung von Nicht-Mitgliedern nur insoweit gerechtfertigt ist, als der Rentenversicherung durch den Bund versicherungsfremde Leistungen auferlegt werden, für deren Finanzierung die Gesamtheit der Steuerzahler zuständig ist. Der Verweis auf den Bundesanteil im Jahre 1957 und die vage Formulierung einer „allgemeinen Sicherungsfunktion“<sup>18</sup> des Bundes für die Rentenfianzen reichen hier als Begründung keinesfalls aus, zumal wenn solch eine Begründung mit Argumenten wie „Schutz der Beitragszahler vor übermäßiger Belastung“<sup>19</sup> jeder nachprüfaren Quantifizierung praktisch entzogen wird.

Alles in allem entbehren die Belastungszuteilungen in der VDR-Rechnung einer soliden konzeptionellen Grundlage und damit auch der normativen Überzeugungskraft. Sie bieten daher – und das ist wahrscheinlich noch schwerwiegender – auch keinerlei Schutz ge-

<sup>16</sup> VDR, a.a.O., S. 202.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 209 ff.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 122.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 127.

genüber künftigen, ständigen Änderungen der Belastungsanteile je nach politischer Opportunität. Bleibt es bei den vom VDR vorgeschlagenen Korrekturmaßnahmen in der Alterssicherung, so ist die weitere Entwicklung daher schon heute abzusehen: Die Politiker werden fortfahren, die letztlich unausweichlichen Ausgleichskorrekturen möglichst weit in die Zukunft zu verschieben und im Zweifel zu Lasten derjenigen Gruppen vorzunehmen, die als Wählerpotential am wenigsten relevant sind. Speziell die Belastung von „Doppelverdienern“, „Besserverdienenden“ und „Mehrfachbeziehern von Renten“, die unter anderem mit der Neuregelung der Hinterbliebenenversicherung bereits eingeleitet wurde, wird zur Finanzierung der Altenlasten weiter vorangetrieben werden – mit allen negativen Konsequenzen für die Leistungsbereitschaft und die Steuer- und Beitragsmoral der davon Betroffenen.

### Private Kapitalbildung

Gerade die zuletzt angesprochenen polit-ökonomischen Überlegungen lassen die Vorschläge des Kronberger Kreises in einem vergleichsweise wesentlich günstigeren Licht erscheinen. Denn die private bzw. betriebliche Altersvorsorge ist weit weniger dazu geeignet, politisch manipuliert zu werden bzw. überhaupt entsprechende Verteilungskonflikte auszulösen. Sie vollzieht sich praktisch geräuschlos, indem während des Erwerbslebens Ansprüche auf das spätere Sozialprodukt in Form von Wertpapieren gesammelt und diese in der Rentenphase durch Verkauf der Wertpapiere wieder aufgelöst bzw. geltend gemacht werden. Die gegen diese Form der Alterssicherung immer wieder vorgetragenen Einwände beruhen zum größten Teil auf volkswirtschaftlichen Irrtümern:

□ Falsch ist insbesondere die unter Berufung auf Makkenroth immer wieder vorgetragene Behauptung, es handle sich lediglich um eine fiktive Ansammlung von Vermögen, da die Rentenansprüche in der späteren Rentenphase so oder so nur aus dem laufenden Sozialprodukt des betreffenden Jahres gedeckt werden könnten. Dieser Einwand verkennt, daß bei privater Altersvorsorge im Gegensatz zum Umlageverfahren tatsächlich reales Kapital gebildet wird, das nicht nur das später produzierbare Sozialprodukt vergrößert, sondern durch Desinvestitionen den Verteilungsspielraum sogar über das spätere Nettosozialprodukt hinaus steigern kann.

□ Ebenso unbegründet ist die Befürchtung, daß ein massiver Wertpapierverkauf der späteren Rentner aufgrund des damit verbundenen Kursverfalls der Papiere die Entsparabsicht zunichte machen könnte. Hier wird verkannt, daß zuvor in der Ansparphase auch entspre-

chende Kursgewinne erzielt wurden, die später lediglich rückgängig gemacht werden. Der Entsparvorgang, der ja auch einen realwirtschaftlichen Hintergrund in Form eines partiellen Verzehrs des Kapitalstocks hat, wird dadurch nicht verhindert.

Derartige, von der Kapitaltheorie letztlich nicht gedeckte Einwände gegen Reformkonzepte wie das des Kronberger Kreises vermögen somit nicht zu überzeugen. Ernster zu nehmen sind dagegen zwei andere Einwände, auf die abschließend kurz eingegangen sei.

### Schwachpunkte des Mindestrentenkonzepts

Ein Problem der Rückführung der GRV auf eine Mindestsicherung in Höhe des vom Kronberger Kreis angestrebten Umgangs besteht darin, daß sie bei Fortschreibung des geltenden Rechts auf das Niveau der Sozialhilfe bzw. sogar darunter absinken würde. Damit erscheint aber die Akzeptanz des Systems in Frage gestellt. Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß ein von der Bedürftigkeit unabhängiger Rechtsanspruch immer noch etwas anderes ist als die an Bedürftigkeitskriterien gebundene Fürsorge des Staates und im übrigen ja die Mindestrente nur die Basis für darauf aufbauende, zusätzliche private Vorsorge sein soll, bleibt ein gewisses Unbehagen. Andererseits muß man aber die Frage stellen, ob es angesichts der in Tabelle 3 projektierten Real-einkommensentwicklung wirklich notwendig bzw. sinnvoll ist, das Sozialhilfeniveau parallel zu dieser Entwicklung in die Zukunft fortzuschreiben. Legt man die Vorstellung des Kronberger Kreises von zwei Fünfteln des durchschnittlichen Erwerbseinkommens für die Sozialhilfe zugrunde<sup>20</sup>, dann bedeutet dies, daß selbst im unteren Szenario ein Sozialhilfeempfänger im Jahre 2040 ein Einkommen hätte, das nur wenig unter dem realen (!) Einkommen eines heutigen Durchschnittsverdieners läge. Es fällt schwer, in diesem Zusammenhang noch von Existenzsicherung zu sprechen.

Ein zweiter Einwand gegen eine private Altersvorsorge betrifft die Absicherung solcher Systeme gegen künftige Katastrophen bzw. gegen einen galoppierenden Geldwertverfall. Hierin könnte in der Tat ein gewichtiger Vorteil des Umlageverfahrens gesehen werden. Andererseits verliert dieses Argument aber an Gewicht, wenn die private Altersvorsorge – wie im Konzept des Kronberger Kreises – durch eine gesetzliche Mindestrente nach dem Umlageverfahren ergänzt wird und – weit wichtiger – wenn die Bundesbank ihren Aufgaben der Geldwertsicherung auch künftig konsequent nachkommt.

<sup>20</sup> Vgl. Frankfurter Institut, a.a.O., S. 33.