

Blüm, Norbert; Fischer, Andrea; Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Reform der Rentenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blüm, Norbert; Fischer, Andrea; Schmähl, Winfried (1997) : Reform der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 6, pp. 315-322

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137487>

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.

Reform der Rentenversicherung

Die Auseinanderentwicklung der Zahl von Rentenempfängern und Beitragszahlern vorwiegend aufgrund von demographischen Veränderungen macht eine grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig. Wie könnte diese aussehen?

Norbert Blüm

Die Weiterentwicklung der Rentenversicherung bleibt Leitlinie der Rentenpolitik

Die Rente ist wie kein anderes soziales Sicherungssystem auf Verlässlichkeit angewiesen. Die Lebensplanung der Menschen hängt davon ab. Doch damit die Rentenversicherung auch in Zukunft Sicherheit geben kann, müssen wir den bewährten Generationenvertrag fortentwickeln.

Die Zahl der Geburten ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen: 1965 gab es 19 Geburten pro 1000 Einwohner. 1995 waren es nur noch zwölf Geburten. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung, worüber wir uns alle freuen: 1970 hatte ein 60jähriger Mann noch eine durchschnittliche Lebenserwartung von 15,3 Jahren, 1995 waren es 18,5 Jahre. Im gleichen Zeitraum stieg die Lebenserwartung einer 60jährigen Frau von 19,1 auf 23 Jahre.

Weniger Kinder und höhere Lebenserwartung verschieben die Generationengewichte: Der Anteil der Menschen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung wird sich bis zum Jahr 2030 von derzeit 15,4% auf 26,7% steigern. Im

Jahre 2030 werden fast 20 Mill. Menschen älter als 65 Jahre sein, 1996 waren es 12,5 Mill. Die Zahl der unter 65jährigen wird in diesem Zeitraum um 14,5 Mill. auf 54,5 Mill. Menschen zurückgehen.

Die demographischen Veränderungen können weder allein von den Jüngeren geschultert werden, noch allein von den Älteren. Jung und Alt sitzen in einem Boot. Die Jungen dürfen nicht mit Beitragsätzen belastet werden, unter denen ihr Leistungswille zerbricht. Andererseits darf den Alten nicht ein Rentenniveau zugemutet werden, das ihrer Lebensleistung nicht entspricht. Zwischen diesen beiden Ansprüchen gilt es, bei der anstehenden Rentenreform die Balance herzustellen.

Den Generationenausgleich wollen wir dadurch neu regeln, daß wir die Rentenanpassungsformel um einen demographischen Faktor ergänzen. Er soll die längere Rentenbezugsdauer als Folge des Anstiegs der Lebenserwartung berücksichtigen. Wenn die Men-

schen länger leben – und wir freuen uns darüber –, müssen sie den erworbenen Rentenanspruch auf mehr Jahre verteilen. Das ist keine Rentenkürzung, das Volumen wird lediglich auf mehr Jahre verteilt.

Die Erhöhung der Lebensarbeitszeit bleibt eine weitere Option. Wir haben bereits beschlossen, die Altersgrenze bis 2001 bei den Männern und bis 2004 bei den Frauen schrittweise auf 65 Jahre anzuheben. Dabei wird es weiterhin möglich bleiben, auch schon früher in Rente zu gehen. Allerdings müssen dann entsprechende versicherungsmathematische Abschläge in Kauf genommen werden, denn sonst müßte derjenige, der länger arbeitet, die Rente dessen mitbezahlen, der früher aufhört.

Bei der Erhöhung der Lebensarbeitszeit haben wir im übrigen auch noch eine zweite Möglichkeit: Neben dem späteren Eintritt in die Rente können wir auch dafür sorgen, daß junge Menschen durch die Verkürzung der Ausbildungszeiten früher ins Berufsleben eintreten.

Eine Reform der Rentenversicherung wird auch die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit neu ordnen. Das Risiko der Erwerbsunfähigkeit wegen eingeschränkter Gesundheit wird dabei sachgerecht in der Rentenversicherung versichert. Wenn aber kein Arbeitsplatz vorhanden ist, an dem auch mit einer entsprechenden gesundheitlichen Einschränkung noch gearbeitet werden kann, so kann das nicht zu Lasten der Rentenversicherung gehen. Dieses Risiko muß dann von der Arbeitslosenversicherung abgedeckt werden. Es ist unsere Absicht, die Erwerbsunfähigkeitsrente auch als Teilrente anzubieten, die durch Teilzeit ergänzt werden kann.

Ziel der Rentenreform ist es auch, die Arbeitskosten zu senken. Die Belastung der Arbeit verfolgt das Produkt rund um die Erde, die Belastung des Verbrauchs nur bis an die nationalen Grenzen. Für eine exportorientierte Wirtschaft ist es deshalb naheliegend, eine Umfinanzierung vorzunehmen: weg von der Arbeit hin zum Verbrauch. Mit dieser Umfinanzierung entlasten wir die Rentenversicherung auch von Kosten, die nicht allein Sache der Beitragszahler, sondern der Allgemeinheit sind.

Die Familie spielt eine zentrale Rolle für den Generationenvertrag. Deshalb soll es auch bei der Rentenreform Maßnahmen geben, die die Erziehungsleistung der Familie anerkennen und unterstützen. Als ersten Schritt werden wir die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umsetzen und Kindererziehungszeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze additiv anrechnen, wenn sie mit anderen Beitragszeiten zusammentreffen.

Darüber hinaus wollen wir eine Verbesserung der rentenrechtlichen Bewertung von Kindererzie-

hungszeiten vornehmen, indem wir dafür stufenweise 100% des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten zugrundelegen und nicht mehr wie bisher 75%. Dies ist ein weiterer Schritt zur Umsetzung unseres Grundsatzes, daß Erziehungsarbeit gleich viel wert ist wie Erwerbsarbeit.

Solidargemeinschaft stärken

Mit der Rentenreform müssen wir auch einer zunehmenden Flucht aus der Solidargemeinschaft einen Riegel vorschieben. So müssen wir eine Antwort auf das Phänomen der Scheinselbständigkeit finden. Dabei wollen wir die Entwicklung neuer Formen der Selbständigkeit auf keinen Fall behindern, aber wir dürfen künftig Selbstständige mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit auch nicht aus der sozialen Sicherung ausklammern.

Die Hinterbliebenenversorgung ist ein unverzichtbares Element der Rentenversicherung. Doch angesichts gesellschaftlicher Veränderungen besteht auch in diesem Bereich ein Reformbedarf. Dafür

sind sehr detaillierte Materialien über die Versorgungs- und Erwerbssituation von Frauen und Männern erforderlich. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat gemeinsam mit dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) deshalb eine Untersuchung „Altersversorgung in Deutschland“ in Auftrag gegeben. Sobald das Datenmaterial vorliegt, werden wir auch die Reform der Hinterbliebenenversorgung angehen.

Wir haben nie behauptet, daß die gesetzliche Rentenversicherung eine alles abdeckende Alterssicherung ist. Wir haben immer von den drei Säulen der Altersversorgung gesprochen: gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche und private Altersvorsorge. Dabei stellen wir heute fest, daß die betriebliche Alterssicherung in den alten Bundesländern zurückgeht und in den neuen Ländern so gut wie nicht vorhanden ist. Auf diesem Hintergrund wollen wir die betriebliche Altersvorsorge stärken, auch arbeitsrechtlich. Mittelständische Betriebe haben es schwer mit der im Laufe der Jahre durch Rechtsprechung erzwungenen Automatik der Dynamisierung einer betrieblichen Altersrente. Und auch das Problem, das bei dieser Art der Altersvorsorge in einer flexiblen Arbeitswelt entsteht, müssen wir in den Griff bekommen: Wer den Betrieb wechselt, muß nach einer angemessenen Zeit der Betriebszugehörigkeit den Anspruch auf seine betriebliche Altersversorgung mitnehmen können.

Um die private Altersvorsorge zu unterstützen, ist vorgesehen, die staatliche Förderung der Vermögensbildung auf den Bereich der Altersvorsorge auszudehnen und auf Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu konzentrieren.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Norbert Blüm, 61, ist Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in Bonn.

Andrea Fischer, 37, ist Abgeordnete der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 55, leitet die wirtschaftswissenschaftliche Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen und ist u.a. Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung.

Keine bessere Alternative

Wir machen eine Rentenreform im bestehenden System der Rentenversicherung, denn sie verbindet Leistungsgerechtigkeit und Solidarität in idealer Weise.

Die vermeintliche Alternative einer steuerfinanzierten Grundrente kann nicht überzeugen. Die Umstellung auf eine Grundrente würde die junge Generation dreifach belasten. Sie müßte erstens über Beiträge die erworbenen

Rentenansprüche derer bezahlen, die jetzt schon in Rente sind. Zweitens müßten sie durch eine immense Steuererhöhung ihre Grundrente finanzieren, und – da diese bekanntlich ja nur sehr niedrig ist – noch in eine eigene private Zusatzversorgung investieren. Solche Bedingungen kann niemand ernsthaft wollen.

Die Rentenversicherung verdient Vertrauen. Sie hat sich in ihrer über 100jährigen Geschichte

bewährt. Sie hat zwei Weltkriege, eine Inflation und eine Währungsreform überlebt. Sie hat über Nacht vier Millionen Renten aus der ehemaligen DDR übernommen. Kein anderes Alterssicherungssystem wäre dazu in der Lage gewesen. Es gibt kein besseres Sicherungssystem. Weiterentwicklung und nicht Revolution bleibt deshalb die Leitlinie der Rentenpolitik der Bundesregierung.

Andrea Fischer

Den Generationenvertrag neu verhandeln!

In die Rentendebatte ist erhebliche Bewegung gekommen, allerdings heißt das noch nicht, daß sie wirklich zukunftsweisend geführt wird. Der gegenwärtige Clinch über das Nettorentenniveau lenkt ab von der entscheidenden politischen Aufgabe: Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung hat weitreichende Folgen für den Arbeitsmarkt, das Geschlechterverhältnis, das Bildungssystem. Sie beeinflusst somit die Zukunfts- und Modernisierungsfähigkeit unserer Gesellschaft.

Wer von jungen Menschen Flexibilität, Mobilität und hohe Qualifikation verlangt, kann die Sicherung dieser Erwerbsmuster im Rentensystem nicht vernachlässigen. Wer von jungen Menschen eine optimistische Entscheidung für Kinder erwartet, darf ihnen keine nachteiligen Folgen dieser Entscheidung für ihre Alterssicherung zumuten. Wer aus arbeitsmarkt- und geschlechterpolitischen Erwägungen heraus eine verstärkte Umverteilung von Arbeitszeit will, darf die Menschen mit den Folgen des damit verbundenen Einkommensverzichts im Alter nicht allein

lassen. Die junge Generation von heute richtet sich auf veränderte Lebens- und Erwerbsmuster ein, die künftige Gestaltung der Rentenversicherung muß den Umbrüchen Rechnung tragen.

Über diese Fragen muß man reden und nicht Generationenkriege inszenieren. Die junge Generation will doch ihre Verantwortung für die Finanzierung der Alterssicherung ihrer Eltern und Großeltern wahrnehmen! Sie ist zur Solidarität bereit. Aber man muß ihre Fragen ernst nehmen und ein faires Angebot für die Zukunft der Rentenversicherung machen. Dafür müssen zwei Anforderungen in Einklang gebracht werden: Einerseits muß die Leistungsseite der Rentenversicherung so gestaltet werden, daß auch bei verändertem Berufsleben und bunten Lebensläufen eine gute Alterssicherung gewährleistet ist. Andererseits muß die Beitragsbelastung in Grenzen gehalten werden, schon heute und erst recht für die längere Zukunft – wenn der demographische Wandel in dreißig Jahren in vollem Umfang eintritt, dürfen die dann jungen Menschen mit den Rentenzahlun-

gen für die Alten nicht überfordert werden.

Ob der Beitragssatz zur Rentenversicherung als zu hoch oder zu niedrig empfunden wird, hängt von vielen Faktoren ab – angefangen bei der allgemeinen Belastung mit Abgaben über die gerechte Finanzierung bis hin zum Vertrauen in den Gegenwart, den man für seinen Beitrag erhält. Insbesondere dieses Vertrauen ist in den letzten Jahren durch die Leistungskürzungen der Bundesregierung nachhaltig erschüttert worden. Bei ständig steigenden Beiträgen ist die Leistungsqualität der Rentenversicherung stetig gesunken. Aus der Perspektive von Frauen waren die Leistungen des Rentensystems schon immer fragwürdig, da sie mit ihren Lebensläufen systematisch an der (männlichen) Norm des Systems scheiterten.

Ausgangspunkt für das bündnisgrüne Rentenreformmodell ist die Annahme, daß sich un stetige Erwerbsverläufe und Lebensmuster in Zukunft eher verallgemeinern werden. Wenn die Norm des „Standarddeckrentners“ – 45 Jahre lang berufstätig mit stets durch-

schnittlichem Entgelt – von vielen Menschen nicht erreicht werden kann, dann ist mit der Norm etwas grundlegend falsch.

Im bündnisgrünen Modell ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, um auch bei un stetigen Lebens- und Erwerbsverläufen ausreichende Altersrenten zu sichern. Zunächst soll durch die Einführung neuer Typen von Beitragszeiten erreicht werden, daß bestimmte sozial schutzwürdige Situationen im Rentenrecht angemessen berücksichtigt werden. Hierbei geht es selbstverständlich um eine Besserstellung der Bewertung von Kindererziehungszeiten (zum Durchschnittsentgelt), daneben aber auch um die Berücksichtigung von Bildungs- und Weiterbildungszeiten sowie um eine Höherbewertung von niedrigen Beiträgen infolge von Teilzeitarbeit. Insbesondere diese letztgenannte Maßnahme soll auch einen Beitrag zur notwendigen Umverteilung von Arbeit als eine der Strategien gegen die Beschäftigungskrise leisten. Die neuen Beitragszeiten setzen also systematisch an den Ursachen an, die bislang zu niedrigen Altersrenten geführt haben.

Als zusätzliches Element ist vorgesehen, die Gesamtleistungsbewertung durch ein System 40 aus 49 zu ersetzen. Das heißt zukünftig sollen nur noch die vierzig am besten bewerteten Jahre aus den 49 Jahren zwischen 16 und 65 für die Rentenberechnung zählen – im heutigen System zählt in diesem Zeitraum jeder Monat an Beiträgen. Damit können Zeiten, in denen – aus welchen Gründen auch immer – keine oder sehr geringe Beiträge gezahlt wurden, unberücksichtigt bleiben und wirken sich nicht rentenmindernd aus. Die Zahl 40 sagt dabei nichts darüber aus, daß tatsächlich 40 Jahre gearbeitet werden muß, sondern sie ist eine statistisch gefundene Zahl, die niedrige

Renten erhöht, ohne aber vollkommen egalisierend zu wirken, sprich zu einer Einheitsrente zu führen.

Anders als Vorschläge zum Beispiel aus der SPD für ein sogenanntes „Splitting“ der Rentenanwartschaften zwischen Ehegatten würde ein solches Verfahren bewirken, daß individuell ausreichende eigenständige Anwartschaften aufgebaut werden, unabhängig von der Lebensform und vom Einkommensverlauf des Partners oder der Partnerin.

Höhe des Rentenniveaus

Auch wenn ein möglichst stabiler Beitragssatz angestrebt werden soll – heute einen Satz für immer und ewig festlegen zu wollen, würde die Rentenversicherung ohne Rücksicht auf deren Leistungsqualität deformieren. Denn bei festem Beitragssatz ist der gesamte Topf der Mittel für Rentenzahlungen festgelegt, dann ist die Rentenhöhe die abhängige Variable, sie kann im Prinzip nach unten unbegrenzt fallen. Das heißt, bei solch einem Verfahren stimmte das Preis-Leistungs-Verhältnis wieder nicht: Zwar blieben die Rentenbeiträge in engen Grenzen, aber man erhielte auch nicht viel dafür.

Gleichwohl müssen wir, damit die Belastung der heutigen, aber vor allem auch der zukünftigen Generationen nicht ins Unermeßliche steigt, auf eine Begrenzung der Rentenausgaben achten. Ein geeignetes Mittel dafür ist die langsame Absenkung des Rentenniveaus. Das „Nettorentenniveau“ ist eine statistische Richtgröße der Rentenversicherung und sagt über das konkrete individuelle Rentenniveau erst einmal gar nichts aus. Würde man das Rentenniveau absenken und mit den oben beschriebenen Maßnahmen der Leistungsverbesserung kombinieren, so führte dies zu einer geringeren Spreizung der Rentenhöhen. Nie-

drige Renten würden durch die neuen Typen von Beitragszeiten sowie durch das System 40 aus 49 systematisch aufgestockt; hohe Renten würden den Effekt von „40 aus 49“ sowie die Absenkung des Rentenniveaus spüren. Das bündnisgrüne Rentenmodell führt damit zu einer Verringerung der Spreizung der Rentenhöhen, jedoch nicht zu einer Einheitsrente.

Mit dem niedrigeren Rentenniveau würde der Tatsache der längeren Lebenserwartung Rechnung getragen. Man kann das auch mit einer Heraufsetzung des Renteneintrittsalters erreichen – beide Maßnahmen haben den Effekt, die Rentenleistung über den gesamten Zeitraum des Bezugs zu senken. Einmal – bei niedrigerem Rentenniveau – durch geringere Zahlbeträge über einen längeren Zeitraum, zum anderen – bei späterem Renteneintritt – durch eine gleichbleibende Höhe bei kürzerem Bezugszeitraum.

Eine heute beginnende Absenkung des Rentenniveaus hat aber gegenüber einem höheren Renteneintrittsalter in dreißig Jahren den Vorteil, daß auch die heutige Rentengeneration maßvoll in den Übergang einbezogen wird. Sie würden auf einen geringen Teil ihrer Rentenerhöhungen verzichten, um die Beitragsbelastung ihrer Kinder und Enkelkinder in Maßen zu halten, die später ja auch weniger hohe Renten zu erwarten haben. Auf diese Art wird der Generationenvertrag in ein neues Gleichgewicht gebracht.

Finanzierung der Reform

Für die neuen Typen von Beitragszeiten ist eine Steuerfinanzierung aus Mitteln der Ökosteuer vorgesehen. Von der damit verbundenen Senkung der Lohnnebenkosten und Verlagerung der Rentenfinanzierung auf indirekte Steuern sind positive Effekte für

den Arbeitsmarkt zu erwarten. Außerdem soll die Finanzierung aus Steuergeldern ordnungspolitisch sicherstellen, daß sogenannte „versicherungsfremde Leistungen“ sachgerecht steuerfinanziert werden. Zudem bewirkt eine Beitragsentrichtung, daß die so entstehenden Rentenanwartschaften unter den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz fielen.

Die im bündnisgrünen Modell vorgeschlagene Ausweitung von Leistungen wird aber nicht nur über ein allgemein niedrigeres Rentenniveau kompensiert werden können. Der durch die Maßnahmen erreichte Ausbau eigenständiger Anwartschaften erlaubt es, in Zukunft Hinterbliebenen-Versorgungsansprüche in wesentlich stärkerem Ausmaß als bislang anzurechnen.

Als Vorsorgemaßnahme für den demographischen Wandel wird bei den Bündnisgrünen über einen Kapitalstock zur Bildung von Reserven für die Zeit der höchsten

Beitragsbelastung nachgedacht; Form und institutionelle Anbindung sind derzeit noch in der Diskussion.

Zudem sieht das bündnisgrüne Modell vor, den Kreis der Beitragszahler zu erweitern: durch Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze bei der Sozialversicherung, durch die weitgehende Abschaffung des Berufsbeamtentums und durch die Einbeziehung von Selbständigen und anderen Personengruppen (z.B. Abgeordnete) in die gesetzliche Rentenversicherung. Dies ist eine Frage der Gerechtigkeit, alle sollen Mitglied in der „Bürgerinnenversicherung“ sein. Dem heutigen Zugewinn an Beitragsgeldern werden dann aber natürlich später auch entsprechende Leistungen gegenüberstehen, es handelt sich also nicht um eine reine Finanzierungsmaßnahme.

Abschließend die Frage, warum all die Mühe, wenn doch mit einer Grundrente vergleichbare Ziele mit einem einfacheren Mittel erreicht

werden könnten? Nun ist aber die Einführung einer Grundrente eben nicht so einfach: Bis heute ist von den Befürwortern der Radikalreform die Frage des Übergangs nicht befriedigend beantwortet worden. Eine Generation wäre immer doppelt belastet – sie müßte die hohen, verfassungsrechtlich geschützten Anwartschaften der bisherigen Beitragszahler befriedigen, mit entsprechend hohen Beiträgen. Zugleich aber hätte sie nur noch eine Mindestrente zu erwarten, wäre aber wegen der hohen Beiträge nicht mehr in der Lage, ergänzend privat vorzusorgen. Hinzu kommt, daß die beitrags- und leistungsbezogene Rente in unserer Gesellschaft eine hohe Zustimmung erfährt. Das bündnisgrüne Modell geht daher von Reformen im System aus. Ziel ist es, ausreichende Rentenanwartschaften zu gewährleisten und zugleich auch bei demographischem Wandel den Generationenvertrag zu sichern.

Winfried Schmähl*

Rentenreformen brauchen konzeptionsgeleitete Entscheidungen

Die gesetzliche Rentenversicherung ist in Deutschland das Kernelement der Alterssicherung für den größten Teil der Bevölkerung. Ihre weitere Entwicklung findet deshalb besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Sie ist aber zugleich für andere For-

men der Alterssicherung – für Betriebsrenten des privaten und öffentlichen Sektors, für die Beamtenversorgung und ihr ähnliche Systeme sowie für zusätzliche private Vorsorge – von großer Bedeutung.

Soll das in der jüngsten Vergangenheit stark beeinträchtigte Vertrauen in die Stabilität der Rentenversicherung zurückgewonnen werden, so erfordert dies eine längerfristig orientierte klare Entwicklungskonzeption. An ihr sollten sich Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen für die jetzt von

der Bundesregierung vorgesehene zwei Stufen der Rentenreform orientieren sowie generell für im Zeitablauf immer wieder notwendig werdende Maßnahmen zur Anpassung des Systems bei veränderten Umfeldbedingungen.

Zur Wahl stehen zwei grundlegende Konzeptionen: Alterssicherung orientiert am Konzept der Vorsorge oder der Versorgung. International zeichnet sich deutlich eine Tendenz zu verstärkter Altersvorsorge ab. Dies bezieht sich nicht allein auf vermehrte private freiwillige Vorsorgeaktivitäten, son-

* Die folgenden thesenförmigen Aussagen beziehen sich weitgehend auf grundlegende, konzeptionelle Fragen der Weiterentwicklung des Rentenversicherungssystems in Deutschland. Für eine Auseinandersetzung mit verschiedenen aktuellen Vorschlägen, insbesondere auch zu Veränderungen der „Rentenformel“, siehe Winfried Schmähl: Alterssicherung – Quo vadis?, Arbeitspapier 7/1997 des Zentrums für Sozialpolitik, Universität Bremen.

dern auch in staatlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen wird zunehmend die Beziehung zwischen dem eigenen (Finanzierungs-)Beitrag und der späteren Rente enger gestaltet. Dies gilt nicht nur für Länder mit einer ausgeprägten Tradition der Sozialversicherung (wie Österreich, Frankreich), sondern auch für Schweden. Hierdurch wird eine am früheren Einkommen anknüpfende Alterssicherung angestrebt, wobei die Differenzierung der Rentenhöhe durch das unterschiedliche Maß an Vorleistungen begründet ist. Für eine Orientierung am Vorsorgekonzept sprechen ökonomische, politische und sozialpsychologische Gründe. Demgegenüber ist die versorgungsstaatliche Lösung – wie sie in besonders ausgeprägter Form in einer steuerfinanzierten, vorleistungsunabhängigen einheitlichen Staatsbürgerrente zum Ausdruck kommt – international gesehen eher ein „Auslaufmodell“. Zudem ist zu beobachten, daß Länder mit einer staatlichen Grundsicherung für das Alter in aller Regel ein zweites, dann jedoch obligatorisches Alterssicherungssystem haben.

Auch in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte der Zusammenhang zwischen „Leistung“ (Beitrag) und „Gegenleistung“ (Rente) gestärkt werden. Das erfordert neben Veränderungen auf der Ausgabenseite eine sachgerechte Finanzierung und eine sachgerechte Risikoordnung. Das bedeutet nicht, daß damit „sozialer Ausgleich“ aus der Rentenversicherung verschwindet, wohl aber, daß dieser verteilungspolitisch „sozial“ erfolgt. Damit werden auch die Voraussetzungen für Solidarität zwischen den Generationen verbessert, und es wird einem Generationenkonflikt entgegengewirkt.

Eine wichtige Voraussetzung für die langfristige Stabilität der Rentenversicherung sind Transparenz und Akzeptanz des Sicherungssystems. Dafür wiederum sind wichtige Voraussetzungen eine sachgerechte Aufgaben- und Risikoordnung zu den verschiedenen Institutionen der sozialen Sicherung sowie eine sachgerechte Finanzierung der Aufgaben, die der Rentenversicherung übertragen werden. Hierbei besteht Handlungsbedarf in verschiedener Hinsicht, um die gesetzliche Rentenversicherung auf ihre Kernaufgaben, nämlich die Absicherung im Alter und bei Invalidität, zu konzentrieren und die Beziehung zwischen Beitragszahlung und späteren Leistungen enger zu gestalten.

Erforderlich ist, daß Aufgaben der allgemeinen Umverteilung und sonstige allgemeine öffentliche Aufgaben, die der Rentenversicherung übertragen werden, aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden. Erfolgt dies nicht – werden also solche Ausgaben durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert –, ergeben sich negative Wirkungen, insbesondere

- eine Erhöhung der Arbeitskosten mit tendenziell beschäftigungspolitisch negativen Effekten,
- unsoziale Verteilungswirkungen, da die Finanzierung nicht von allen Gruppen der Bevölkerung gemäß ihrer jeweiligen steuerlichen Leistungsfähigkeit erfolgt, sondern nur von einem Teil der Bevölkerung (den Versicherungspflichtigen) auf der Basis allein des Arbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

Sachgerechte Finanzierung

Eine sachgerechte Regelung der Finanzierungsverantwortung vermeidet diese Effekte und hat zur Folge, daß der Beitrag eng mit der Höhe der späteren Gegenleistung verknüpft wird. Dadurch

wird die Abgabepflicht eher akzeptiert bzw. es werden geringere Abgabewiderstände hervorgerufen, als wenn die Sozialversicherungsbeiträge zum erheblichen Teil für allgemeine Umverteilungsaufgaben herangezogen werden.

Gegenwärtig werden in der Rentenversicherung in quantitativ erheblichem Maße Ausgaben durch Beitragseinnahmen finanziert, die in sachadäquater Weise aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken wären. Dadurch ist der Beitragssatz in der Rentenversicherung spürbar höher als bei sachgerechter Finanzierung.

Zwar wurde durch das 1989 beschlossene „Rentenreformgesetz 1992“ der Bundeszuschuß auf eine neue Grundlage gestellt, doch wurden auch nach Verabschiedung dieses Gesetzes der Rentenversicherung neuerlich Aufgaben zugewiesen, die unbestritten als politisch gewollte allgemeine Einkommensumverteilung anzusehen sind und folglich von der Allgemeinheit aller Steuerzahler zu finanzieren wären. Dies betrifft die Auffüllbeträge und Rentenzuschläge für Rentner in den neuen Bundesländern im Zusammenhang mit der Übertragung des Rentenreformgesetzes 1992 sowie Ausgaben als Folge des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes und Rentenzahlungen zugunsten jüdischer Opfer der NS-Diktatur in Israel und den USA.

Zwar werden manche der nicht durch Beitragszahlungen erworbenen und sachadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben im Zeitablauf an Bedeutung verlieren, doch dies zum Teil erst allmählich und sich über einen langen Zeitraum erstreckend. Selbst wenn in naher Zukunft die Finanzierung der Rentenausgaben sachadäquat erfolgen würde, so hätten noch über Jahrzehnte derzeitige und künftige

Rentner die Folgen der Fehlfinanzierung der Vergangenheit durch ein verschlechtertes Verhältnis von Beitrag zu Rentenleistung zu tragen. Ein Absenken der Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln mit dem Argument, z.B. Kriegsfolgelasten und Auffüllbeträge würden demnächst an Bedeutung verlieren, würde folglich das Verhältnis von Beitrag zu Rentenleistung (die Rendite der Beiträge) weiter verschlechtern.

Bundeszahlungen haben zudem eine über die Abdeckung spezifischer Ausgaben hinausreichende Berechtigung. So ist es nur in einem Pflichtsystem möglich, eine von individuellen Risikogesichtspunkten abweichende Beitragsbemessung und Leistungszuerkennung vorzunehmen, wenn z.B. Männer und Frauen trotz unterschiedlicher Lebenserwartung gleiche Beitragssätze entrichten, wenn Invaliditätsrenten unabhängig vom individuellen Risiko gewährt werden, wenn bei der Berechnung von Invaliditätsrenten Zurechnungszeiten berücksichtigt werden oder wenn versicherungsorientierte Abschläge von der Rentenhöhe bei vorzeitigem Bezug einer Altersrente niedriger festgesetzt werden als in einer Privatversicherung.

Der Gesetzgeber hat durch die Einrichtung eines Pflichtsystems ohne individuelle Risikoprüfung und ohne Risikoselektion eine über die Abdeckung spezifischer Ausgaben hinausreichende besondere Verpflichtung, daß für den davon erfaßten Teil der Bevölkerung das Verhältnis von Vorsorgeaufwendungen zu Leistungen im Zuge des demographischen Wandels im Vergleich zu anderen Einrichtungen nicht stark abfällt. Die Auswirkungen demographischen Wandels wirken sich zudem in kleineren (in der Regel kapitalfundierte) Einrichtungen, die nur

zur Ergänzung der umlagefinanzierten Rentenversicherung dienen und bei weitem nicht deren Breitenwirkung besitzen, häufig nicht so stark aus. Dies wäre anders, würden diese Einrichtungen ähnliche Größenordnung aufweisen wie die gesetzliche Rentenversicherung.

Bundeszahlungen

Bei gegebenem Leistungsrecht wäre eine Anhebung der Bundeszahlungen angemessen, um die bestehende Fehlfinanzierung in der Rentenversicherung zu beseitigen. Allerdings ist grundsätzlich zu entscheiden, ob die Zweckentfremdung von Beitragseinnahmen (a) durch Abbau entsprechender Ausgaben (wozu auch deren versicherungsgemäße Ausgestaltung gehören kann) oder (b) durch Verlagerung der entsprechenden Aufgaben auf andere Haushalte der Sozialversicherung oder der Gebietskörperschaften (organisatorische Ausgliederung) erfolgen soll oder (c) durch Zuführung entsprechender Mittel insbesondere aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften (fiskalische Ausgliederung).

Erhöhte Bundeszahlungen an die Rentenversicherung oder die Übernahme bestimmter Aufgaben durch andere öffentliche Haushalte ermöglichen eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Die „Gegenfinanzierung“ kann durch Senkung anderer Ausgaben und/oder durch Anhebung anderer Abgaben erfolgen. Im erstgenannten Fall würde die gesamte Abgabenquote reduziert, im zweitgenannten Fall bliebe sie zwar unverändert, doch würde die Abgabenstruktur verändert.

Sollen Beitragszahlungen durch Steuereinnahmen ersetzt werden, so liegt die Heranziehung der Mehrwertsteuer nahe. Hierdurch würde zur vielfach für notwendig erachteten Verlagerung von direk-

ten zu indirekten Abgaben beigetragen, Exporte würden entlastet, es würden Schatteneinkommen erfaßt, soweit sie dem Verbrauch im Inland zugeführt werden, und auch die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen, die in Zukunft einen immer größeren Anteil der Gesamtbevölkerung darstellen werden, würden vermehrt zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben beitragen.

In welchem Ausmaß diese Umfinanzierung beschäftigungspolitisch positiv wirkt, hängt entscheidend von der Berücksichtigung von niedrigeren Beiträgen einerseits und der höheren Mehrwertsteuer andererseits in Lohnverhandlungen ab. Wenn die Umfinanzierung, die ja von vielen Seiten, auch von Arbeitgebern und Gewerkschaften gefordert wird, als deutliches und mutiges Signal erfolgt, dürfte die Gefahr gering sein, daß versucht wird, die durch die Mehrwertsteueranhebung gestiegenen Preise über höhere Löhne zu kompensieren. Dann wäre auch mit einem spürbaren Beschäftigungseffekt zu rechnen. Auch wenn die Beschäftigungswirkungen in ihrem Ausmaß nicht überschätzt werden sollten, so bleiben aber unter anderem immer noch verteilungspolitische Vorteile, und die Akzeptanz des Systems wird gefördert. Zudem sind auf Beiträgen beruhende Ansprüche auch weniger politischen Eingriffen zugänglich als Umverteilungsmaßnahmen, was auch akzeptanzfördernd wirken dürfte.

Keinesfalls sollte eine direkte Verknüpfung des Aufkommens von Öko-Steuern mit den Zuführungen an die Rentenversicherung erfolgen, da bei einem verhaltenslenkenden Effekt der Öko-Steuern deren Aufkommen abnimmt, während die Rentenversicherung eine langfristig gut kalkulierbare Grundlage benötigt. Öko-Steuern könn-

ten allenfalls generell eine Quelle für die Beschaffung von Haushaltsmitteln sein, aus denen dann Zahlungen an die Rentenversicherung finanziert werden.

Eine Neugestaltung der Aufgaben- und Risikoordnung im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft vor allem die Familienpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Armutsbekämpfung. Familienpolitik ist eine gesamtgesellschaftliche, aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierende Aufgabe. Will man entweder in der Phase der Kindererziehung eine finanzielle Entlastung von Beiträgen zur Rentenversicherung oder für die Altersphase eine Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Rentenberechnung, so wäre die folgende Regelung sachgerecht und transparent: Die für die Familienpolitik zuständige Institution zahlt in Zeiten des Aufziehens von Kindern an die Rentenversicherung Beiträge.

Damit ist nicht nur die Finanzierungszuständigkeit systemgerecht geregelt, sondern es wird auch deutlich, daß Ansprüche in der Rentenversicherung generell durch Beitragszahlungen erworben werden, wobei die Rentenansprüche nicht allein auf Beitragszahlungen aufgrund von Erwerbstätigkeit (oder in Phasen der Arbeitslosigkeit auf Beiträgen der Bundesanstalt), sondern auch auf Beitragszahlungen aufgrund von Familientätigkeit (Kindererziehung) beruhen können. Den Grundgedanken „keine Rentenansprüche ohne Beitragszahlung“ könnte man auch auf andere Sachverhalte (z.B. Zeiten der Ausbildung) anwenden.

Ausgaben im Zusammenhang mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit sollten bei der Bundesanstalt für Arbeit angesiedelt werden. Dies erfordert eine Verlagerung der finanziellen Konsequenzen des arbeitsmarktbedingten Einkom-

mensausfalls bei Erwerbsminderung (also bei fehlender Erwerbsmöglichkeit trotz noch vorhandener – wenn auch eingeschränkter – Erwerbsfähigkeit) von der Rentenversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit.

Dadurch würde nicht nur die Rentenversicherung finanziell entlastet, sondern Ausgabenentwicklung und Finanzbedarf in der Rentenversicherung würden vom Arbeitsmarktrisiko stärker abgekoppelt. Es erscheint plausibel, daß Schwankungen von Beitragssätzen bei der Bundesanstalt für Arbeit in der Bevölkerung bei weitem nicht so verunsichernd wirken wie (arbeitsmarktbedingte) Schwankungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung, da die Rentenversicherung aus Sicht der Betroffenen weitaus mehr auf langfristige Stabilität angewiesen ist.

Höhe des Rentenniveaus

Steht einem Rentner im Alter – aus welchen Gründen auch immer – nur ein Einkommen zur Verfügung, das unter der politisch definierten „Armutsgrenze“ liegt, so sind für eine bedarfsorientierte, den individuellen Bedingungen Rechnung tragende Leistungsbeurteilung die Gebietskörperschaften zuständig. Abzulehnen sind Vorschläge zur Armutsvermeidung durch Verlagerung einer Bedarfsüberprüfung in die Rentenversicherung. Hierdurch würde selbst bei sachadäquater Finanzierung der Unterschied zwischen Renten, die durch Vorleistungen erworben wurden, und bedarfsgeprüften Transferzahlungen verwischt.

Eine Entwicklungsstrategie für die gesetzliche Rentenversicherung, bei der nicht zuletzt im Inter-

esse der Akzeptanz die Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung verstärkt wird, erfordert Veränderungen auf der Finanzierungs- und der Ausgabenseite. Sie erfordert aber auch eine Aussage über das in diesem System dann erreichbare Rentenniveau. Eine einkommensabhängige Vorsorgepflicht, die mehrere Jahrzehnte umfaßt, wird nur akzeptiert werden, wenn die erreichbaren Renten deutlich über dem Sozialhilfeniveau liegen.

Ob das erreichbar ist, hängt nicht nur von dem sogenannten Eck- oder Standardrentenniveau ab (Höhe von Renten bei jeweils 45 Entgeltpunkten im Vergleich zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt aller Versicherten), sondern auch von Leistungsrechtsänderungen, die zwar nicht die Höhe der Eckrente berühren, wohl aber die individuell erreichbaren Entgeltpunkte oder die Höhe des Rentenzahlbetrags. Beispiele dafür sind unter anderem veränderte Ausbildungszeiten und Abschlüsse bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Solche Maßnahmen senken zwar nicht das Eckrentenniveau, wohl aber das durchschnittliche Rentenniveau und vermindern den Ausgabenanstieg.

Erst eine umfassende, die verschiedenen Maßnahmen berücksichtigende Analyse kann hierüber Aufschluß geben¹. Sie sollte so wieso bei der Entscheidungsvorbereitung nicht fehlen. Überschlägige Berechnungen zeigen allerdings, daß für eine spürbare Senkung des gegenwärtigen Eckrentenniveaus kaum ein Spielraum besteht². Erfolgt sie dennoch, so wird die Legitimationsbasis für das einkommensbezogene Rentensystem unterhöhlt und das Tor für eine schleichende Systemtransformation hin zur Staatsbürgerrente geöffnet.

¹ Dazu gehört unter anderem auch, die Auswirkungen einer Steuerreform wie auch generell veränderter steuerlicher Belastungen zu berücksichtigen.

² Dies habe ich näher begründet in „Die Zeit“, Nr. 52 vom 20. Dezember 1996.