

Schmähl, Winfried

**Article — Digitized Version**

## Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmähl, Winfried (1994) : Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 10, pp. 507-514

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137172>

**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\*

# Strategien und Maßnahmen künftiger Alterssicherungspolitik in Deutschland

*In jüngster Zeit wurden unterschiedliche Vorschläge zur Änderung von Funktion und Struktur des gegenwärtigen Alterssicherungssystems gemacht. Welche Strategien bestehen für die künftige Alterssicherungspolitik? Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden?*

Die Zukunft sozialer Sicherung ist nicht nur Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Diskussionen in Deutschland, sondern auch in unseren Nachbarländern. Angesichts ihrer quantitativen Bedeutung stehen dabei Maßnahmen und Einrichtungen der sozialen Sicherung im Alter besonders im Blickpunkt. In Deutschland bezieht sich dies in erster Linie auf die gesetzlichen Systeme, vor allem die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), den quantitativ weitaus wichtigsten Teilbereich der Alterssicherung, ja des deutschen Sozialbudgets generell. Nicht nur Volumen, sondern vor allem auch Funktion und Struktur der Alterssicherung sind Gegenstand höchst unterschiedlicher Vorschläge. Dabei geht es auch um gesellschafts- und ordnungspolitische Weichenstellungen.

Auch wenn – wie an dieser Stelle kürzlich dargelegt<sup>1</sup> – derzeit kein fiskalisch begründbarer unmittelbarer Handlungsbedarf in der GRV besteht, so ist angesichts der in der Öffentlichkeit entstandenen – zum Teil auch angestrebten – Verunsicherung über die Zukunft der Alterssicherung die politische Notwendigkeit gegeben, der Bevölkerung – und hierbei vor allem den Jüngeren – zu verdeutlichen, welchen Entwicklungsweg die GRV nehmen soll. Verständliche Aufklärung über die – oftmals allerdings recht komplexen – Zusammenhänge und über Konsequenzen unterschiedlicher politischer Strategien ist erforderlich, unter anderem um den Bürgern (aber auch Unternehmungen) Orientierungshilfen für ihre eigenen Entscheidungen zu vermitteln.

Von zentraler Bedeutung – und als nächster Schritt erforderlich – sind aus meiner Sicht ordnungspolitische Grundentscheidungen als Leitlinien für künftiges Han-

deln im Bereich der Alterssicherung. Dabei geht es vor allem um zwei grundlegende ordnungspolitische Entscheidungen:

□ Erstens: Soll an einem einkommensbezogenen staatlichen Alterssicherungssystem als Basis der Alterssicherung in Deutschland festgehalten werden, oder soll das zentrale staatliche System<sup>2</sup> – auch wenn dies erst längerfristig realisierbar wäre – durch Absenken des Leistungsniveaus in ein einkommensunabhängiges Staatsbürger-Grundrentensystem auf Sozialhilfeniveau transformiert werden? Das heißt zugleich: Soll man von einem System, in dem die Vorsorge eine erhebliche Rolle spielt, zu einem Versorgungssystem übergehen?

□ Zweitens: Will man am einkommensbezogenen staatlichen Alterssicherungssystem festhalten, so stellt sich als nächstes die Frage, welche Bedeutung in ihm in Zukunft das Konzept einer Entsprechung von Leistung und Gegenleistung (und damit die Vorsorge) besitzen soll: Soll der Vorsorgegedanke gestärkt werden, oder soll demgegenüber die (interpersonelle) Umverteilung (oft als „sozialer Ausgleich“<sup>3</sup> bezeichnet) verstärkt werden?

\* Der Beitrag beruht teilweise auf Ausführungen des Verfassers anlässlich eines Vortrags über „Umbau der Alterssicherung in Deutschland? Perspektiven und Strategien“, gehalten am 13. 7. 1994 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Dieser Beitrag ist dem Andenken an Prof. Dr. Meinhold gewidmet. Helmut Meinhold, der am 29. 8. 1994 – kurz vor Vollendung des 80. Lebensjahres – gestorben ist, hat sich über viele Jahre (so 26 Jahre als Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung) mit ökonomischen Fragen der deutschen Alterssicherung beschäftigt.

<sup>1</sup> Siehe dazu Winfried Schmähl: Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 390-395.

<sup>2</sup> Aber auch die anderen staatlichen Systeme wären davon betroffen, so insbesondere die Beamtenversorgung. Dabei kann hier die Frage offen bleiben, ob bzw. unter welchen Bedingungen dies verfassungsrechtlich zulässig wäre. Es kommt im Hinblick auf die „Signalwirkung“ in der Öffentlichkeit zunächst auf den politisch artikulierten (Mehrheits-) Willen an.

<sup>3</sup> Damit ist nicht der jeder Versicherung innewohnende Risikoausgleich gemeint, sondern die gezielte Veränderung der Einkommenspositionen der Betroffenen untereinander durch in Leistungs- und/oder Finanzierungsregelungen angelegte einkommensmäßige Besser- und Schlechterstellung. In der Realität ist dieser „soziale Ausgleich“ oftmals allerdings mit unsozialen Folgen verbunden.

---

*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.*

Eine Stärkung des Vorsorgegedankens kann auch in einer zunehmenden Bedeutung privater ergänzender Vorsorge bestehen<sup>4</sup>.

In jüngerer Zeit mehrten sich wieder die Stimmen, die eine deutliche generelle Senkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>5</sup> entweder durch weitgehendes Einfrieren des Beitragssatzes oder eine abgeschwächte Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze<sup>6</sup> herbeiführen wollen. Beides führt längerfristig zu einer Reduktion des Gewichts der GRV, aber auch ihrer Funktion als Einrichtung, die die Einkommensentwicklung auch bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verstetigt<sup>7</sup>.

Allerdings ist bei solchen Vorschlägen die zeitliche Dimension zu beachten. Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht: Würde, wie vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium jüngst wieder vorgeschlagen, die Beitragsbemessungsgrenze – bezogen auf die Situation 1994 (in Westdeutschland) von 7 600 DM auf etwa 6 300 DM<sup>8</sup> gesenkt, so würden hierdurch Arbeitnehmer mit Löhnen über 6 300 DM nur noch geringere Rentenansprüche erwerben können. Zwar würde längerfristig (*ceteris paribus*) ein Einspareffekt eintreten. Doch infolge der bereits unmittelbar einsetzenden Verringerung der Beitragseinnahmen wäre *ceteris paribus* ein höherer Beitragssatz erforderlich als unter den gegenwärtig gültigen Regelungen, während der ausgabenbremsende Effekt erst nach etwa 40 Jahren voll eintreten würde. Überschlägige Berechnungen ergeben, daß z.B. 1995 bei der vorgeschlagenen Senkung der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung ein rund 0,4 Punkte höherer Beitragssatz notwendig würde. Selbst im Jahre 2030 wären immer noch etwa 0,2 Beitragspunkte mehr erforderlich als bei Beibehaltung der jetzigen Regelung zur Festlegung der Beitragsbemessungs-

grenze, aufzubringen vor allem von Arbeitnehmern im unteren und mittleren Einkommensbereich.

### Das Grundrenten-Versorgungssystem

Radikaler sind die immer wiederbelebten Vorschläge, nach denen die einkommensbezogene staatliche Alterssicherung durch eine einheitliche steuerfinanzierte Staatsbürgerrente abgelöst werden soll<sup>9</sup>. Seit längerem ist bekannt, daß ein Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten Jahrzehnte umfassende Übergangsprobleme mit sich bringt, da bereits durch Beitragszahlungen erworbene Rentenansprüche abzuwickeln, das heißt zu finanzieren wären. Die Finanzierenden selbst würden allerdings nicht mehr entsprechend ihrem Finanzierungsbeitrag – wie im gegenwärtigen System – einen Rentenanspruch erwerben, sondern erhielten nur noch die Staatsbürgerrente auf Sozialhilfeniveau. Wollen diese Bürger für sich eine einkommensbezogene Alterssicherung aufbauen, so müssen sie folglich zusätzlich sparen. Dies führt für eine längere Übergangsphase zu einer Zusatzbelastung für diejenigen, die das auch tatsächlich tun<sup>10</sup>. Daß dies – in Kombination mit der Zusage einer Mindestversorgung ohne Vorleistung und ohne Bedürftigkeitsprüfung – Auswirkungen auf die Arbeitsbereitschaft im offiziellen Sektor haben dürfte, ist sehr wahrscheinlich<sup>11</sup>. Wird eine solche Zusatzbelastung jedoch in Abrede gestellt, so kann dies nur bedeuten, daß die durch Beitragszahlungen (im „alten“ System) erworbenen Ansprüche nicht bzw. nur teilweise honoriert werden sollen.

Ein solches Grundrenten-Versorgungssystem wäre dem diametral entgegengesetzt, was im bestehenden Sozialversicherungssystem auch angestrebt wird: eine Verkoppelung von Leistung und Gegenleistung. Dies ent-

<sup>4</sup> Auf den vollständigen Ersatz staatlicher durch private Formen der Alterssicherung wird hier nicht eingegangen. Allerdings finden in jüngerer Zeit Vorstellungen vermehrt Beachtung, nach denen die Möglichkeit einer (gegebenenfalls begrenzten) Substitution staatlicher Absicherung durch private Vorsorge (verstärkt) eröffnet werden soll. Darauf wird weiter unten kurz eingegangen.

<sup>5</sup> In diesem Sinne waren auch manche Äußerungen aus dem Hause des Bundeswirtschaftsministeriums zu interpretieren.

<sup>6</sup> So der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zu Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 51), Bonn 1994, S. 64-66. In diese Richtung gingen schon 1971 veröffentlichte Vorstellungen dieses Beirats.

<sup>7</sup> Indem das vorher durch Arbeitsentgelt realisierbare Lebenshaltungsniveau nun durch Lohnersatzleistungen in einem bestimmten Umfang erhalten bleiben kann.

<sup>8</sup> Es soll maximal nicht mehr – wie bisher – rund das 1,8fache des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts beitragspflichtig sein, sondern nur noch etwa das 1,5fache.

<sup>9</sup> In Deutschland mit publizistischer Wirksamkeit vor allem von Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel verfochten.

<sup>10</sup> Ausführlich dazu bereits Winfried Schmähl: Systemänderung in der Altersvorsorge, Opladen 1974.

<sup>11</sup> Eine Staatsbürgerrente stellt ein vorleistungsunabhängiges „Grundeinkommen“ im Alter dar. Die Zahlung eines „Grundeinkommens“ wird jedoch auch für andere Lebensphasen gefordert; vgl. z.B. kürzlich die „Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern zum Thema „Solidarität am Standort Deutschland“,“ hrsg. vom Nell-Breuning-Institut, Frankfurt/Main, Mai 1994, S. 19. Dabei findet sich allerdings sogar die Auffassung, ein solches „Grundeinkommen“ könne eine Gegenleistung darstellen, und zwar für den Verzicht auf einen Arbeitsplatz, so Claus Offe: Prämien für Aussteiger, in: Die Zeit vom 11. März 1984, S. 28. Offe schreibt: „Wer sich vom Arbeitsmarkt zurückzieht und darauf verzichtet, am Wettbewerb um Jobs weiterhin teilzunehmen, der tut allen denen einen Gefallen, die an diesem Wettbewerb weiterhin und mit entsprechend verbesserten Erfolgchancen teilnehmen möchten. Er hat folglich einen Anspruch auf eine Gegenleistung für diesen Gefallen. Diese Entschädigung sollte als ein Bürgerrecht auf Grundeinkommen konzipiert sein, an keinerlei weitere Voraussetzungen wie Bedürftigkeit oder Familienstand geknüpft sein ...und für die Dauer der Nicht-Teilnahme am Arbeitsmarkt das Niveau der bisherigen Sozialhilfe erreichen“ (Hervorhebung nicht im Original). Die von Gegnern des Konzepts eines vorleistungsunabhängigen und nicht bedürftigkeitsgeprüften Grundeinkommens angeführten, das Arbeitsangebot mindernden Wirkungen werden in der obigen Argumentation zumindest indirekt bestätigt. Dabei sind auch die Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildungsbereitschaft zu bedenken.

sspricht marktwirtschaftlichen Prinzipien. Anders ausgedrückt: Auch im staatlichen Alterssicherungssystem – und nicht nur im privaten Bereich – kann und soll Vorsorge verwirklicht werden.

Oft wird übersehen, daß auch ein Grundrentensystem in einer alternden Bevölkerung teurer wird. Wird die Grundrente etwa in Höhe von 75% der Durchschnittsrenten festgelegt (was den Vorschlägen von Miegel et al. entspricht), so müßte – um eine Vergleichsgröße zu nennen – im Jahr 2030 etwa eine proportionale Steuer auf Bruttoflöhne von gut 25% allein für die Grundrente erhoben werden.

Schließlich ist es ernüchternd, wenn der Blick auf Entwicklungen und Erfahrungen in solchen Ländern gerichtet wird, die in ihrem staatlichen Alterssicherungssystem nicht – wie in Deutschland – den Gedanken der Kontinuität der Einkommensentwicklung auch beim Überwechsellin in den Ruhestand in den Mittelpunkt stellen, sondern reine auf Armutsvermeidung ausgerichtete Grundversorgung. Länder mit Grundrenten haben in der Regel früher (oder später) einkommensbezogene (z.B. betriebliche) Zusatzleistungen geschaffen, die allerdings vorwiegend obligatorisch sind<sup>12</sup>. Auch dies schlägt sich dann (gesamtwirtschaftlich oder auch speziell für die Unternehmungen) in Belastungen nieder.

Würde dagegen neben der staatlichen Grundrente ausschließlich freiwillige Alterssicherung (betrieblicher Art oder durch private Haushalte) vorgesehen – wie es dem Konzept von Biedenkopf und Miegel entspricht –, so wäre angesichts unterschiedlicher Sparfähigkeit und Sparbereitschaft eine zunehmend ungleiche Verteilung von Einkommen im Alter zu erwarten – weitaus ungleicher als in der Erwerbsphase. So sind beispielsweise in Westdeutschland zur Zeit nur etwa 50% der Arbeitnehmer im Privatsektor in (freiwillig errichtete) Betriebsrentensysteme einbezogen. Im Zweifel würde ein erheblicher politischer Druck auf Erhöhung des staatlichen – ohne eigene Vorleistung gezahlten – Grundversorgungsniveaus zu erwarten sein, zumal in einer alternden Bevölkerung der Anteil Älterer an den Wählern steigt. Die Folge wäre ein erhöhter Finanzbedarf mit verstärkter interpersoneller Umverteilung und im Zweifel negativen Allokationswirkungen.

Schließlich: „Klassische“ Länder mit Grundrente wenden sich von diesem Konzept ab: Schweden geht mehr in Richtung auf ein Versicherungssystem, nähert sich dem

deutschen Weg, Neuseeland geht über zu einer bedürftigkeitsgeprüften Alterssicherung, wie sie in Australien besteht. Aus diesen Beobachtungen könnte man den Schluß ziehen, daß für höher entwickelte Volkswirtschaften die Grundrente – insbesondere als alleinige Form der obligatorischen Alterssicherung – eher ein „auslaufendes Modell“ ist, auch wenn sie insbesondere im akademischen Bereich häufig präferiert wird.

### Mehr kapitalfundierte Alterssicherung

Mit Vorschlägen zu einer Systemänderung in der Alterssicherung, vor allem der Senkung des Leistungsniveaus in der staatlichen (umlagefinanzierten) Alterssicherung, sind vielfach Hoffnungen auf eine zusätzliche Kapitalbildung und eine daraus folgende Erhöhung des Wirtschaftswachstums verbunden. Allein angesichts der erwähnten Zusatzbelastung ist ein solcher Effekt zumindest für eine längere Übergangsphase überaus fraglich.

Unabhängig von solchen systemändernden Vorschlägen wird immer wieder die Auffassung vertreten, in Deutschland solle mehr kapitalfundierte Alterssicherung an die Stelle der Umlagefinanzierung treten. Auch hier muß man sich vor Illusionen über die Wirkungen hüten bzw. verschiedene Strategien unterscheiden.

Zusätzliche Kapitalbildung ergibt sich nur, wenn zusätzlich gespart wird. Wird z.B. der Beitragssatz in der Rentenversicherung erhöht, um daraus einen Kapitalbestand anzusammeln, so muß man gegenrechnen, ob nicht die Wirtschaftssubjekte andere Formen des Sparens reduzieren. Man kann sicherlich nicht von der Vermögensansammlung in einem Bereich auf die gesamtwirtschaftliche Vermögensentwicklung schließen.

Und was wird mit der Vermögensansammlung im Rentenversicherungssystem geschehen? „Kasse macht sinnlich“ – dieser Satz hat sich nicht nur in Deutschland bewahrheitet. Vermögensansammlung im staatlichen Alterssicherungssystem stimuliert häufig entweder zusätzliche Ausgaben im Alterssicherungssystem oder legt die Verwendung für andere Zwecke nahe. In den USA erfolgt zur Zeit eine riesige Vermögensakkumulation im „Social Security System“. 1993 betrug der Überschuß 370 Mrd. \$ – bei einem Beitragssatz von 12,4% im Vergleich zu einem Beitragssatz von etwa 10,4 %, der zum Budgetausgleich ausreichend gewesen wäre<sup>13</sup>. Verwendet werden die Überschüsse aber zur Begrenzung des Defizits im Staatshaushalt<sup>14</sup>.

Selbst wenn eine produktive Anlage der Mittel (und keine Substitution durch Minderung der Ersparnis an anderer Stelle) erfolgte, so stellt sich die Frage, ob eine proportionale, auf das Bruttoentgelt bezogene und durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzte Abgabe zur Wachstumsfinanzierung verteilungspolitisch geeignet ist.

<sup>12</sup> Näheres hierzu bei Winfried Schmähl: Zur künftigen Entwicklung der ergänzenden Alterssicherungssysteme in Europa, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1990, S. 388-428.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Actuarial Status of the Social Security and Medicare Programs, in: Social Security Bulletin, 57 (1994), S. 53-59.

<sup>14</sup> Vgl. die Diskussion dazu in Carolyn L. Weaver (Hrsg.): Social Security's Looming Surpluses, Washington, D.C., 1990.

Auf die immer wieder in der Literatur vorgetragene These der ersparismindernden Wirkung einer umlagefinanzierten Alterssicherung sowie der bei kapitalfundierten Systemen höheren gesamtwirtschaftlichen Kapitalakkumulation kann hier nicht eingegangen werden. Diese Aussagen beruhen zum erheblichen Teil auf Annahmen, die notwendigerweise zu diesem Ergebnis führen und die Übergangsprobleme von einem Umlageverfahren zu einem kapitalgedeckten Verfahren ignorieren.

Zudem: Je größer und gesamtwirtschaftlich bedeutsamer die Kapitalakkumulation in einem solchen System ist, um so eher wirken sich Änderungen der Altersstruktur (also die Zunahme der Zahl ihr Vermögen auflösender Personen im Vergleich zur Zahl derjenigen, die für ihr Alter sparen) ökonomisch in ähnlicher Weise aus wie in einem umlagefinanzierten System. Dies gilt jedenfalls in einer geschlossenen Volkswirtschaft<sup>15</sup>.

Der Export von Kapital in Zeiten der Überschubildung im Bereich der Alterssicherung, verbunden mit der Hoffnung unter anderem auf Reimport von Mitteln, wenn zunehmend vermögensauflösende ältere Menschen den jüngeren Sparern gegenüberstehen, dürfte mit nicht unerheblichen Risiken behaftet sein, zumal viele der höher entwickelten Volkswirtschaften vor ähnlichen demographischen Strukturänderungen stehen wie wir in Deutschland.

Aus all dem ziehe ich den Schluß, daß eine kapitalfundierte Alterssicherung außerhalb des staatlichen Alterssicherungssystems erfolgen sollte, und zwar als ergänzende betriebliche oder private zusätzliche Alterssicherung, so daß auch die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen in einer alternden Bevölkerung nicht von der Bedeutung werden, wie dies z.B. bei einem kapitalfundierten Verfahren etwa von der Größenordnung der heutigen Rentenversicherung der Fall wäre.

Zunächst zum quantitativ bedeutsamsten System, der gesetzlichen Rentenversicherung: Da Sozialversicherungssysteme in der Regel „gemischte Systeme“ sind, bestehend aus Elementen eines Versicherungssystems (das ex ante intertemporale Einkommensumverteilung und Risikoausgleich anstrebt) und eines Steuer-Transfer-Systems (das demgegenüber ex ante interpersonelle

Umverteilung anstrebt<sup>16</sup>), ist zu klären, in welchem Mischungsverhältnis in Zukunft diese Elemente zueinander stehen sollen. Zentraler Gesichtspunkt eines Versicherungssystems ist ein Entsprechungsverhältnis von Leistung und Gegenleistung<sup>17</sup>. Wenn zwischen dem Finanzierungsbeitrag und der damit erworbenen Gegenleistung ein klares Entsprechungsverhältnis besteht, so erhält der Beitrag weitgehend den Charakter eines Preises. Dies ist der zentrale Unterschied zwischen einem „Beitrag“ und einer „Steuer“; durch die Steuerzahlung wird kein Anspruch auf eine Gegenleistung erworben.

Will man den Vorsorgeaspekt, also das Entsprechungsverhältnis von Leistung und Gegenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung stärken – und dies präferiere ich aus verteilungs- wie allokatonspolitischen Gründen –, so gibt es dafür vor allem zwei Ansatzpunkte:

Begrenzung der Beitragsfinanzierung auf Ausgaben, die so gestaltet sind, das sie in einem klaren Entsprechungsverhältnis zum (eigenen) Finanzierungsbeitrag stehen. Andere Ausgaben wären aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Reduzierung von interpersoneller Umverteilung in der Rentenversicherung durch Abbau oder Auslagerung aus der Rentenversicherung (also eine andere organisatorische Zuordnung).

Meines Erachtens sollte der Unterschied zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung deutlicher herausgestellt und bei Entscheidungen stärker beachtet werden. Eine Abgabe, mit der eine klar definierte Gegenleistung erworben wird, dürfte weniger Anlaß zu Ausweichreaktionen geben als eine Abgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung. Zugleich wird dadurch deutlich, daß durch ein so konzipiertes soziales Sicherungssystem nicht einem etwas genommen und einem anderen etwas gegeben wird, sondern daß es sich auch im Bereich der staatlichen Alterssicherung zum erheblichen Teil um Eigenvorsorge handelt (intertemporale Einkommensumschichtung), daß Eigenvorsorge also nicht nur privatwirtschaftlich organisiert werden kann. Dieser Gedanke sollte aus meiner Sicht bei Reformüberlegungen stärker beachtet werden.

Eine allgemeine Leitlinie im Rahmen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung könnte folglich lauten: Vorsorge – auch im staatlichen Sicherungssystem – so weit wie möglich, Versorgung so weit wie dann noch nötig.

Das setzt aber insbesondere voraus, daß allgemeine, der Rentenversicherung übertragene Staatsaufgaben nicht aus lohn- oder einkommensbezogenen Beiträgen, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren sind. Anderenfalls sind damit verteilungspolitisch unerwünschte Konsequenzen verbunden: Es besteht die Gefahr einer „Umverteilung von unten nach oben“. Auch

<sup>15</sup> Auf die Möglichkeit, daß zunehmend Ausländer inländische Vermögenstitel kaufen, und damit verbundene Konsequenzen gehe ich hier nicht ein.

<sup>16</sup> Und zwar interpersonelle Einkommensumverteilung über den Lebenszyklus. Zu den unterschiedlichen Begriffen der Einkommensumverteilung und den damit verbundenen verteilungspolitischen Konzeptionen vgl. Winfried Schmähl: *Lebenseinkommensanalysen – Einige methodische und empirische Fragen im Überblick*, in: ders. (Hrsg.): *Ansätze der Lebenseinkommensanalyse*, Tübingen 1983, S. 7 ff., und weitere dort angegebene Literaturverweise.

<sup>17</sup> Also: Ex ante wird keine interpersonelle Einkommensumverteilung (über den Lebenszyklus betrachtet) angestrebt.

werden Familien stärker belastet, da bei der Beitragsfinanzierung die Familiensituation keine Rolle spielt. Zudem werden die Lohnkosten erhöht, ohne daß dies unter Allokationsgesichtspunkten vertretbar ist, da es sich nicht um Kosten handelt, die dem Faktor Arbeit sinnvoll zugeordnet werden können.

Eine wichtige Aufgabe im Rahmen eines Umbaus des deutschen sozialen Sicherungssystems generell, wie speziell auch der gesetzlichen Rentenversicherung, stellt aus meiner Sicht folglich eine klarere finanzierungsmäßige Trennung von Versicherungsaufgaben (beitragsfinanziert) und Aufgaben des sogenannten „sozialen Ausgleichs“ (finanziert aus allgemeinen Haushaltsmitteln) dar und damit eine Veränderung der Finanzierungsstruktur. Der hier vertretene Gedanke scheint in jüngerer Zeit auf mehr Zustimmung zu stoßen als noch vor wenigen Jahren. Insbesondere für die Bundesanstalt für Arbeit scheint sich ein breiter Konsensus hinsichtlich einer Änderung der Finanzierungsstruktur anzubahnen.

An anderer Stelle habe ich kürzlich dargelegt, daß durch eine aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung die Beiträge in der Sozialversicherung – bezogen auf 1992 – um rund 100 Mrd. DM, das heißt zugleich um fast 10 Beitragspunkte gesenkt werden könnten, was auch zu einer spürbaren Senkung der Lohnkosten führen könnte<sup>18</sup>.

Auch der gesetzlichen Rentenversicherung hat selbst in jüngster Zeit der Gesetzgeber wieder allgemeine Staatsaufgaben zugewiesen, ohne daß hierfür Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt wurden. Beispiele sind die sogenannten Auffüllbeträge (Rentenzuschläge) im Rentenrecht für Zahlungen an Rentner in Ostdeutschland im Rahmen einer politisch gewollten Bestandsgarantie. Hier geht es um erhebliche Beträge, die bis etwa zur Jahrtausendwende anfallen. Gegenwärtig sind dies etwa 6 Mrd. DM, was gut 10% der Rentenausgaben in Ostdeutschland entspricht. Wären diese Beträge sachadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert worden, so könnte der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung allein hierdurch um gut einen halben Beitragspunkt niedriger liegen als gegenwärtig. Quantitativ geringer, aber nicht weniger fehlfinanziert sind Maßnahmen im Rahmen des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes.

#### Gefahr weiterer Umverteilungsmaßnahmen

Auch für die Zukunft zeichnet sich die Gefahr ab, daß weitere Maßnahmen der interpersonellen Umverteilung in die Rentenversicherung eingeführt werden oder bereits bestehende ein größeres Gewicht erhalten. Vielfach wird der – im Prinzip gut begründbare – Vorschlag vertreten, familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung zu verstärken. Dies entspricht auch einem Auftrag des Bun-

desverfassungsgerichts an den Gesetzgeber. Angesichts der schwierigen Haushaltslage der öffentlichen Gebietskörperschaften liegt es nahe, daß dann wieder auf die Beitragsfinanzierung zurückgegriffen wird, weil man glaubt, dies leichter durchsetzen zu können.

In der Öffentlichkeit stoßen Vorschläge vielfach auf Verständnis, denen der Gedanke zugrunde liegt, daß Rentenansprüche vor allem oder zumindest maßgeblich durch das Aufziehen von Kindern erworben werden. Nach der Kinderzahl differenzierte Beitragssätze – wie sie (folgt man Pressemeldungen) unter anderem von Rita Süßmuth favorisiert werden – oder ein Aufspalten der Beitragseinnahmen derart, daß etwa die Hälfte zu Rentenansprüchen führt gemäß der den Beitragszahlungen zugrunde liegenden Lohnhöhe, die andere Hälfte gemäß der Kinderzahl, haben alle zur Konsequenz, daß lohnbezogene Beitragseinnahmen zur Finanzierung familienpolitischer Maßnahmen verwendet werden – mit den erwähnten negativen verteilungs- und beschäftigungspolitischen Effekten.

Dies würde auch für die Vorstellungen von Wolfgang Schäuble in seinem jüngsten Buch gelten<sup>19</sup>, wenn man der Interpretation von Walter Kannengießer folgt, nach denen Schäubles „...Vorstellungen ... offensichtlich darauf hinaus (laufen), in der RV nach der Kinderzahl gestaffelte Beiträge einzuführen...“<sup>20</sup>. Man kann die Ausführungen Schäubles aber auch anders lesen, nämlich daß neben einem reduzierten lohnbezogenen Beitrag, aus dem lohnbezogene Ansprüche folgen, eine andere Abgabe zur Finanzierung familienbezogener Ansprüche treten soll. Bei dieser anderen Abgabe plädiert Schäuble für eine an der Wertschöpfung anknüpfende Abgabe. Ob dies die geeignete Abgabe ist, soll hier nicht diskutiert werden. Wichtig wäre zunächst – und so interpretiere ich Schäuble –, daß die familienbezogenen Rentenansprüche nicht auf der Grundlage lohnbezogener Beiträge finanziert werden sollen<sup>21</sup>. Ob meine Lesart tatsächlich den Auffassungen Schäubles entspricht, wäre noch zu klären.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Winfried Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, S. 357-378. Diese Berechnungen sind in der Zwischenzeit durch Arbeiten des Instituts der Deutschen Wirtschaft bestätigt worden.

<sup>19</sup> Wolfgang Schäuble: Und der Zukunft zugewandt, Berlin 1994, S. 124 ff.

<sup>20</sup> Walter Kannengießer: Bericht aus Bonn, in: Die Angestelltenversicherung, 41. Jg. (1994), S. 349.

<sup>21</sup> „Das Element der Wertschöpfung ließe sich in der Rentenversicherung mit der Einführung des Rentensplittings zum Beispiel in folgender Weise kombinieren: Auf der einen Seite gibt es einen schlankeren Beitrag mit entsprechend schlankeren Ansprüchen, jeweils lohnbezogen; soweit aber ein zusätzliches Finanzaufkommen, etwa durch die Berücksichtigung der Wertschöpfung, mit in die Rente einfließt, könnte man diese Gelder unter Einbeziehung des Faktors Familie und Kinder zuweisen und verteilen, und zwar eben nicht lohnbezogen“; Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 126 f. Zu beantworten bleibt unter anderem die Frage, wie stark die Beiträge bzw. die lohnbezogenen Ansprüche gesenkt werden sollen.

Vielfach gefordert wird auch die Einführung einer „bedarfsabhängigen Mindestrente“ in der Rentenversicherung zur Vermeidung von Altersarmut. Selbst wenn eine Aufstockung niedriger Renten systemadäquat durch allgemeine Haushaltsmittel finanziert, dieser Aufstockungsbetrag dann aber zusammen mit der Sozialversicherungsrente vom Rentenversicherungsträger ausbezahlt würde, so sind doch dagegen Bedenken anzumelden: Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, daß bei Finanzierungsproblemen in den öffentlichen Haushalten allzu leicht eine Abwälzung der Finanzierungsverantwortung erfolgt, indem die Finanzierung dann auf die Beiträge „verschoben“ wird. Dadurch wird der Beitrag aber immer mehr zu einer Steuer, und das Sozialversicherungssystem wird immer mehr zu einem allgemeinen Umverteilungssystem (einem Steuer-Transfer-System), zumal es ja in der Absicht der Befürworter eines solchen Vorschlags liegt, den Unterschied zwischen einer auf Vorleistungen beruhenden Rente und einer auf Bedürftigkeitsüberprüfung beruhenden Rentenaufstockung zu verwischen, um den „Stigmatisierungseffekt“, der mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden sei, zu vermeiden. Damit bekommt aber auch in der Sicht der Versicherten das Rentenversicherungssystem stärker den Charakter des Umverteilungssystems mit Abschwächung der Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung.

Insofern spricht manches dafür, Maßnahmen der reaktiven Armutsbekämpfung von der intertemporalen Einkommensumverteilung (Altersvorsorge) institutionell zu trennen. Als Alternative bieten sich Änderungen im Sozialhilferecht an, also z.B. eine Modifizierung des Regresses, um z.B. „verschämte Altersarmut“ (also die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe) zu mindern<sup>22</sup>.

Verschiedene Berechnungen – über deren Annahmen man im Detail stets trefflich streiten kann – zeigen, daß das Ausmaß interpersonell umverteilender Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit zwischen 25% und 30% liegen dürfte<sup>23</sup>. Wären die Bundeszahlungen nicht (wie gegenwärtig) 20%, sondern 25%, so wäre 1994 nicht ein Beitragssatz von 19,2%, sondern nur von 18% erforderlich gewesen. Und im Jahr 2030 wäre ceteris paribus nicht ein Beitragssatz von 27%, sondern von 25,3% notwendig. Würde gar das Niveau der Bundeszahlungen bei Einführung des dynamischen Rentenversicherungssystems im Jahre 1957 mit rund 30% erreicht, so wäre ohne jede weitere Veränderung in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2030 „nur“ noch ein Beitragssatz von 23 1/2 % erforderlich<sup>24</sup>.

Dabei geht es nicht um eine Erhöhung der Gesamtbelastung, sondern zunächst „nur“ um eine Änderung der Finanzierungsstruktur – auch wenn Finanzausgleichs-

probleme nicht verkannt seien<sup>25</sup>. Die Beitragsbelastung und die Lohnnebenkosten würden dann jedoch niedriger sein. Wie die Zahlungen aus allgemeinen Staatshaushalten an die Sozialversicherung aufzubringen sind – also durch Erhöhung welcher Abgabearten oder durch Leistungsminderungen an anderer Stelle<sup>26</sup> –, dies wird je nach den angestrebten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen, der Wirtschaftslage (und der politischen Durchsetzbarkeit) zu entscheiden sein. Ob dann auch eine Steuer namens „Wertschöpfungsabgabe“ – wie sie lange Zeit von der SPD gefordert wurde und immer noch von Wolfgang Schäuble favorisiert wird<sup>27</sup> – oder eine Steuer auf den Einsatz von Primärenergie zur Finanzierung der Staatshaushalte (und damit auch der aus Staatshaushalten an Sozialversicherungsträger fließenden Mittel) herangezogen werden soll, ist eine mit Blick auf die insgesamt damit verbundenen Wirkungen zu entscheidende – hier nicht weiter diskutierte – Frage.

Bei den oben erwähnten quantitativen Angaben über die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben in der GRV ist ein wichtiger Posten noch gar nicht berücksichtigt, die Hinterbliebenenrenten nach neuem Recht. Nachdem eigene Erwerbs- oder Renteneinkommen des Hinterbliebenen auf den Anspruch auf Hinterbliebenenrente angerechnet werden, sie also gewissermaßen bedürftigkeitsgeprüft sind, wären sie sachadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren, wie auch sonstige bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen.

### Veränderungen auf der Ausgabenseite

Da für den Durchschnittsverdiener bereits heute rund 23 Versicherungsjahre erforderlich sind, damit er eine Rente in Höhe des Sozialhilfeanspruchs (einschließlich Übernahme der Mietkosten) erreicht, ist für generelle, lineare Niveausenkungen meines Erachtens in der ge-

<sup>22</sup> Ausführlich zu den verschiedenen Strategien zur Vermeidung von Armut im Alter siehe die (zum Teil auch internationale Erfahrungen referierenden) Beiträge in Winfried Schmähl (Hrsg.): *Mindestsicherung im Alter*, Frankfurt/Main, New York 1993.

<sup>23</sup> Verwiesen sei hier neben den Gutachten der Transfer-Enquête-Kommission (1981) und der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats (1980) nur auf Uwe Rehfeld, Hilmar Luckert: *Die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, 1989, S. 42-71.

<sup>24</sup> Diese überschlägigen Berechnungen beziehen Rückkoppelungseffekte im komplexen Rentenversicherungssystem nicht ein.

<sup>25</sup> Auf Fragen einer unter Umständen anderen Aufteilung des Aufkommens zwischen Gebietskörperschaften aus gemeinschaftlichen Steuern – sofern diese angehoben würden – gehe ich hier nicht ein. Erwähnt sei ergänzend, daß in einer alternden Bevölkerung auch der steigende Anteil älterer Menschen zunehmend zum Steueraufkommen beiträgt.

<sup>26</sup> Solche Umschichtungen sind mittel- und längerfristig eher realisierbar. Sie würden die Gesamtbelastung mindern.

<sup>27</sup> Wolfgang Schäuble, a.a.O., S. 126.

gesetzlichen Rentenversicherung wenig Raum, wenn die Aufgaben des Systems erfüllt werden sollen. Allerdings gibt es Ansatzpunkte für differenzierte Niveausenkungen. Einer liegt bei den interpersonellen Umverteilungselementen. Hierauf ist jüngst auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen eingegangen<sup>28</sup>. Er fordert die Abschaffung

- der Ausbildungsausfallzeiten,
- der Höherbewertung der ersten Berufsjahre sowie
- der Rente nach Mindesteinkommen.

All diese Maßnahmen führen erst mit zum Teil erheblicher zeitlicher Verzögerung zu verminderten Ausgaben.

Ein anderer Ansatz zur differenzierten Niveausenkung und damit finanziellen Entlastung der Rentenversicherung bei gleichzeitiger Minderung interpersoneller Umverteilungseffekte liegt in der Veränderung der Bedingungen für die Inanspruchnahme einer Altersrente (meist als Änderung der Altersgrenzen bezeichnet).

Der Gesetzgeber hat bereits 1989 beschlossen, das Referenzalter, ab dem eine Altersrente ohne Abschläge bezogen werden kann, beginnend mit dem Jahr 2001 allmählich anzuheben und vorzeitiges, nicht gesundheitlich bedingtes Ausscheiden mit Abschlägen von der Rentenhöhe (von 3,6% p.a.) zu belegen. Damit werden die im heutigen System enthaltenen Anreize zu vorzeitigem Ausscheiden – da die längere Rentenlaufzeit bei früherem Rentenbezug sich nicht rentenmindernd auswirkt – aber nur gut zur Hälfte beseitigt. Versicherungsmathematisch faire Abschläge – die insofern „neutral“ wirken würden –, lägen bei etwa 6% pro Jahr. Nach einer Übergangsphase wird die früheste Altersgrenze bei 62 Jahren liegen, einheitlich für Männer und Frauen.

#### Hinausschiebung des Renteneintrittsalters

Gelingt es, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu erreichen, so kann dies eine wichtige Quelle für die Minderung der Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung sein. Durch ein Hinausschieben des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um ein Jahr kann eine Beitragsentlastung zwischen 1,5 und etwa 2,5 Beitragspunkten in Zeiten der stärksten finanziellen Anspannungen erreicht werden. Die Frage ist aber, in welchem Ausmaß eine Erhöhung tatsächlich erreichbar ist. Dafür kommt es nicht allein auf Veränderungen der rechtlichen Bedingungen an, sondern darauf, wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber unter anderem hierauf hinsichtlich Art und Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben reagieren. Gegenwärtig mehren sich jedoch die Stimmen, die eine weitere Verkürzung der Erwerbsphase im Interesse der Bewältigung von Beschäftigungsproblemen fordern.

Zu diskutieren wird unter anderem sein, ob mit Blick auf den Zeitpunkt einer veränderten Arbeitsmarktlage gegebenenfalls das Ausmaß der Abschläge gesteigert werden soll, entweder durch ein Hinausschieben des Referenzalters über das 65. Lebensjahr hinaus, von dem ab eine abschlagsfreie Altersrente bezogen werden kann, oder durch Erhöhung der Abschläge.

Eine wichtige Aufgabe besteht darin, zu verhindern, daß die ohne Abschläge zu zahlenden Frührenten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit nicht verstärkt in Anspruch genommen werden. Vielmehr ist eine wichtige Zukunftsaufgabe, die Inanspruchnahme von Invaliditätsrenten zu reduzieren. Gelingt dies, so würde ceteris paribus auch das durchschnittliche Rentenzugangsalter steigen. Ob dies z.B. durch Erhöhung der Wirksamkeit von Rehabilitationsmaßnahmen erreicht werden kann, wird zu prüfen sein. Entscheidend für die künftige Entwicklung des (durchschnittlichen) Rentenalters wird aber die Lage auf dem Arbeitsmarkt sein<sup>29</sup>.

Ansatzpunkte auf der Ausgabenseite bieten auch die Hinterbliebenenrenten. Einsparungen können sich bei einer steigenden Bedeutung anzurechnender Einkünfte und/oder bei einer Veränderung der Anrechnungsmodalitäten ergeben<sup>30</sup>. Zum Teil könnten diese „Einsparungen“ allerdings zur Finanzierung familienorientierter Leistungen in der Alterssicherung genutzt werden. Ein Ansatzpunkt, um die Hinterbliebenenversorgung familienorientiert auszugestalten, könnte darin bestehen, daß Personen, die Kinder aufgezogen (oder andere als relevant erachtete Tätigkeiten, wie Pflegeleistungen, erbracht) haben, bei der Zuerkennung von Zahlungen der Hinterbliebenenrente besser gestellt werden als andere. Dies könnte z.B. durch höhere Freibeträge im Anrechnungsmodell erfolgen. Die damit verbundenen (Mehr-)Ausgaben sollten dann aber aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden. Dadurch würde schrittweise die heutige „Fehlfinanzierung“ der (beitragsfinanzierten) Hinterbliebenenrenten durch den Einsatz allgemeiner Haushaltsmittel korrigiert – es würde also eine Kombination zweier Elemente des Umbaus erfolgen (mehr Familienorientierung und Änderung der Finanzierungsstruktur)<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., insbes. S. 64 ff.

<sup>29</sup> Eine zentrale Rolle bei der Entscheidung über Zeitpunkt und Art des altersbedingten Ausscheidens nehmen die Betriebe ein. Da auch die Erwerbsbevölkerung immer weiter altert, kann es keine dauerhafte Strategie der Firmen sein, ihre Belegschaft verjüngen zu wollen.

<sup>30</sup> „Es ist zudem eine Frage, ob eine junge Witwe, ohne daß sie für Kinder zu sorgen hat, weiterhin lebenslang eine Hinterbliebenenrente bekommen soll, die sich zudem ab Alter 45 auch noch verdoppelt, ohne daß dafür eine Veränderung der Verhältnisse notwendig wäre“, so Franz Ruland: Die langfristige Sicherung der Renten, in: Deutsche Rentenversicherung, 1994, S. 224.

<sup>31</sup> Siehe ausführlicher hierzu Winfried Schmähl: Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen, Arbeitspapier 8/94.

Angesichts der plausiblen Annahmen, daß das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung in Zukunft insgesamt nicht ausgebaut wird, sondern eher differenzierte Reduktionen zu erwarten sind, bekommen ergänzende und auf die individuelle Situation besser auszurichtende Formen der privaten Alterssicherung eine zunehmende Bedeutung. Sie könnten z.B. auch genutzt werden, um ein gleitendes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben einkommensmäßig den individuellen Präferenzen besser anzupassen. Das heißt aber nicht, die private Alterssicherung an die Stelle staatlicher Sicherungssysteme zu setzen, also in einem erheblichen Maße Befreiungsmöglichkeiten, ein „opting (oder contracting) out“, zu ermöglichen. Hierdurch würde die Finanzierungsgrundlage des staatlichen Systems weitgehend unkalkulierbar, und es würden für die Verbleibenden ceteris paribus höhere Abgabensätze erforderlich, da bereits erworbene Ansprüche bei verkleinerter „Bemessungsgrundlage“ zu finanzieren wären.

Ein stärkerer Ausbau der Formen privater Alterssicherung würde zugleich den auf Kapitalansammlung basierenden Teil der Alterssicherung verstärken – außerhalb des Bereichs der staatlichen Alterssicherung, was aufgrund vieler nationaler wie internationaler Erfahrungen sinnvoll ist.

Wenn der Gesellschaft an einer ausreichenden einkommensbezogenen Alterssicherung gelegen ist, dann dürfen allerdings Reduktionen bei staatlichen Systemen nicht einhergehen mit vom Staat initiierten oder akzeptierten schlechteren arbeits- und steuerrechtlichen Bedingungen für die ergänzende Alterssicherung. Für die z.B. im Rahmen betrieblicher Versorgungszusagen erfolgende Langfristbindung sind kalkulierbare Rahmenbedingungen notwendig<sup>32</sup>. In den letzten Jahren ist – allerdings auch durch die ökonomische Entwicklung bedingt – z.B. bei der betrieblichen Altersversorgung im Privatsektor insgesamt eine rückläufige Tendenz zu verzeichnen<sup>33</sup>.

Insgesamt kommt es auch für die Alterssicherung entscheidend darauf an, welche Erwerbsmöglichkeiten in Zukunft vorhanden sind, wie sich die Erwerbsfähigkeit entwickelt, aber auch welche Erwerbsbereitschaft be-

steht, und schließlich, was die Erwerbstätigen für das Alter an Einkommensteilen verwenden wollen, welche Präferenzen sie haben. Dies ist für die Vorsorgebereitschaft – sei es durch Ersparnisbildung oder für die Akzeptanz von Zwangsabgaben – bedeutsam<sup>34</sup>.

Die Präferenzen im Hinblick auf die Einkommensverwendung haben sich im Zeitablauf gewandelt. Der Sicherheitsgedanke dürfte im Rahmen der Bedürfnishierarchie weiterhin eine zunehmende Bedeutung erlangen. Insofern ist auch die Annahme, daß die Bereitschaft steigt, mehr für die Altersvorsorge aufzuwenden, nicht abwegig.

### Die Bedeutung der Akzeptanz

Entscheidend ist längerfristig die Akzeptanz der Systeme. Je stärker diese dem Gedanken einer Entsprechung zwischen Finanzierungsbeitrag und Leistungsbezug Rechnung tragen, um so eher dürfte dafür auch Akzeptanz zu erwarten sein. Dazu kann auch durch verantwortliches, d.h. hier insbesondere langfristig orientiertes politisches Handeln beigetragen werden. Zurückhaltung bei der Propagierung von Einzelmaßnahmen bzw. ihre Einbettung in ein Gesamtkonzept, das dem Langfristcharakter der Alterssicherung Rechnung trägt, und verständliche Informationen über das, was für notwendig erachtet wird, können dabei helfen. Dabei geht es um das Gesamtsystem der Alterssicherung. Dies schließt auch die Frage nach der Legitimierung von Sonderregelungen in Sondersystemen ein.

Aus meiner Sicht ist ein „Umbau“ im Sinne einer evolutiven Weiterentwicklung des einkommensbezogenen Alterssicherungssystems in Deutschland durch Anpassung der Regelungen an sich ändernde Umweltbedingungen sinnvoll:

□ auf der Finanzierungsseite durch eine sachadäquate Begrenzung der Beitragsfinanzierung und damit eine Änderung der Finanzierungsstruktur,

□ auf der Ausgabenseite durch differenziert wirkende Änderungen der Leistungsstruktur mit differenzierten Niveaureduktionen.

Die Herausforderungen, die sich aus den erkennbaren Strukturwandlungen ergeben, sollten auch als Chance zur Weiterentwicklung begriffen werden. Dabei stehen wir – erfreulicherweise – nicht unter unmittelbarem Finanzierungsdruck. Die in der Öffentlichkeit entstandene Verunsicherung über die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland sollte aber Ansporn dafür sein, klare konzeptionelle Vorentscheidungen möglichst bald zu treffen, um darauf aufbauend Vorstellungen über – gegebenenfalls stufenweise zu realisierende – Einzelmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auszuarbeiten.

<sup>32</sup> Siehe zur Rolle und Bedeutung betrieblicher Altersversorgung im Rahmen des deutschen Alterssicherungssystems Peter Ahrend: Die betriebliche Altersversorgung und ihr Stellenwert in einer Sozialen Marktwirtschaft, in: Betriebliche Altersversorgung, 49. Jg. (1994), S. 186-191.

<sup>33</sup> Siehe hierzu zusammenfassend (auf der Basis einer zuletzt 1993 durchgeführten Erhebung des ifo Instituts) Jürgen Beyer: Betriebliche Altersversorgung: Insgesamt rückläufige Tendenz, in: Bundesarbeitsblatt 1994, S. 26-29.

<sup>34</sup> Politisch sind Prioritätenentscheidungen erforderlich – das heißt, welche Bedeutung z.B. die Alterssicherung im Vergleich zu anderen Aufgaben besitzen soll.