

Wrede, Matthias

Article — Digitized Version

Für eine einkommensunabhängig beitragsfinanzierte Grundrente

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wrede, Matthias (2000) : Für eine einkommensunabhängig beitragsfinanzierte Grundrente, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 2, pp. 107-111

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40489>

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.

Matthias Wrede

Für eine einkommensunabhängig beitragsfinanzierte Grundrente

Subsidiarität verlangt „so wenig Staat wie möglich und so viel Staat wie nötig“. Konsequenz auf die Alterssicherung angewandt führt dieses Prinzip zur Einführung einer Grundrente auf dem Niveau des Existenzminimums. Sollte diese Grundsicherung beitrags- oder steuerfinanziert sein? Wer sollte zu den Beitragszahlungen herangezogen werden, und wie sollten die Beiträge berechnet werden?

Den Rahmen staatlicher Aktivitäten steckt das Subsidiaritätsprinzip ab, welches einem Sozialgebilde nur dann Aufgaben zuspricht, wenn der einzelne oder ein kleineres Sozialgebilde mit eigenen Mitteln und in eigener Verantwortung zu deren Erfüllung nicht in der Lage ist. Dann jedoch verpflichtet es das größere Sozialgebilde dazu, durch geeignete Hilfe eigenverantwortliches Handeln zu ermöglichen; es verlangt somit Hilfe zur Selbsthilfe statt Fremdhilfe. Das Subsidiaritätsprinzip umfaßt einerseits das Primat der Selbstverantwortung und andererseits die Verpflichtung zur Solidarität. Das Prinzip formuliert damit zugleich eine obere und eine untere Grenze staatlichen Wirkens¹.

Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips ist ein staatlicher Eingriff in die Altersvorsorge nur dann gerechtfertigt, wenn private Vorsorge nicht oder nicht ausreichend betrieben wird. Dieser Eingriff sollte allerdings so weit wie möglich auf eine Beschneidung der Freiheit und Selbstverantwortung des einzelnen verzichten. Ein Versicherungszwang (Sparzwang) kann durch mangelnde individuelle Vorsorge begründet werden, nicht aber eine Zwangsversicherung.

Individuen werden nicht (ausreichend) für ihr Alter vorsorgen, wenn Sie es nicht wollen oder wenn es nicht möglich oder nötig ist. Den mangelnden Willen zur Selbstvorsorge per se, d.h. eine hohe Gegenwartspräferenz oder eine geringe Vererbungsneigung, zur Begründung eines Versicherungszwangs heranzuziehen, hieße aber, das Prinzip der Selbstverantwortung nicht ausreichend zu beachten. Sofern jedoch aufgrund von Altruismus und Solidarität, wie in den westlichen Industrieländern üblich, ein soziokulturelles Existenzminimum auch im Alter weitgehend abge-

sichert ist, haben es jene nicht mehr nötig, Vorsorge für das Alter zu betreiben, die nur in der Lage oder gewillt wären, in Höhe des Existenzminimums vorzusorgen. Ein Versicherungszwang verhindert derartiges Trittbrettfahrerverhalten. Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge sollte der solchermaßen begründete Zwang zur Altersvorsorge aber auf die Absicherung des Existenzminimums beschränkt bleiben.

Versicherungszwang und Grundsicherung

Ein Versicherungszwang ist allerdings kein Allheilmittel; da er für jene keine Abhilfe schafft, deren Potential nicht ausreicht, lebenslang ein Einkommen in Höhe des Existenzminimums zu erzielen. Für diese fordert das Subsidiaritätsprinzip darüber hinausgehende Solidarität. Zudem bleibt ein Versicherungszwang nicht ohne negative Folgen. Er wird diejenigen schon in jungen Jahren in die Sozialhilfe treiben, die zwar nicht genug verdienen können, um ausreichend für das Alter vorzusorgen, aber immerhin so viel, daß die Existenz während der Erwerbsphase gesichert wäre². Das allerdings nur dann, wenn die Gemeinschaft das Existenzminimum auch für die garantiert, die sich trotz vorhandener Fähigkeiten dem Arbeitsmarkt verweigern. Wenn aber (etwa bei Einführung eines Kombilohns) die Sozialhilfe für arbeitsfähige Personen gekürzt werden würde³, dann verringerte sich die negative Anreizwirkung eines Versicherungszwangs.

Ein über die Absicherung des Existenzminimums hinausgehender Versicherungszwang bedarf einer gesonderten Rechtfertigung. Irrationalität oder Informa-

¹ Eine knappe Diskussion des Subsidiaritätsprinzips findet sich bei Anton Rauscher: Subsidiarität, in: Staatslexikon, Freiburg 1989, Sp. 386-390.

² Dieses Argument geht auf Stefan Homburg: Zwangsparsnis im Sozialstaat, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1999 (erscheint als Compulsory Savings in the Welfare State in: Journal of Public Economics) zurück.

³ Dies verlangt etwa Hans-Werner Sinn: Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: Handelsblatt v. 24. 11. 1998, S. 53.

Privatdozent Dr. Matthias Wrede, 36, vertritt derzeit an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen die Professur für Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft.

tionsdefizite über die Chancen und Risiken der Altersvorsorge sowie mangelndes Vertrauen in die Kapitalmärkte und auf die politische Zurückhaltung können Gründe sein. Individuelle Altersvorsorge verlangt darüber hinaus passende Instrumente. Ein Kapitalmarkt zur Aufnahme gebildeter Ersparnis allein genügt nicht. Versicherungen müssen zudem einen Ausgleich hinsichtlich des Risikos der Langlebigkeit bereitstellen. Leibrenten gewährleisten anstelle einmaliger Auszahlungen eine Absicherung gegen das Risiko eines langen Lebens. Asymmetrische Informationen über die Lebenserwartung aber können adverse Selektion begründen und damit Marktversagen bis zum Marktzusammenbruch herbeiführen. Der Gefahr des Marktzusammenbruchs kann mit einer Kombination aus Versicherungs- und Kontrahierungszwang sowie einem Differenzierungsverbot begegnet werden.

Ein Verbot der risikobezogenen Differenzierung der Prämien – analog zur gesetzlichen Krankenversicherung – aus Gerechtigkeitsüberlegungen abzuleiten, scheint in der Rentenversicherung absurd. Die schlechten Risiken, die höhere Prämien zahlen müßten, sind die Menschen mit einer langen Lebenserwartung, also die vom Schicksal bzw. von den Genen Begünstigten. Eine Einheitsprämie, die dies nicht berücksichtigt, verpflichtet diejenigen mit einer geringen Lebenserwartung zur Unterstützung derer mit einer hohen Lebenserwartung.

Die durch einen Versicherungszwang erwirkte Sparquote sollte auf keinen Fall besonders hoch sein. Eine hohe obligatorische Sparquote widerspräche dem im Subsidiaritätsprinzip verankerten Freiheits- und Selbstverantwortungsrecht, da sie den Gestaltungsspielraum zur intertemporalen Aufteilung des Konsums unnötig beschränken würde. Ausweichreaktionen und Umgehungsversuche etwa mittels Konsumenkrediten wären zudem die Folge.

Resümiert man die bisherigen Überlegungen, so ergibt sich, daß eine obligatorische Grundsicherung des Alters zwar nicht zwingend geboten, aber letztlich doch überzeugend ist, wohingegen ein darüber hinausgehender Versicherungszwang erheblich kritischer beurteilt werden muß und eng begrenzt sein sollte. Zur allgemeinen Altersvorsorge kann der Staat durch die Bereitstellung von Informationen und Hilfen mehr beitragen als durch ein ineffizientes Zwangssystem, das politische Risiken birgt oder geringe Renditen erwirtschaftet. Auch steuerliche Anreize sind skeptisch zu beurteilen, sofern sie letztlich schlecht begründet zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge diskriminieren und damit ökonomisch nicht vorteilhafte Varianten begünstigen. Die weiteren Überlegungen konzentrieren sich ganz auf die Grundsicherung und lassen ergänzende Sicherungssysteme außer acht.

Umlagefinanzierte Grundsicherung

Ein obligatorisches Alterssicherungssystem kann entweder die Rentenzahlungen oder die Beiträge fixieren. Werden die Beiträge fixiert, müssen diese so üppig bemessen sein, daß das Existenzminimum daraus finanziert werden kann. Werden hingegen die Renten fixiert, läßt sich die Zielgröße einer Grundsicherung, das Existenzminimum, unmittelbar determinieren. Zur Finanzierung der Renten können allgemeine Steuermittel, Beiträge der zum selben Zeitpunkt jungen Generation oder aus Beiträgen der betreffenden Generation selbst finanzierte angesammelte Kapitalbe- und -erträge verwendet werden: steuerfinanzierte Alterssicherung, beitragsgestütztes Umlageverfahren oder Kapitaldeckungsverfahren. Während sich ein beitragsfinanziertes Umlageverfahren sowohl mit einem System fixierter Renten als auch mit einem System fixierter Beiträge verträgt, ist das Kapitaldeckungsverfahren mit fixierten (Mindest-) Renten nur bei Bildung hoher Sicherheitsreserven denkbar. Geht es also ausschließlich darum, lediglich eine Existenzabsicherung zu gewährleisten, kommt nur ein beitragsfinanziertes Umlageverfahren oder ein steuerfinanziertes Verfahren in Betracht.

Für eine Finanzierung der Grundsicherung über ein Umlageverfahren spricht zudem die Absicherung gegen extreme wirtschaftliche und politische Krisen, die mit der Zerstörung des Realkapitals oder aber mit Enteignung einhergehen. Bei internationaler Diversifikation der Kapitalanlage ist das Risiko beim Kapitaldeckungsverfahren zwar gering, aber doch vorhanden. Gegen eine solche Gefahr kann sich eine Generation nur durch Unterstützung der nächsten Generation absichern. Selbst wenn das Humankapital ebenfalls durch derartige Krisen in Mitleidenschaft gezogen werden würde, so kann die junge Generation es doch aus eigener Kraft wieder erzeugen. Diese Option ist der alten Generation beim Realkapital verschlossen.

Das Umlageverfahren bietet sich nicht zuletzt deswegen an, weil es bereits in Kraft ist; der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren wäre hingegen mit erheblicher intergenerationaler Umverteilung verbunden⁴. Die Finanzierung einer Grundsicherung kann die junge Generation der alten Generation schwerlich verweigern; sie wird es in der Mehrheit auch nicht wollen.

⁴ Zur Diskussion eines Übergangs vgl. Friedrich Breyer: On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 145 (1989), S. 643-658; Stefan Homburg: The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 146 (1990), S. 640-674; Robert Fenge: Pareto-efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intergenerational Fairness, in: Finanzarchiv, N. F. 52 (1995), S. 357-363.

Beiträge statt Steuern

Die Finanzierung einer Grundsicherung aus allgemeinen Steuermitteln⁵, wie in Deutschland vehement von Meinhard Miegel gefordert, ist aus mehreren Gründen aber nicht empfehlenswert. Beiträge erzeugen einen Anspruch auf Gegenleistung, Steuern per definitionem nicht. Die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln weckt Begehrlichkeiten bei den Haushaltspolitikern, es droht in größerem Ausmaß als bei einer Beitragsfinanzierung eine von der Kassenlage abhängige Rentenpolitik. Eine klare institutionelle Trennung zwischen Gebietskörperschaften und Rentenversicherung kann auch bei einer Grundsicherung dagegen ein Bollwerk bilden. Mehr noch: Eine eigene unter Selbstverwaltung stehende Institution zur Rentenversicherung zu schaffen bzw. zu erhalten anstelle einer Einbettung in den Bundeshaushalt entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Zwischen den indirekten und direkten Steuern und den Rentenzahlungen bestünde darüber hinaus bei Steuerfinanzierung kein nachvollziehbarer Zusammenhang und damit eine hohe Verzerrungswirkung. Beitragszahlungen und Renten können hingegen aneinander geknüpft werden und damit in hohem Maß verzerrungsfrei sein⁶.

Versicherungspflicht für alle

Die Leistungen einer Grundsicherung müssen für jene, die ihrer Beitragspflicht nachkommen, das Existenzminimum oder geringfügig mehr im Alter gewähren, aber Abschläge für die vorsehen, die keine bzw. geringe Beiträge leisten. Letzteren könnte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips im Alter dann nur auf dem Wege der Bedürftigkeitsprüfung geholfen werden. Etwaig gebildete Vermögen müßten auf eine Unterstützungszahlung angerechnet werden.

Eine Grundsicherung, die diesen Namen verdient, muß jeden absichern. Wie etwa in der Alters- und Hinterlassenenversicherung in der Schweiz, aber anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland muß eine Grundsicherung alle umfassen, unabhängig von der Höhe des Einkommens und der Art der Tätigkeit. Dies ergibt sich einerseits aus der Tatsache, das jeder von Vermögensverlust betroffen sein kann, und gebietet andererseits das Solidaritätsprinzip. Das aber bedeutet zugleich, daß jeder zu einer solchen Grundsicherung auch beitragen muß. Ähnlich wie in der Schweiz sollte jeder im arbeitsfähigen Alter (etwa zwischen 20 und 65) versicherungspflichtig sein. Die Sonderbehandlung von Beamten und Selbständigen sollte ein Ende haben. Eine Grundsicherung für alle kann allerdings auch nicht das Risiko der Erwerbsunfähigkeit über die Grundsicherung hinaus abdecken, gegen dieses muß ein eigenes risikobezogenes und damit auch einkommensbezogenes System schützen.

Einheitsrente

Auch ein Umlageverfahren wie das der deutschen Rentenversicherung, dessen Renten anhand von Beiträgen berechnet werden, die an das Arbeitseinkommen geknüpft sind, dient grundsätzlich der Absicherung des Existenzminimums im Alter. Der originäre Anspruch, Teilhabeäquivalenz für Beitragszahler zu gewährleisten, verlangt aber – bei konstantem Beitragssatz – von den Beziehern hoher Einkommen eine Absicherung weit über das Existenzminimum hinaus, damit die Renten von Beziehern kleiner Einkommen ausreichend hoch sind. Dieser überzogene Sparzwang ist mit dem Primat der Selbstverantwortung nicht vereinbar und sollte daher abgebaut werden.

Die dem Leitbild der horizontalen Gerechtigkeit verbundene und auch aus Effizienzgesichtspunkten weitgehend wünschenswerte Teilhabeäquivalenz, d.h. eine für alle Versicherten einer Alterskohorte mit gleicher Lebenserwartung gleiche Relation von Beiträgen zu Monatsrenten, läßt sich mit differenzierten und im Ablauf des Lebens schwankenden Beiträgen nur schwer erreichen, da die Zusammenfassung der im Leben geleisteten Beiträge für die Berechnung der Rente eigentlich der Diskontierung bedarf⁷. In Deutschland wird Teilhabeäquivalenz zwar allein schon deswegen nicht gewährleistet, weil bei der Berechnung der Rente zahlreiche Zuschläge einkalkuliert werden. Darüber hinaus wird jedoch ein Arbeitnehmer, der relativ viel in der Jugend und relativ wenig im Alter verdient, durch die deutsche Rentenversicherung gemessen an der Teilhabeäquivalenz zu schlecht gestellt⁸. Der Grund dafür ist, daß zur Berechnung der Rente die Summe der Entgeltpunkte und nicht die Summe der um die Entwicklung der Durchschnittsentgelte korrigiert abgezinsten Entgeltpunkte herangezogen wird. Das Verhältnis der Renten zweier Versicherter entspricht damit nicht dem Verhältnis der Barwerte der Beiträge, sondern dem Verhältnis der statt mit dem Kapitalmarktzins mit der Wachstumsrate der Durchschnittsentgelte „abdiskontierten“ Beiträge. Die deutsche Rentenformel sorgt damit für eine schwer zu rechtfertigende Umverteilung zu Lasten der Versicher-

⁵ Vgl. Meinhard Miegel, Stefanie Wahl: Solidarische Grundsicherung, Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, Bonn 1999.

⁶ Ähnliche Bedenken gegen eine steuerfinanzierte Grundrente und eine ähnliche Schlußfolgerung hinsichtlich der Beitragsfinanzierung formuliert auch Horst Siebert: Umlagesystem versus Kapitaldeckung in der Alterssicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 817, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1997.

⁷ Vgl. zur Bewertung der Teilhabeäquivalenz Matthias Wrede: Pareto Efficient Pay-as-you-go Pension Systems with Multi-Period Lives, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 219 (1999), S. 494-503.

⁸ So auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn 1998, Zf. 52.

ten mit einem im Lebenszyklus weitgehend gleichmäßigen Einkommen und zugunsten jener Versicherten, deren Einkommen im Laufe des Lebens überdurchschnittlich stark ansteigt.

Einheitsbeitrag

Als Alternative zur beitragsbezogenen Rente bietet sich deshalb eine einheitliche Grundrente für alle an. Die Beiträge zu einer einheitlichen Grundrente könnten Pauschalbeträge sein oder aber mit dem Einkommen ansteigen. Wenn bei einheitlichen Leistungen für alle pflichtschuldigen Beitragszahler die Beiträge einkommensabhängig gestaltet würden, dann käme es zu einer erheblichen Umverteilung etwa wie in der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland. Administrativer Aufwand, Verzerrungen und leistungsfeindliche Anreize, Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft sind letztlich die Folge dieser Umverteilung. Gegenüber einem Alterssicherungssystem wie der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, das – für Beitragszahler – abgesehen von der oben erwähnten Inkonsistenz näherungsweise Teilhabeäquivalenz gewährleistet, wären einkommensbezogene Beiträge in Verbindung mit einkommensunabhängigen Renten ein Rückschritt.

Für gleiche Rentenzahlungen sollten gleiche Beiträge geleistet werden⁹. Eine Einheitsrente in Verbindung mit einem Einheitsbeitrag gewährleistet auf einfachste Art Teilhabeäquivalenz. Innerhalb einer Alterskohorte käme es demnach nicht zu Umverteilung. Damit Verteilungspolitik transparent, konsistent und zielorientiert ist, ist es dienlich, sie aus der Sozialversicherung herauszuhalten und den Gebietskörperschaften und damit der allgemeinen Steuerfinanzierung zu überlassen¹⁰. Umverteilungspolitik könnte durchaus in das System der Rentenversicherung hineinreichen, sofern aus Steuermitteln nicht allgemeine Zuschüsse zur Rentenversicherung, sondern – dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet – Zuschüsse zu Beiträgen für spezifizierte Gruppen von Versicherungspflichtigen geleistet werden würden.

Für ein Rentenversicherungssystem, das Teilhabeäquivalenz und Existenzsicherung im Alter gewährleisten soll, ist die Höhe des Beitragssatzes zudem in geringerem Maße von der Streuung der Einkünfte der Rentenbezieher abhängig, wenn Beiträge als Pauschalbeiträge und nicht als einkommensabhängige Beiträge ausgestaltet werden¹¹. Ein pauschalbeitrag-basiertes System, das Renten in Höhe des Existenzminimums auszahlt und dessen Budget ausgeglichen ist, erzeugt den individuellen Beitragssatz

$$\frac{\text{Beitrag}}{\text{Einkommen}} = \frac{\text{Anzahl der Rentner}}{\text{Anzahl der Beitragszahler}} \times \frac{\text{Existenzminimum}}{\text{Einkommen des Beitragszahlers}}$$

Die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Rentner ist für den Beitragssatz bedeutungslos.

Anders sieht es unter einem teilhabeäquivalenten Alterssicherungssystem mit einkommensabhängigen Beiträgen aus, das ebenfalls für einen fixierten Anteil der Rentner das Existenzminimum im Alter garantieren soll. Um dies zu verdeutlichen, sei der Rentner, dessen Einkommen in der Zeit, als er selbst Beiträge leistete, gerade so hoch war, daß die Rente das Existenzminimum erreicht, als Referenzrentner bezeichnet und mit Aktiveinkommen der Rentner die Einkommen zu der Zeit benannt, als sie selbst Beiträge geleistet haben. Der Budgetausgleich eines teilhabeäquivalenten Alterssicherungssystem verlangt somit¹²

$$\text{Beitragssatz} \times \text{Summe der Einkommen der Beitragszahler} = \text{Rentensatz} \times \text{Summe der Aktiveinkommen der Rentner.}$$

Das Existenzminimum des Referenzrentners wird dann durch die Rente gesichert, wenn

$$\text{Rente des Referenzrentners} = \text{Rentensatz} \times \text{Aktiveinkommen des Referenzrentners} = \text{Existenzminimum}$$

gilt. Faßt man diese Bedingungen zusammen, so stellt sich der für alle Angehörigen der jungen Generation (d.h. der Beitragszahler) gleiche Beitragssatz als

$$\frac{\text{Beitrag}}{\text{Einkommen}} = \frac{\text{Summe der Aktiveinkommen der Rentner}}{\text{Summe der Einkommen der Beitragszahler}} \times \frac{\text{Existenzminimum}}{\text{Aktiveinkommen des Referenzrentners}}$$

dar. Je kleiner das Aktiveinkommen des Referenzrentners war, desto größer ist der mindestens notwendige Beitragssatz. Soll beispielsweise den vier oberen Quintilen der heutigen Rentner das Existenzminimum garantiert werden, dann ist der Beitragssatz um so größer, je kleiner das Einkommen an der unteren Grenze des zweiten Quintils war. Mit anderen Worten: Mit der Ungleichheit der Einkommen steigt der mindestens erforderliche Beitragssatz der nachfolgenden Generation¹³. Eine derartige Abhängigkeit der Beitragssätze für die aktive Generation in der

⁹ Einkommensunabhängige Beiträge allerdings in Verbindung mit dem Kapitaldeckungsverfahren wurden bereits von Alfred Boss: Reform der Alterssicherung, in: Herbert Giersch (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 278-296 diskutiert.

¹⁰ Für andere Zweige der Sozialversicherung ist diese Forderung wiederholt aufgestellt worden. Etwa von Felix Schädendorf: Trennung von Krankenversicherung und Umverteilung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 12, S. 728-735; oder Friedrich Breyer, Andreas Haufler: Health Care Reform: Separating Insurance from Income Redistribution, Diskussionsbeitrag 1-296, Konstanz 1999.

¹¹ Im weiteren wird vereinfachend für beide Alterssicherungssysteme angenommen, daß das Einkommen jedes Rentenempfängers während der aktiven Phase auch nach Abzug des Beitrags zur Rentenversicherung das Existenzminimum übersteigt.

¹² Die oben diskutierte Diskontierungsproblematik wird hier gänzlich ignoriert, indem die Arbeitsperioden und Rentenperioden jeweils zu einer Periode zusammengezogen werden.

Zukunft von der Verteilung der Einkommen der aktiven Generation in der Gegenwart läßt sich durch Pauschalbeiträge vermeiden.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei schließlich mit Nachdruck darauf verwiesen, daß ein Pauschalbeitrag zur Finanzierung der Grundrente mit einer Kopfsteuer nur eingeschränkt vergleichbar ist, da der Pauschalbeitrag einem besonderen Finanzierungszweck dient und die Kopfsteuer einem allgemeinen. Zudem begründet ein Beitrag zu einem Grundrentensystem einen konkreten, rechtlich kodifizierbaren Anspruch auf Gegenleistung, eine Kopfsteuer gerade nicht.

Probleme der Ausgestaltung

Durch eine einheitliche Grundsicherung für alle mit einheitlichem Beitrag erübrigt sich außerdem der Kampf gegen die Scheinselbständigkeit und vereinfacht sich die Verwaltung der Alterssicherung. Einen einkommensunabhängigen Beitrag zu erheben, bringt jedoch auch einige Schwierigkeiten mit sich. Zunächst ist zu klären, wie bei nachgewiesener – vollständiger oder partieller – Zahlungsunfähigkeit zu verfahren ist¹⁴. Wenn der Beitrag – ganz oder teilweise – erlassen werden würde, sollte – der Idee der Beitragsfinanzierung und dem Teilhabeäquivalenzprinzip folgend – auch der Rentenanspruch sinken. Das Ziel der Absicherung des Existenzminimums ist dann gefährdet. Ausfallzeiten (etwa während der Ausbildung oder bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit) bei einer großen Zahl von Personen könnten jedoch verhindert werden, indem die Zahl der Beitragspflichtjahre kleiner als die Zahl der Pflichtversicherungsjahre wäre und dem Versicherten die Wahl der beitragsfreien Jahre eingeräumt werden würde. Andererseits ließen sich obligatorische oder freiwillige Voraus- oder Nachzahlungen für Ausfallzeiten denken. Dabei wäre aber zumindest für eine angemessene Verzinsung der Forderungen des Rentensystems zu sorgen, um nicht Anreize zur Zahlungsverzögerung zu liefern.

Nicht offensichtlich ist auch die Behandlung von Ehepaaren. Einerseits ließen sich Ehegatten wie zwei Singles behandeln. Andererseits können Ehepaare aufgrund von Kosteneinsparungen im Zusammenleben mit einem geringeren Einkommen ihre Existenz sichern als zwei Einzelpersonen. Aus diesem Grund sollte man eine geringere Grundrente für Eheleute in Erwägung ziehen und folgerichtig auch einen geringeren Beitrag. Eine Trennung würde dann ähnlich wie bei Ausfallzeiten eine eingeschränkte Absicherung für beide nach sich ziehen oder die Pflicht bzw. das Recht zur Nachzahlung. Wird die Ehe erst im Ruhestand geschlossen, so darf das auf die Höhe der Rente keinen Einfluß mehr haben, da auch der Beitrag nicht berührt wird.

Die Behandlung der Kindererziehung in einem System einer einkommensunabhängigen Grundrente bedarf ebenfalls einiger klärender Worte. Da die Erziehung von Kindern, die Investition in Humankapital, notwendige Voraussetzung für das Fortbestehen eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems ist und Vorteile für alle Mitglieder derselben Elterngeneration generiert, d.h. externe Effekte hervorruft, muß sich sowohl aus Effizienz- wie aus Gerechtigkeitsüberlegungen heraus die Erziehung und Betreuung von Kindern beitragsenkend bzw. rentensteigernd auswirken¹⁵. Eine unmittelbare Reduktion der Beitragspflicht ist der Systematik der Grundrente am ehesten angemessen und nutzt Eltern, die nur geringe Möglichkeiten für eine Kreditaufnahme haben, zu gegebenen Kosten am meisten. Erziehungszeiten wie Jahre zu behandeln, in denen ein Beitrag geleistet wurde, verstößt daher zwar in einer strikt auf die Individuen bezogenen Interpretation gegen den Grundsatz der Teilhabeäquivalenz, ist bei näherer Betrachtung aber durchaus angemessen.

Gewiß, auch der Übergang zu einem System der einkommensunabhängigen Grundversorgung ist schwierig, langwierig und wird den gegenwärtigen Generationen Lasten aufbürden. Allerdings ist dieser Übergang auch mit einer Zunahme der Beitragszahler verbunden. Wenn bald mit einem Systemwechsel begonnen werden würde, dann würden die Ansprüche aus dem obligatorischen Rentensystem in den dreißiger Jahren des anbrechenden Jahrhunderts, wenn die demographische Entwicklung voraussichtlich ihren Höhepunkt erreicht haben wird und das Verhältnis von Jungen zu Alten so klein sein wird wie nie zuvor, deutlich kleiner als unter dem gegenwärtigen System sein.

Die Beitragsbelastungen wären aber auch dann noch bemerkenswert hoch. Bei einem Altenquotient von 50% müßte jeder potentielle Beitragszahler Beiträge in Höhe des halben Existenzminimums an die Rentenversicherung zahlen. Da immer noch (Rest) Ansprüche aus dem gegenwärtigen einkommensbezogenen System fortbestehen würden und außerdem Erziehungsjahre einzukalkulieren sind, wäre die Belastung für die tatsächlich Beitragleistenden vermutlich sogar erheblich höher.

¹³ Dieser Umstand ist eng mit der derzeitigen Kontroverse um (Teilhabe-)Äquivalenz versus Bedarfsdeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung Deutschlands verknüpft.

¹⁴ Friedrich Breyer: *The Economics of Minimum Pensions*, in: Horst Siebert (Hrsg.): *Redesigning Social Security*, Tübingen 1998, S. 273-294, hat hierzu vorgeschlagen, daß Beitragspflichtige unterhalb des Existenzminimums keinen Beitrag leisten müssen, daß der Beitrag jenseits des Existenzminimums mit dem Einkommen ansteigt und dann oberhalb einer bestimmten Einkommensschwelle konstant ist.

¹⁵ Vgl. zu diesem Argument etwa Hans-Werner Sinn: *The Value of Children and Immigrants in a Pay-As-You-Go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System*, CES Working Paper, 141, München 1997.