

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1994) : Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 8, pp. 390-395

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137152>

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.

Winfried Schmähl*

Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland

In jüngster Zeit wird in der öffentlichen Diskussion verstärkt eine grundlegende Änderung des deutschen Alterssicherungssystems gefordert. Ist solch eine Änderung notwendig? Wie sind die Perspektiven des Alterssicherungssystems?

Das Thema „Alterssicherung“ hat wieder einmal Konjunktur. Seit dem Sommer 1993 werden zum Teil all die Fragen wieder aufgeworfen, die in den achtziger Jahren intensiv diskutiert wurden und schließlich zu dem am 9. November 1989 im Deutschen Bundestag verabschiedeten „Rentenreformgesetz 1992“ führten: Ist die gesetzliche Rentenversicherung längerfristig überhaupt noch finanzierbar angesichts von immer wieder an die Wand gemalten Beitragssätzen von etwa 36% in rund 35 Jahren? Müssen nicht im Interesse der inzwischen verschlechterten internationalen Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft die Kosten sozialer Sicherung (über deren Nutzen spricht man dagegen selten) gesenkt werden – z.B. indem man das Absicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich, bis auf eine Mindestsicherung in der Höhe der Sozialhilfe, reduziert? Im Zusammenhang damit: Sollte nicht das als besonders demographieanfällig bezeichnete Umlagesystem durch kapitalfundierte Finanzierungsverfahren ergänzt oder gar in einem erheblichen Umfang ersetzt werden, um die Kapitalbildung zu erhöhen und das Wirtschaftswachstum zu verstärken oder zumindest die Belastung künftiger Generationen zu reduzieren? Dies sind einige der Stichworte, die immer wieder zu Schlagzeilen in der Presse wurden.

Darüber hinaus gibt es vor allem in Ostdeutschland Forderungen nach einer Korrektur mancher Entscheidungen, die bei der Übertragung des westdeutschen Rentenrechts (vor allem im Zusammenhang mit Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR) getroffen wurden. Bei der Überleitung des westdeutschen Rentenrechts auf Ostdeutschland hatten zudem Bundestag und Bundesrat in einer gleichlautenden Entschließung eine

verbesserte soziale Sicherung von Frauen avisiert. Und das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bei Reformmaßnahmen Familientätigkeit auch in der Alterssicherung stärker zu berücksichtigen. Also ein ganzer Strauß von Problemen und Aufgaben.

Die Öffentlichkeit wurde durch immer neue Meldungen und Vorschläge verunsichert – aber sicher auch sensibilisiert für Fragen, die sich aus der alternden Bevölkerung ergeben. Diesem Thema wenden sich – auch angesichts des jetzt schon hohen und in Zukunft weiter wachsenden Anteils älterer Menschen an allen Wahlberechtigten – verstärkt die politischen Parteien zu, in jüngster Zeit besonders intensiv und nach außen sichtbar die SPD. Ein Indiz für das gestiegene öffentliche Problembewußtsein ist auch, daß der Deutsche Bundestag Ende 1992 eine Enquete-Kommission zum Thema „Demographischer Wandel“ einsetzte. Die Kommission hat inzwischen – im Juni 1994 – einen Bericht vorgelegt¹.

Wird das Thema „Umbau des Sozialstaates“ diskutiert – ein Thema, das nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern auf der politischen Tagesordnung steht –, so stehen Fragen der Alterssicherung in der Regel mit im Zentrum angesichts der großen gesamtwirtschaftlichen und auch politischen Bedeutung (werden doch im Laufe ihres Lebens alle Bürger davon berührt). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf Alterssicherung im (traditionellen) Sinne von Einrichtungen und Maßnahmen der Vorsorge für das Alter und Sicherung im Alter².

* Der Beitrag beruht zum Teil auf Ausführungen des Verfassers anläßlich eines Vortrages über „Umbau der Alterssicherung in Deutschland? Perspektiven und Strategien“, gehalten am 13. 7. 1994 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Ein Beitrag über Strategien für die weitere Entwicklung der Alterssicherung erscheint in einer der folgenden Ausgaben.

¹ Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Zwischenbericht, Bundestags-Drucksache 12/7876 vom 14.6.1994.

² Das heißt unter anderem, daß auf die in den letzten Jahren besonders umstrittene Pflegeversicherung hier nicht eingegangen wird. Zu damit verbundenen Finanzierungsfragen vgl. Winfried Schmähl: Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6, 1993, S. 358-374.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 52, ist Sprecher des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen und Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung.

In Deutschland umfaßt Alterssicherung drei Schichten:

- Regelsicherungssysteme für verschiedene Gruppen der Bevölkerung (gesetzliche Rentenversicherung – worauf sich in der Regel die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion konzentriert –, Beamtenversorgung, landwirtschaftliche Alterssicherung und berufsständische Versorgungswerke);
- ergänzende Systeme der betrieblichen Alterssicherung im privaten und im öffentlichen Sektor (Zusatzversicherung des öffentlichen Dienstes);
- vielfältige Formen der zusätzlichen privaten Vorsorge (Bildung von Geld- und Sachvermögen, einschließlich Lebensversicherungen und Immobilienerwerb).

Die Reformvorschläge sehen oftmals Gewichtsverlagerungen zwischen diesen drei Schichten vor, damit zugleich auch zwischen privater und staatlicher Alterssicherung.

In den folgenden Ausführungen wird die gesetzliche Rentenversicherung im Zentrum stehen, da sie (1) bei weitem die quantitativ gewichtigste Einrichtung der Alterssicherung in Deutschland ist (fast 70% aller Ausgaben von Institutionen der Alterssicherung entfallen auf sie), da sie (2) vor allem im Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit steht und da (3) ihre Entwicklung zugleich von großer Bedeutung für die beiden anderen Schichten der Alterssicherung ist. Dabei wird dieser Beitrag auf einige Perspektiven der (längerfristigen) Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung eingehen, wie sie sich gegenwärtig bei *unveränderter* Gestaltung von Leistungen und ihrer Finanzierung abzeichnen.

Für die Alterssicherung können vor allem Strukturänderungen Probleme aufwerfen, da im Rahmen der Alterssicherung für den einzelnen Bürger der Finanzierungsbeitrag bzw. die Ersparnis für das Alter und die Inanspruchnahme von Leistungen des Alterssicherungssystems

zumeist zeitlich weit auseinander liegen. Sowohl für den einzelnen als auch für politische Entscheidungen erfordern daher sich abzeichnende strukturelle Veränderungen eine frühzeitige Beachtung und gegebenenfalls auch frühzeitige Reaktionen. Dabei kann es sich um Strukturänderungen handeln, die das Alterssicherungssystem hinsichtlich der Einnahmen und/oder der Ausgaben berühren, aber auch um Strukturänderungen im Alterssicherungssystem selbst (z.B. durch politisch entschiedene Änderungen von Leistungsniveau und/oder -struktur).

Nachfolgend wird zuerst auf einige für die gesetzliche Rentenversicherung wichtige demographische, ökonomische und gesellschaftliche Strukturwandlungen stichwortartig hingewiesen, bevor auf inzwischen erfolgte Veränderungen in der Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung selbst und deren Bedeutung insbesondere für die längerfristige Finanzentwicklung eingegangen wird.

Demographische Veränderungen

Nach der Siebten Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird – bei weiterhin niedriger Geburtenhäufigkeit, einem weiteren leichten Ansteigen der Lebenserwartung, aber sehr zurückhaltenden Annahmen über die Nettozuwanderung – die Zahl der in Deutschland lebenden Personen von 1991 bis zum Jahr 2030 um 10,3 Millionen sinken, während die absolute Zahl der Personen im Alter von 60 und mehr Jahren um 8 Millionen steigt³, d.h., die Altersstruktur verändert sich tiefgreifend. Das zahlenmäßige Verhältnis z.B. von Personen ab dem 60. Lebensjahr bezogen auf 100 Personen im („erwerbsfähigen“) Alter von 20 bis unter 60⁴ (Altenquotient) erhöht sich von 35,2 im Jahre 1991 auf 72,7 im Jahr 2030. In jüngerer Vergangenheit ist allerdings die Zunahme der Lebenserwartung in (West-) Deutschland tendenziell unterschätzt worden. Geht man von einer stärker steigenden Lebenserwartung – hier vor allem einer Zunahme der Lebenserwartung z.B. bereits älterer Menschen – aus, so verstärkt sich der Alterungsprozeß und der Altenquotient steigt gleichfalls stärker⁵.

Der Prozeß der Alterung der Bevölkerung wird häufig immer noch mit wertenden Ausdrücken beschrieben, die negative Assoziationen hervorrufen, wie „Überalterung“, die sich dann in einer steigenden „Alterslast“ niederschlägt. Wenn z.B. von „Überalterung“ gesprochen wird⁶, so müßte es ja einen Bewertungsmaßstab geben dafür, was „über“, d.h. zuviel ist, welches also die „richtige“ Altersstruktur ist⁷.

Ein besonderer Unsicherheitsfaktor für demographische Vorausberechnungen sind internationale Wanderungsbewegungen⁸. Es kommt dabei aber nicht (nur) auf

³ Vgl. Bettina Sommer: Entwicklung der Bevölkerung bis 2030, Ergebnisse der Siebten Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, 1992, S. 217-222.

⁴ Diese Altersabgrenzung orientiert sich in etwa am Durchschnittsalter bei Eintritt bzw. Beendigung der Erwerbstätigkeit in Westdeutschland. Damit ist auch offenkundig, daß die Definition eines Altenquotienten nicht allein demographisch bedingt ist, wohl aber die Veränderung des Quotienten bei dessen unveränderter Definition.

⁵ Vgl. zur Annahme einer stärkeren Abnahme der Sterblichkeit (Zunahme der Lebenserwartung) im Vergleich zu den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes Eckart Bomsdorf: Die ältere Bevölkerung Deutschlands – ihre Entwicklung bis zum Jahr 2050, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 43. Jg., 1994, S. 89-103. Ein Überblick über verschiedene Modellberechnungen zur Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland wird gegeben in Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Zwischenbericht, a.a.O., Kapitel 2.

⁶ So jüngst z.B. auch der Statistiker E. Bomsdorf: Die ältere Bevölkerung Deutschlands, a.a.O., S. 102.

die Zahl der Personen an, sondern insbesondere auf deren Struktur, hier z.B. die Altersstruktur der Zu- wie der Abwandernden. So könnte trotz einer höheren Netto-Zuwanderung als in den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes unterstellt, je nach Altersstruktur der Zuwandernden, z.B. der Altenquotient im Jahre 2030 unter Umständen sogar noch höher sein und nicht etwa niedriger. Unterstellt man allerdings eine Altersstruktur der Zuwandernden wie sie Ende der achtziger Jahre zu beobachten war, so würde bei verstärkter Netto-Zuwanderung der Altenquotient im Vergleich zur Referenzberechnung (Statistisches Bundesamt) reduziert⁹. Will man allerdings etwas über Auswirkungen von Zuwanderungsannahmen auf die Finanzierung sozialer Sicherung ableiten, so hat man weitere Aspekte zu berücksichtigen, z.B. welche Qualifikation die Zuwandernden haben, ob es gelingt, sie in den Erwerbsprozeß einzugliedern, und wie ihre Familienstruktur ist.

Hieran wird exemplarisch deutlich, daß es für Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung nicht allein auf demographische Entwicklungen ankommt, sondern daß vor allem auch ökonomische Faktoren neben politischen Entscheidungen maßgebend sind.

Entwicklung des Beitragssatzes

Der zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben (in einer Periode) erforderliche Beitragssatz (b) im (umlagefinanzierten) Rentenversicherungssystem hängt – vereinfacht – von drei Faktoren ab:

- dem Zahlenverhältnis von Rentnern (ZR) zu Beitragszahlern (ZB) = Rentnerquotient,
- der Relation von durchschnittlicher Rentenhöhe (RD) zur durchschnittlichen Bemessungsgrundlage für Beitragszahlungen (in der Regel dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt, LDB) = durchschnittliches Brutto-Rentenniveau und

der Höhe der aus anderen öffentlichen Haushalten, insbesondere dem Bundeshaushalt, an die Rentenversicherung fließenden Mittel, mit $z = \text{Anteil der aus öffentlichen Haushalten finanzierten Rentenausgaben an den gesamten Rentenausgaben, also}$

$$b = ZR/ZB \times RD/LDB \times (1-z).$$

Wenn das (durchschnittliche) Brutto-Rentenniveau konstant bleiben soll und auch der Anteil der aus Bundesmitteln finanzierten Rentenausgaben unverändert bleibt, sich der Rentnerquotient aber in etwa verdoppelt, so ist auch ein doppelt so hoher Beitragssatz erforderlich. Dies war – vereinfacht dargestellt – etwa die Perspektive für die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung Mitte der achtziger Jahre: Man errechnete bei unverändertem Leistungs- und Finanzierungsrecht für die gesetzliche Rentenversicherung etwa eine Verdoppelung des zum Bilanzausgleich erforderlichen Beitragssatzes, d.h. einen Anstieg von rund 18% bis auf etwas über 36% im Jahr 2030¹⁰.

Zum Vergleich sei hier erwähnt, daß zur Finanzierung der Beamtenpensionen – würde sie durch einen einheitlichen Prozentsatz von den Beamtengehältern erfolgen (und würden dabei – wie derzeit in der Rentenversicherung – 20% der Pensionsausgaben durch einen Zuschuß aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert), heute ein Abgabensatz von knapp 29% erforderlich wäre. Allerdings ist anzumerken, daß im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung die Beamtenversorgung zugleich Elemente der ergänzenden Alterssicherung enthält (ein sogenanntes „bi-funktionales“ System ist). Auch auf die Beamtenversorgung wirken sich z.B. Altersstrukturänderungen aus. Dies – wie auch der Finanzbedarf für die Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes – wurde bisher in der Öffentlichkeit jedoch kaum zum Thema, da die entsprechenden Ausgaben in den Staatshaushalt integriert sind und für ihre Deckung keine gesonderte Abgabe erhoben wird¹¹. Allerdings scheint die künftige Entwicklung der Pensionsausgaben inzwischen insbesondere auf Länderebene Beachtung zu finden.

⁷ Die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Zwischenbericht, a.a.O., S. 21, „... ist der Ansicht, daß es weder eine ‚richtige‘ bzw. ‚optimale‘ Bevölkerungsgröße noch eine ‚richtige‘ bzw. ‚optimale‘ Altersstruktur gibt. Das heißt, es gibt keine ‚Überalterung‘ – dies würde nämlich die Existenz einer ‚richtigen‘ Altersstruktur der Bevölkerung implizieren“. Vgl. in diesem Sinne auch schon Winfried Schmähl: Demographischer Wandel und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Christian von Ferber u.a. (Hrsg.): Die demographische Herausforderung, Beiträge zur Gesundheitsökonomie 23, Gerlingen 1989, S. 320.

⁸ Vgl. hierzu Gunter Steinmann: Zusammenhang zwischen Altersprozeß und Einwanderung (Expertise für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“), Halle 1993; Wolfgang Klaunder: Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1993, S. 474-494; Bert Rürup, Werner Sesselmeier: Zu den wichtigsten Auswirkungen von Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen, in: forum demographie und politik, Heft 5, Bonn 1994, S. 64-89.

⁹ Vgl. ausführlich zu entsprechenden Modellberechnungen Reiner Dinkel, Uwe Lebok: Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemindert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung, 1993, S. 388-400.

¹⁰ Bei unverändertem Finanzierungsrecht hätte sich – abweichend von dem obigen Beispiel – ein weiteres Sinken des Anteils der Bundeszahlungen an der Finanzierung der Rentenausgaben ergeben. Für eine differenzierte Darstellung vgl. Winfried Schmähl: Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen – das Beispiel der „Rentenreform 1992“ –, in: Bernhard Gahlen u.a. (Hrsg.): Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen 1990, und die dort aufgeführten Literaturhinweise.

Erhebliche Bedeutung gewannen diese Fragen kürzlich im Zusammenhang mit der Privatisierung von Bundesbahn, Bundespost und Lufthansa. Die künftige Finanzierung der Altersversorgung der Beschäftigten wurde zu einem zentralen Thema bei der Ausgestaltung der Privatisierungskonzepte.

Bevor auf die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung bei gegebenem Leistungs- und Finanzierungsrecht eingegangen wird, kurz der Hinweis auf einige weitere Strukturveränderungen, die in ihrer Bedeutung für die Alterssicherung zu beachten sind.

□ *Änderungen der Erwerbsbeteiligung*: Sowohl der spätere Beginn als auch die frühere Beendigung der Erwerbsphase führten zu einer Verkürzung der Erwerbsphase im Vergleich zur Rentnerphase, zumal auch aufgrund einer gestiegenen Lebenserwartung die Rentenlaufzeit zunahm. Dies trug mit bei zu einer Zunahme des Zahlenverhältnisses von Rentempfängern zu Beitragszahlern (Steigerung des Rentnerquotienten). Eine gegenläufige Entwicklung ergab sich durch die Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen, da der Anteil nicht verheirateter bzw. kinderloser Frauen, die eine höhere Erwerbsquote aufweisen, stieg und außerdem die Erwerbsquote verheirateter Frauen zunahm. Allerdings handelte es sich dabei vielfach um Teilzeittätigkeit (woraus nur relativ niedrige Ansprüche auf eine eigene Alterssicherung resultieren).

□ *Änderung der Erwerbstätigenstruktur*: Wenn – bei gegebener Definition des in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtigen Personenkreises – z.B. der Anteil der Beamten oder der nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung (sondern in berufsständischen Versorgungswerken) versicherten Selbständigen an den Erwerbstätigen steigt oder vermehrt Personen über Werkverträge entlohnt werden, dann sinkt die Zahl der Beitragszahler im Vergleich zur zurückliegenden Phase, in der von Erwerbstätigen in der Rentenversicherung Ansprüche angesammelt wurden. Dadurch steigt der Rentnerquotient. Ähnliches ergibt sich, wenn Schattenaktivitäten an die Stelle der Tätigkeit im offiziellen Sektor treten.

Aber auch die Abgrenzung (Definition) des versicherten Personenkreises durch den Gesetzgeber kann von Bedeutung sein. Hierfür gibt es ein aktuelles Beispiel: Die bayerische Staatsregierung hat inzwischen ihr Vorhaben verwirklicht, auch unselbständig beschäftigten Ingenieuren die Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk zu eröffnen (verbunden mit der Möglichkeit, aus der gesetzlichen Rentenversicherung auszuscheiden). Es gibt weitere Bestrebungen in dieser Richtung auf Länderebene. Dies ist inzwischen ein Anlaß für eine Diskussion über Befreiungsmöglichkeiten¹².

□ *Änderungen der Haushalts- und Familienstrukturen, der Stabilität partnerschaftlicher Beziehungen bzw. der Formen des Zusammenlebens*: Auch der Umstand, daß z.B. Personen verheiratet sind oder in nichtehelicher Lebensgemeinschaft leben, kann sich auf die Alterssicherung auswirken. Nichteheliche Lebensgemeinschaften haben in der Bundesrepublik absolut und relativ (bezogen auf die Gesamtbevölkerung) zugenommen, und zwar im jüngeren, mittleren, aber auch höheren Erwachsenenalter¹³. Vergleicht man eine nichteheliche Partnerschaft und ein Ehepaar, so können z.B. bei einer nur begrenzten eigenen Erwerbstätigkeit der Frau während einer längeren Phase des Zusammenlebens bei einer Trennung vom Partner oder dessen Tod für die Frau beträchtlich unterschiedliche Folgen für die Absicherung im Alter auftreten, da bei einem nichtehelichen Zusammenleben kein Versorgungsausgleich erfolgt (wie bei Scheidung) und kein Anspruch auf Hinterbliebenenrente entsteht. Zwar würde dies (*ceteris paribus*) die Institution Rentenversicherung weniger belasten, doch können bestimmte Formen der selbstgewählten Lebensgestaltung unter Umständen zu sozialpolitischen Folgeproblemen führen (wenn z.B. im Alter nur unzureichende Einkünfte zur Verfügung stehen¹⁴), die dann möglicherweise in anderen Bereichen des Systems der sozialen Sicherung bewältigt werden müssen.

Die künftige Finanzentwicklung

Als das Rentenreformgesetz am 9. November 1989 vom Bundestag verabschiedet wurde, ahnte niemand, welch veränderte Situation bei Inkrafttreten des Gesetzes (1992) bestehen würde. Damals wurde für Westdeutschland bei unveränderter Leistungs- und Finanzierungsgestaltung für das Jahr 2010 ein Beitragssatz von 24,5% errechnet, der unter Berücksichtigung der durch das Rentenreformgesetz (RRG 1992) vorgesehenen Maßnahmen auf 21,4% reduziert werden sollte. Der Sozialbeirat veröffentlichte 1989 Berechnungen bis zum Jahr

¹¹ Für eine Erörterung im Rahmen der Personalausgabenentwicklung bei öffentlichen Gebietskörperschaften siehe Gisela Färber: Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030, Speyerer Forschungsberichte 100, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 1992. Kennzeichnend für die geringe Beachtung der Beamtenversorgung im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung ist, daß der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seiner kürzlich veröffentlichten Stellungnahme zur Ausgabenpolitik zwar Vorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung macht, die Beamtenversorgung aber nicht einmal im Hinblick auf ausgabenbeeinflussende Ansatzpunkte erwähnt. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Heft 51, Bonn 1994.

¹² So gibt es auf Länderebene Pläne, Versorgungswerke für Wirtschaftsprüfer (durch Staatsverträge) auf andere Länder auszuweiten. Vgl. Handelsblatt vom 25.7.1994.

¹³ Vgl. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Zwischenbericht, a.a.O., S. 66 ff.

¹⁴ Es kommt allerdings unter anderem darauf an, wie lange – bezogen auf den Lebenszyklus bzw. die Erwerbsfähigkeitsphase – z.B. ein nichteheliches Zusammenleben erfolgt.

2030. Danach wurde ohne Maßnahmen des Rentenreformgesetzes ein Beitragssatz von gut 36% errechnet, aber unter Einschluß der Maßnahmen von knapp 27% (bei einem Ausgangs-Beitragssatz von 18,7%), d.h., der sonst erforderliche Anstieg des Beitragssatzes sollte durch die im Gesetz vorgesehenen Veränderungen der Leistungs- und Finanzierungsgestaltung sowohl bis zum Jahr 2010 als auch bis 2030 etwa um die Hälfte reduziert werden. Die gewichtigste ausgabenbegrenzende Maßnahme war und ist dabei der Übergang von der brutto- zur nettolohnbezogenen Rentenanpassung.

Seit November 1989 hat sich allerdings vieles verändert. Durch die deutsche Wiedervereinigung hat sich die längerfristige demographische Entwicklung im Hinblick auf die deutsche Bevölkerung zwar allenfalls marginal verändert und für die Rentenversicherung eher leicht verbessert¹⁵.

Wichtiger sind jedoch die großen ökonomischen Probleme im Zuge des Vereinigungsprozesses. Sie führten und führen in der Rentenversicherung zu beträchtlichen Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland. Derzeit werden etwa 20% der Rentenausgaben in Ostdeutschland dadurch finanziert. Auch längerfristig ist mit erheblichen West-Ost-Transfers zu rechnen. Die gesamtwirtschaftliche ökonomische Situation hat sich verschlechtert, die internationale Wettbewerbslage ist schwieriger geworden. Demographisch bedingte Angebotsverknappungen auf dem Arbeitsmarkt scheinen eher später als erwartet relevant zu werden¹⁶, die Zuwanderung hat ein größeres Gewicht erlangt – auch als Unsicherheitsfaktor für Vorausberechnungen –, nicht zuletzt angesichts der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa.

Trotz aller Veränderungen und Schwierigkeiten hat sich jedoch insgesamt die längerfristige Perspektive der Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland im Vergleich zu den 1989 für Westdeutschland abgeleiteten Aussagen nicht verändert. Nach wie vor errechnet sich – unter Berücksichti-

Modellberechnungen zur Entwicklung des erforderlichen Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030

(in %)

Jahr	Modellrechnung 1989 (Westdeutschland)		Modellrechnung 1994 (Gesamtdeutschland)	
	ohne RRG 92	mit RRG 92	ohne RRG 92	mit RRG 92
1995	20,1	19,0	19,3	18,6
2000	22,0	20,3	21,9	19,7
2005	23,8	21,2	24,4	21,0
2010	24,5	21,4	25,6	21,5
2015	25,5	21,6	26,9	22,1
2020	28,1	22,8	29,0	23,1
2025	31,9	24,7	32,7	25,0
2030	36,4	26,9	36,9	27,0

RRG = Rentenreformgesetz.

Quellen: 1989 = Stellungnahme des Sozialbeirats zum Rentenreformgesetz 1992 vom April 1989, Bundestags-Drucksache 11/4334; 1994 = Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1994, Bundestags-Drucksache 12/7684 (dort sind auch die Berechnungsannahmen dokumentiert).

gung der heute ungünstigeren Arbeitsmarkteinschätzung im Vergleich zu 1989 und der anderen Veränderungen – für das Jahr 2010 ein Beitragssatz von 21,5% (1989: 21,4%) und für das Jahr 2030 von 27% (1989: 26,9%). Der Sozialbeirat hat in seinem diesjährigen Gutachten zum Rentenversicherungsbericht die in der Tabelle wiedergegebenen Ergebnisse einer aktualisierten Langfristberechnung veröffentlicht.

Im Verlaufe der 1993 angefachten Diskussion über die Finanzlage der Rentenversicherung gewann man oft den Eindruck, daß manche derjenigen, die mit tief eingreifenden Reformvorschlägen an die Öffentlichkeit traten, die bereits 1989 vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen noch gar nicht zur Kenntnis genommen haben.

Es gibt – wie erwähnt – viele Faktoren, die auf die künftige Finanzentwicklung – auch bei unveränderter Rechtslage – positiv wie auch negativ einwirken können. Durch Sensitivitätsanalysen kann man versuchen, den Unsicherheitsraum einzugrenzen, d.h. versuchen anzugeben, innerhalb welchen Korridors mit erheblicher Wahrscheinlichkeit die Entwicklung verlaufen könnte¹⁷. Dabei ist zu beachten, daß es häufig komplexe interdependente Effekte geben kann. Hier soll nur kurz auf einige – in der Öffentlichkeit häufiger erwähnte – Einflußfaktoren hingewiesen werden.

Die Effekte künftig stärker steigender *Frauen-Erwerbsbeteiligung* und/oder *verstärkter Zuwanderung* sind allerdings nicht leicht zu quantifizieren, denn man muß ja auch berücksichtigen, daß bei steigender Erwerbsbeteiligung zusätzliche Ansprüche entstehen, die später zu finanzieren sind. Es kommt entscheidend auf den Zeitpfad von Einnahmen und Ausgaben an. Die Entwicklung hängt

¹⁵ Vgl. Siegrun Barth, Winfried Hain, Horst-Wolf Müller: Langfristige demographische Bestimmungsfaktoren der Rentenfinanzen – Eine Vorausberechnung mit dem neuen Rentenmodell 1993, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, S. 228-258.

¹⁶ Siehe für einen Vergleich unterschiedlicher Arbeitsmarktprojektionen den Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, a.a.O., Kapitel 3.

¹⁷ Von der Bundesregierung werden alljährlich im Rentenversicherungsbericht auch Vorausberechnungen für einen 15-Jahres-Zeitraum vorgelegt, basierend auf jeweils drei Lohn- und drei Beschäftigungssannahmen, die allerdings im Rechenwerk selbst – um den reinen Modellcharakter zu betonen – schematisch miteinander kombiniert werden, um unter anderem den zum Bilanzausgleich erforderlichen Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung abzuleiten. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat das Prognos Institut beauftragt, Aussagen über die mögliche Finanzentwicklung der Rentenversicherung bei unterschiedlichen Szenarien abzuleiten. Die Ergebnisse dürften im letzten Quartal 1994 vorliegen.

also insbesondere von der Altersstruktur der zusätzlich Erwerbstätigen und von der Frage ab, ob bzw. inwieweit sich eine steigende Erwerbsbeteiligung als dauerhaft erweist. Bei steigender Frauenerwerbstätigkeit sind außerdem folgende Effekte zu beachten:

- Angesichts der höheren Lebenserwartung ist die Rentenlaufzeit von Frauen im Vergleich zu Männern länger;
- Ausgabenminderungen können sich bei der Zahlung von Hinterbliebenenrenten ergeben, da auf diese z.B. eigene Versichertenrenten (wenn sie einen Freibetrag übersteigen) angerechnet werden.

Hinsichtlich einer erhöhter Zuwanderung läßt sich z.B. für das Jahr 2030 bei einer dauerhaften Netto-Zuwanderung von jährlich 100 000 bzw. 250 000¹⁸ Personen (und einer Altersstruktur der Zuwandernden wie 1989!) – bei isolierter Betrachtung – eine Entlastung in der gesetzlichen Rentenversicherung um gut einen bzw. drei Beitragspunkte errechnen (verwendet man die Entwicklung des Altenquotienten als Indikator für die Entwicklung des Rentnerquotienten). Handelt es sich bei den Zuwandernden um Aussiedler, so bringen diese – je nach Lebensalter – allerdings bereits Rentenansprüche mit, die in Deutschland nach dem Fremdretenrecht honoriert werden, d.h., diese Personen werden so gestellt, als ob sie schon immer in der Bundesrepublik unter den hier geltenden Bedingungen gelebt hätten. Dies macht einmal mehr deutlich, wie wichtig die strukturelle Zusammensetzung der Gruppe der Zuwandernden ist¹⁹.

Durch Netto-Zuwanderung kann zwar tendenziell eine Minderung des Beitragssatzanstiegs erreicht werden. Keinesfalls wird dadurch jedoch der Alterungsprozeß der Bevölkerung in Deutschland vermieden²⁰, und keinesfalls kann verhindert werden, daß für die alternde Bevölkerung in Deutschland die Alterssicherung teurer wird²¹.

Handlungsbedarf vorhanden?

Nimmt man einmal die in der Tabelle ausgewiesenen Beitragssätze als Anhaltspunkte für die weiteren Überlegungen, so gehen allerdings die Auffassungen darüber auseinander, ob – auch angesichts der insgesamt gewachsenen Abgabenlast – z.B. ein Beitragssatz von etwa 21% im Jahr 2010 allein für die gesetzliche Rentenversicherung als noch tragbar angesehen wird, wann (und

auch welche) Maßnahmen ergriffen werden sollen und wann ihre Wirkung einsetzen soll, also ob man versuchen soll, die Beitragsbelastung bereits frühzeitiger zu mindern. Die Höhe, Verteilung und Entwicklung der Gesamtbelastung in der Volkswirtschaft, auch die Entwicklung anderer Alterssicherungssysteme werden – neben anderen Gesichtspunkten – für die weiteren Überlegungen zu berücksichtigen sein.

Man kann allerdings festhalten: Es besteht derzeit kein unmittelbarer Handlungsbedarf aufgrund der erwartbaren Finanzentwicklung, ist doch damit zu rechnen, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung ein Beitragssatz um 19% bis etwa Ende der neunziger Jahre ausreicht. Auch für die Finanzentwicklung der nächsten drei bis vier Jahrzehnte hat sich die Finanzierungsperspektive insgesamt nicht negativ verändert im Vergleich zu der, die bei Verabschiedung des Rentenreformgesetzes im November 1989 den Entscheidungen zugrunde lag. Dennoch wird es aus politischen Gründen erforderlich sein, bald – z.B. in der kommenden Legislaturperiode – zumindest konzeptionell Klarheit über die weitere Entwicklung des Rentenversicherungssystems zu schaffen. Denn diejenigen, die zum Teil schon lange eine grundlegende Veränderung des deutschen Alterssicherungssystems anstreben – und die mit ihren Vorschlägen bisher im politischen Prozeß nicht zum Zuge kamen –, untermauern ihre Vorstöße vornehmlich mit Negativ-Szenarien, behaupten den Zusammenbruch des Rentenversicherungssystems. Leider finden in unserer Mediengesellschaft Negativmeldungen weitaus leichter Aufmerksamkeit als Positives, als Undramatisches oder sachliche Information.

Zutreffend schrieb Kurt Biedenkopf vor längerer Zeit einmal²²: „Wenn ein System, das man nicht durchschaut, von dem jedoch die eigene Sicherheit im Alter abhängt, ins Gerede kommt, sind Angst und Emotionen die Folge. Beide sind schlechte Ratgeber ...“ Eine solche Situation sollte durch fundierte Informationen über das, was sich abzeichnet, und über die Wirkung alternativer Maßnahmen vermieden werden. Dazu gehört auch, sich offensiv mit Vorschlägen für einen grundlegenden Systemwechsel auseinanderzusetzen, denn diesen Vorschlägen liegen manche Illusionen über damit erreichbare Wirkungen zugrunde. Ihnen ist ein klares Konzept für eine evolutorische Weiterentwicklung des bestehenden einkommensbezogenen Alterssicherungssystems entgegenzusetzen, mit dem angestrebt wird, daß es von der Bevölkerung als tragfähig und fair angesehen wird.

¹⁸ Dies wird aufgrund der derzeitigen Erfahrungen von vielen Beobachtern für eher realistisch eingeschätzt.

¹⁹ Zudem stellt Zuwanderung gegenwärtig eher eine Belastung für den Arbeitsmarkt dar, also wäre – global gesehen – eher eine Begrenzung erwünscht, während für die Zeit in etwa 15 oder 20 Jahren aus arbeitsmarktpolitischen Gründen und – damit verbunden – im Interesse der Finanzierung sozialer Sicherung eine Netto-Zuwanderung oftmals für wünschenswert gehalten wird. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 3 des Zwischenberichts der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, a.a.O.

²⁰ Vgl. dazu u.a. Gunter Steinmann, a.a.O.

²¹ Siehe auch Siegrun Barth, Winfried Hain, Horst-Wolf Müller, a.a.O.

²² Kurt Biedenkopf: Vorwort, in: Meinhard Miegel: Sicherheit im Alter, Stuttgart 1981, S. 15.