

Rürup, Bert; Krupp, Hans-Jürgen; Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Das Rentenreformkonzept der Bundesregierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rürup, Bert; Krupp, Hans-Jürgen; Schmähl, Winfried (2000) : Das Rentenreformkonzept der Bundesregierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 8, pp. 455-469

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40613>

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.

Das Rentenreformkonzept der Bundesregierung

Im Mai legte die Regierungskoalition ein Reformkonzept zur gesetzlichen Altersvorsorge vor. Welche Lastenverteilung zwischen den Generationen ergibt sich danach? Wie ist die private Zusatzversicherung zu beurteilen? Ist das Konzept transparent und schlüssig?

Bert Rürup

Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution

Wie sollen die Konsequenzen der Bevölkerungsalterung ökonomisch sinnvoll und generationengerecht verarbeitet werden? Dies ist die entscheidende Frage, die von einer Rentenreform, die die Prädikate „zukunftsorientiert“ und „nachhaltig“ verdient, beantwortet werden muss. Wünschenswert wäre zudem eine Antwort auf das bislang mehr postulierte, denn empirisch belegte Problem einer zunehmenden Unstetigkeit der Erwerbsverläufe.

Eine keineswegs auszuschließende, zunehmende Unstetigkeit der Erwerbsverläufe und eine Ausbreitung nicht-beitragspflichtiger Formen der Erwerbsarbeit erfordert eine Transformation unserer derzeitigen lohnzentrierten Arbeitnehmerversicherung in eine alle Einkunftsarten umfassende Erwerbstätigen- bzw. Bürgerversicherung. Durch eine derartige Ausweitung der Versicherungspflicht würden zugleich sowohl die Finanzierungsbasis des Sozialrentensystems erweitert und gegen Veränderungen in der Organisation von Erwerbsarbeit immunisiert wie

auch neue Schutzbedürfnisse als Folge einer technologisch wie strukturwandlungsbedingten Ausweitung bislang ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse befriedigt.

Allerdings, mit einer solchen Ausweitung des Versichertenkreises würden die demografischen Probleme nicht geringer, da in einem versicherungsmäßig organisierten System jede Ausweitung des Versichertenkreises „heute“ zu zusätzlichen Ausgaben „morgen“ führt; auch Freiberufler und Selbstständige werden älter. Wenn die Erwerbsverläufe perforierter und volatiler werden, sich traditionelle Berufsbilder auflösen, Patchwork-Biografien nicht mehr die Ausnahme sind und von einem Aufspreizen des Entlohnungsfächers auszugehen ist, wird unter dem Stichwort „Armutsfestigkeit“ eine bedarfsorientierte Grundsicherung dringlicher werden. Dies ist glücklicherweise kein akutes Problem; denn „Altersarmut“ ist gemessen an der Zahl der Sozialhilfeempfänger an den über 65jährigen bei

uns vergleichsweise niedrig und seit Jahren rückläufig.

Unzutreffend ist es auch, dass durch die geplante Absenkung des (Zugangs-)Rentenniveaus auf 64% sich auch für langjährig Versicherte eine Sozialhilfebedürftigkeit einstellen würde. Heute liegt die Sozialhilfeschwelle etwa bei einem Nettorentenniveau von 43%. Das heißt, selbst wenn man – entgegen den Erfahrungen der Vergangenheit – unterstellt, dass die Sozialhilfesätze entsprechend der Lohnentwicklung fortgeschrieben würden, würde kein langjährig Versicherter, der während seines Erwerbslebens nicht über längere Zeit Sozialhilfe bezogen hat, als Folge dieser Niveauabsenkung in den Sozialhilfebereich abrutschen. Im Gegensatz zu der im letzten Jahr erlassenen halbherzigen „Scheinselbständigenregelung“ ist daher die nunmehr angestrebte Lösung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Rahmen der Sozialhilfe – ohne Regress auf unterhaltspflichtige Kinder oder Eltern – ein wichtiger und richtiger Schritt in Richtung einer armutsfesten Alterssicherung.

Rentenpolitik als inter-generative Umverteilungspolitik

In einer alternden Gesellschaft müssen notwendigerweise die Alterssicherungskosten steigen, und da diese Kosten realer Natur, d.h. nicht „wegreformierbar“ sind, kann Rentenpolitik in einer solchen Gesellschaft immer nur entscheiden, welcher Bevölkerungs- bzw. Altersgruppe wie viel von diesen Kosten angelastet wird. Rentenpolitik ist insofern immer intergenerative Umverteilungspolitik und entzieht sich damit „definitiven“ wissenschaftlichen Antworten.

Eine aktuelle Fortschreibung des Status quo (Rechtsstand Juli 2000 ohne Demografiefaktor) würde im Jahre 2030 zu einem Beitragssatz von 24-25%, einer Nettostandardrente von 4550 DM und einem Rentenniveau von 68,5% führen. Ein Einfrieren des Beitragssatzes bei 19(20)% würde zu einer Nettostandardrente von monatlich ca. 3690 DM (3800 DM) und einem Absinken des Rentenniveaus auf etwa 54(57)% führen. Innerhalb dieser Schranken muss die Rentenpolitik eine Entscheidung treffen. Die angestrebten Beitrags- und Niveauziele lassen darauf schließen, dass die Regierung mit dieser Reform eine Art paritätische Teilung dieser Kosten anstrebt.

Für die naheliegende Option, um die Kosten der Alterung nicht via steigenden Beiträgen bei den „Jungen“, sondern nicht über Leistungsrücknahmen, wohl aber über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit – z.B. über ein langfristig angekündigtes, gleitendes Heraufsetzen des Renteneintrittsalters – bei den älteren Arbeitnehmern bzw. Zugangsrentnern anfallen zu lassen, hat sich die Regierung (noch) nicht entschieden. Ein Heraufsetzen des Renteneintrittsalters z.B. als Antwort auf die steigenden Rentenlaufzeiten soll offensichtlich

als eine Art „Joker“ dienen bei etwaigen Abweichungen der tatsächlichen Beitragssatzentwicklung von der angestrebten.

Doppelter Paradigmenwechsel

Mit der hier zur Diskussion stehenden Reform nimmt die Regierung einen doppelten Paradigmenwechsel vor. Zum einen strebt sie einen Regimewechsel weg von der „ausgabenorientierten Einnahmepolitik“ an, bei der sich die Einnahmeerfordernisse an einem vorgegebenen festen Leistungsniveau orientieren, hin zu einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ bei der die Rentenleistungen eine abhängige Variable eines ex ante definierten Pfades der Beitrags- bzw. Einnahmeentwicklung sind.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Bert Rürup, 56, lehrt Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Darmstadt und ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie des Sozialbeirats der Bundesregierung.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 67, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 58, ist Direktor der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war bis Juli 2000 Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung.

Der zweite Positionswechsel ist der Abschied von der Vorstellung, durch ein einschichtiges umlagefinanziertes Sozialrentensystem ein Versorgungsniveau zu gewährleisten, welches es erlaubt, im Prinzip den Lebensstandard der letzten Arbeitsjahre aufrechtzuerhalten. Die Regierung ist der – begründeten – Auffassung, dass in der Zukunft nur eine Kombination aus Umlagerente und ergänzender Kapitalrente in der Lage ist, eine Lebensstandardsicherung im wahren Wortsinn im Alter zu gewährleisten.

Und da insbesondere in einer alternden Gesellschaft die Beschäftigungs- und Wachstumseffizienz der Sozialpolitik bzw. in einer durch eine zunehmende Arbeitskostenintensität des sich globalisierenden Wettbewerbs gekennzeichneten Wirtschaftswelt niedrige Beitragssätze von zentraler Wichtigkeit sind, zielt diese Reform zum ersten darauf ab – auch vor dem Hintergrund eines langfristig vorprogrammierten Anstiegs der Beitragssätze in der Gesetzlichen Krankenversicherung und Gesetzlichen Pflegeversicherung –, den Beitragssatz bis 2020 unter 20% und bis 2030, dem Zieljahr dieser Reform, unter 22% zu halten. Zweitens soll über staatliche Fördermaßnahmen, aber auch über die Signalwirkungen deutlich angekündigter, langfristig zunehmender Leistungsrücknahmen bei den Sozialrenten ein möglichst flächendeckendes System einer ergänzenden kapitalgedeckten Privatvorsorge implementiert werden.

„Modifizierte Nettoanpassung“

Diesen abgesenkten Beitragspfad will die Bundesregierung realisieren durch

☐ eine neue Rentenanpassungsformel und

□ einen auf die jeweiligen Zugangsrenten wirkenden sich in den Jahren 2011 bis 2030 von 0,3% bis 6,0% aufbauenden Ausgleichsfaktor.

Die neue „modifizierte Nettoanpassung“ verknüpft die jährlichen Rentenanpassungen mit der Entwicklung der Bruttoentgelte des Vorjahres modifiziert um Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung. Für die Jahre 2002 bis 2009 ist zudem der Abzug eines in acht Jahresschritten zu je 0,5% bis auf 4% der Bruttoentgelte ansteigende Altersvorsorgesparens vorgesehen.

Die neue Anpassungsformel, die gleichermaßen auf den Rentenbestand wie auf die Zugangsrenten wirkt, „neutralisiert“ die nächsten Stufen der Einkommensteuerreform, und durch die „Bereinigung“ der die Rentenanpassung bestimmenden Arbeitsentgelte um ein vierprozentiges Altersvorsorgesparen wird auf Dauer die zukünftige Ausgabendynamik gebremst. Unstrittig positiv an dieser neuen Formel ist, dass damit die Rentenanpassungen unabhängig von der jeweiligen Steuerpolitik werden und diese Anpassungsregel auch nach einem Übergang zu einer „nachgelagerten Besteuerung“ der Rentenbeiträge problemlos beibehalten werden kann.

Einnahmeorientierte Ausgabenpolitik

Für die Jahre 2011 bis 2030 ist als zweites ausschließlich die Zugangsrenten betreffendes beitragsstabilisierendes Element ein „Ausgleichsfaktor“ vorgesehen, über den die jeweiligen Zugangsrenten in Jahresschritten von 0,3% ab 2011 bis auf 6% in 2030 gekürzt werden. Für alle folgenden Zugangsjahre kommt er in Höhe von 6% zum Ansatz. Damit wird auf sehr lange Zeit die Vorstellung

eines einheitlichen Rentenniveaus zugunsten eines von Jahrgang zu Jahrgang differierenden Niveaus aufgegeben.

Anders als bei einem demografischen Faktor, der die Rentenabschläge in Analogie zu den Abschlägen bei Frühverrentungen aus der Verlängerung der Rentenzugangszeiten ableitet, ist dieser Ausgleichsfaktor aus dem Ziel abgeleitet, den Beitragssatz unter 20 bzw. unter 22% zu halten. Er ist insofern Ausfluß der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik und – neben diesem Beitragsziel – dadurch begründbar, dass die Möglichkeiten sich auf – mit langen „Vorwarnzeiten“ – angekündigte Leistungsrücknahmen einzustellen, um so größer sind, je jünger man ist. Das Rentenniveau von 64%, welches nicht unterschritten werden soll, ist genau wie die Niveausicherungsklausel in der Blüm-Reform von 1998 eine diskretionäre Festlegung.

Nettolohnsenkende Sozialbeiträge

Die sich kumulierenden beitragsstabilisierenden Effekte führen 2030 für den Rentenzugang zu einer Nettostandardrente von 4020 DM, was einem Zugangsrentenniveau in diesem Jahr von ca. 64% entspricht. Wenn der DGB, aber auch der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) behaupten, der Zahlbetrag der Nettostandardrente dieses Jahres von 4020 DM entspräche nur einem Rentenniveau von 61%, ist dies nur bezogen auf einen ohne Berücksichtigung des staatlich geförderten Altersvorsorgesparens berechneten Nettolohns zutreffend, nicht aber einen Nettolohn, wie er nach den seit 1999 geltenden Regelungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) zu ermitteln ist.

Danach sind Aufwendungen der Arbeitnehmer zur Altersvorsorge immer dann als nettolohnsenkende Sozialbeiträge anzusehen, wenn sie im Rahmen eines kollektiven Systems (gesetzliche Regelung, Tarifregelung, betriebliche Regelung) zur Abdeckung von biometrischen Risiken (Langlebigkeit, Invalidität oder Hinterbliebenenversorgung) geleistet werden¹. Und da mit dem privaten, aber staatlich geförderten Altersvorsorgesparen eindeutig das Langlebkeitsrisiko abgedeckt wird, sind diese Beiträge nach dem ESVG 95 in der VGR als nettoentgeltsenkende Sozialbeiträge zu buchen mit der Folge, dass davon keine senkende Wirkung auf das Rentenniveau ausgeht. Renteniveauberechnungen, bei denen die nettolohnsenkende Wirkung dieser Form des Altersvorsorgesparens nicht berücksichtigt wird, negieren daher die zwingenden Vorschriften des ESVG 95. Eine auf Ehrlichkeit und Transparenz bedachte Diskussion sollte ohnehin mehr mit Zahlbeträgen und weniger mit Niveaus argumentieren, hinter denen sich je nach Bezugsgröße ganz unterschiedliche Versorgungslagen verbergen können.

Ergänzung durch privates Kapitalrentensystem

Beim Aufbau des privaten Kapitalrentensystems, mit dem im Interesse der langfristigen Beitragsstabilisierung die unvermeidlichen Leistungsrücknahmen kompensiert werden sollen, setzt die Regierung (noch) auf das Prinzip der Freiwilligkeit und will Beziehern von niedrigen und mittleren Einkommen durch eine Zulage bis zu 1000 DM pro Jahr und Bezieher von höheren Einkommen durch die

¹ Beiträge zum Erwerb von z.B. AS-Fonds ohne Verrentungsklausel könnten demnach nicht abgezogen werden.

steuerliche Freistellung der Beiträge zur Privatvorsorge bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze zu einem Altersvorsorgesparsen in der gewünschten Höhe von 4% des Bruttolohnes anregen. Es ist zu erwarten, dass noch – wie zu Recht von der CDU/CSU gefordert – eine spezielle „Kinderkomponente“ berücksichtigt wird. Das gesamte Fördervolumen soll sich auf fast 20 Mrd. DM belaufen und ist damit überraschend hoch ausgefallen.

Die Intention, das umlagefinanzierte Rentensystem – in Grenzen – zurückzufahren und durch ein privates Kapitalrentensystem zu ergänzen, ist richtig und zeitgemäß, da ein mischfinanziertes Alterssicherungssystem wie es z.B. in der Schweiz oder in den Niederlanden realisiert ist, die konzeptionell richtige Antwort auf die sich abzeichnenden ökonomischen und soziodemografischen Entwicklungen darstellt. Das langfristig angestrebte Mischungsverhältnis bei der Gesamtversorgung von etwa 80% Umlagerente zu 20% Kapitalrente wird man noch nicht als einen echten Ausstieg aus dem Umlageverfahren bezeichnen können, da die verbleibende „Dicke“ der Umlageschicht noch ausreicht, die dort verbleibenden biometrischen Risiken insbesondere der Invalidität, Rehabilitation und auch der Hinterbliebenenversorgung unter Berücksichtigung der dabei erforderlichen sozialen Ausgleichselemente abzusichern, und auch die umlagefinanzierten Altersrenten von langjährig Versicherten noch einen gebotenen Abstand zur Sozialhilfe wahren.

Ein richtiger Modernisierungsschritt

Rentenanwartschaften sind immer Ansprüche auf ein zukünftiges Sozialprodukt. Im Umlageverfahren

müssen diese Ansprüche aus den jeweiligen nationalen Lohn- bzw. Erwerbseinkommen bedient werden, im Kapitaldeckungsverfahren aus den nationalen und internationalen Kapitaleinkommen. Keines dieser Verfahren ist a priori dem anderen überlegen, jedes hat spezifische Vor- und Nachteile und reagiert anders auf Veränderungen der ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen. Aus diesem Grunde ist die Entscheidung, das Umlageverfahren durch den Ausbau der Privatvorsorge teilweise zu ersetzen und vor allem zu ergänzen ein richtiger Modernisierungsschritt.

Denn in einer alternden Gesellschaft sind mischfinanzierte Alterssicherungssysteme ausschließlich umlagefinanzierten überlegen, und zwar aus Gründen einer besseren Risikoverteilung, der höheren Versorgungssicherheit, der langfristigen Glättung der intergenerativen Belastungen und der geringeren Manipulationsanfälligkeit. Denn genau wie die geringere Sensibilität des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber der nationalen Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung und die Möglichkeit, ausländische Wertschöpfung in den Dienst der Finanzierung der nationalen Renten zu stellen, durch Währungs- und Kapitalmarktrisiken erkaufte werden, werden die hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Umlageverfahrens mit „politischen Risiken“ der individuellen Versorgungssicherheit als Folge der ausgeprägteren Staats- bzw. Politiknähe dieses Systems erkaufte².

Da das Ziel auch eines kapitalgedeckten Ergänzungssystems „sichere Alterseinkommen“ ist und nicht die „Kapitalmarktpflege“, ist die Beschränkung des geförderten Altersvorsorgesparsens auf „sichere“ Anlageformen genau so richtig

wie die Pflicht, diese Ersparnisse beim altersbedingten Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verrenten. Im Übrigen, wer mit guten Gründen die nachgelagerte Besteuerung des Altersvorsorgesparsens fordert, muss auch ein daraus resultierendes, beststeuerbares Alterseinkommen akzeptieren, und zwar bestehend aus Verzinsung und Kapitalverzehr; denn angespartes Vermögen, was vererbt wird, erfreut die Erben, dient aber nicht der eigenen Altersversorgung.

Fehlender politischer Mut

Kritikwürdig an der Konzeption der Regierung ist auch nicht die Deckelung der Beitragssatzentwicklung oder das angestrebte Mischungsverhältnis zwischen Umlage und Kapitaldeckung. Kritikwürdig ist der fehlende politische Mut zu einer verpflichtenden Altersvorsorge. Dieses konzeptionelle Defizit führt nämlich zu einer Reihe von Inkonsistenzen:

□ Auf der einen Seite belässt man es bei der freiwilligen Privatvorsorge (für die „möglichst“ 4% des Bruttoentgelts verwendet werden sollen), auf der anderen Seite werden aber unabhängig davon, wieviel tatsächlich zu diesem Zweck gespart wird, 4% aus den die Rentenanpassung bestimmenden Bruttolöhnen herausgerechnet.

□ Die insbesondere durch den Ausgleichsfaktor bewirkte Absenkung des Zugangsniveaus³ und die

² Richtig ist, dass in den letzten hundert Jahren mit zwei Weltkriegen und Währungsreformen in Deutschland in Punkto Sicherheit das Umlagesystem den kapitalgedeckten Systemen überlegen war. Aber richtig ist auch, dass die Leistungsrücknahmen von über 30%, die während der letzten 25 Jahre zur Stabilisierung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung offensichtlich erforderlich waren, jeder privaten Rentenversicherung die Zulassung gekostet hätten.

damit verbundenen Versorgungslücken erfahren durch ein freiwilliges Altersvorsorgesparen keine systematische Kompensation, mit der Folge, dass die programmatische Aussage, „die Gesamtleistung aus gesetzlicher und zusätzlicher kapitalgedeckter Altersvorsorge wird deutlich über 70% liegen“, nur einen Wunsch darstellen kann. Hätte die Regierung den Mut zu einem obligatorischen Altersvorsorgesparen gehabt, wären nicht nur die neue Anpassungsformel besser begründet, sondern auch das staatlich organisierte Gesamtversorgungsniveau sicher um so höher, je jünger die Beitragszahler sind, und die strukturelle Benachteiligung der Jungen durch das Umlageverfahren – nicht aber durch dieses Reformkonzept – in einer alternden Gesellschaft wäre deutlicher verringert worden.

Denn eine Fortschreibung des Status quo würde in 2030 zu einer Nettostandardrente von 4550 DM und einem Beitragssatz von 24-25% führen. Die „neuen“ Rentenformeln führen zu einem Beitragssatz von 22% und einer Nettozugangsstandardrente von 4020 DM. Im Falle eines verpflichtenden Altersvorsorgesparens würde ein kumulierter Beitragssatz formal 26%, unter Berücksichtigung der beachtlichen staatlichen Förderung der Privatvorsorge de facto aber weniger als 25% betragen, die mischfinanzierte Gesamtversorgung aber – bei einem angenommenen Zinssatz von 5% –

4770 DM. Damit wäre die staatlich organisierte Alterssicherung für die Jungen zwar nicht billiger, aber sie würde besser, sicherer und damit attraktiver.

Kritik der Gewerkschaften unbegründet

Insbesondere von den Gewerkschaften werden die vierprozentige Höhe des Altersvorsorgesparens und die alleinige Finanzierung durch die Arbeitnehmer als „Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung“ kritisiert.

Die 4% erklären sich zum einen aus der Beitragsstabilisierung als Folge der mit diesem Altersvorsorgesparen verbundenen Dämpfung der Rentenanpassungen in den Jahren 2002-2009 und zum anderen aus dem Umstand, dass bei einem vierprozentigen Altersvorsorgesparen die rentenmindernden Wirkungen des Ausgleichsfaktors überkompensiert werden, d.h. das Gesamtversorgungsniveau nie unter dem Leistungsniveau einer Status-quo-Fortschreibung läge.

Das gewerkschaftliche Beharren auf einer paritätischen Finanzierung auch bei der Privatvorsorge ist organisationspolitisch verständlich, von der Sache her aber wegen zweier Aspekte nicht begründet.

□ Erstens: Mit den paritätisch finanzierten Sozialbeiträgen werden die laufenden Renten finanziert, und die Beitragszahler erwerben mit ihren Beiträgen „dimensionslose“ Entgeltpunkte, d.h. Ansprüche an ein Solidarsystem, die bei einem vorzeitigen Tod nicht vererbt werden können. Aus den Beiträgen zur Privatvorsorge erwachsen privatrechtlich geschützte, eindeutig definierte Vermögenswerte, die bei vorzeitigem Tod vererbt werden können.

□ Zweitens: Da der lohnpolitische Verteilungsspielraum durch die Produktivitätsentwicklung bestimmt wird und in der Privatwirtschaft jeder Arbeitsplatz eine Investition darstellt, die ein Arbeitgeber nur dann tätigt, wenn die Beschäftigten mindestens ihre gesamten Arbeitskosten und damit auch die Arbeitgeberanteile erwirtschaften, werden die Arbeitgeberanteile zwar von den Arbeitgebern gezahlt, getragen werden sie aber immer in Form von Barlohnverzicht oder Beschäftigungsabbau von den Arbeitnehmern. Damit wäre eine Arbeitgeberbeteiligung an der Privatvorsorge entweder eine rein optische Angelegenheit, oder sie würde mit dem von Gewerkschaften und Arbeitgebern einvernehmlich vereinbarten Ziel einer Senkung der Lohnnebenkosten und damit der Arbeitskosten konfliktieren.

Fazit

Da es angesichts des unauflösbaren Zielkonfliktes zwischen Versorgungssicherheit, Arbeitskostensenkung, Generationengerechtigkeit, Vorleistungsabhängigkeit und sozialem Ausgleich keinen rentenreformerischen Königsweg geben kann, wird man das Riestersche Reformkonzept zwar noch nicht als *den* großen Wurf oder *die* Rentenstrukturreform bezeichnen können. Wohl aber ist dieses Konzept ein wichtiger und richtiger Modernisierungsschritt mit dem die in der demografischen Entwicklung angelegten Probleme in einem bis vor Jahren als nicht erreichbar erachteten Maße entschärft werden und ein gleichermaßen langfristig finanzierbares, beschäftigungsfreundlicheres und lebensstandardsicherndes mischfinanziertes Gesamtversorgungssystem aufgebaut wird. Dieses Reformkonzept ist verbesserungsfähig aber zweifellos auch verbesserungswürdig.

³ Die z.B. vom CDU-Rentenexperten A. Storm geäußerte Kritik, dass dieser Ausgleichsfaktor die Frühverrentung fördere, da „derjenige, der 2011 in Rente geht, ein höheres Niveau erreicht als der, der 2014 in den Ruhestand wechselt“, ist wenig überzeugend, da hier offensichtlich unterstellt wird, dass jemand, um einer Rentenkürzung von 0,3% bzw. 0,6% oder 0,9% zu entgehen, Frühverrentungsabschlüsse in Höhe von 3,6%, 7,2% oder gar 10,8% in Kauf nimmt. Diese Kritik übersieht, dass man nicht vom Rentenniveau sondern vom Zahlbetrag lebt.

Hans-Jürgen Krupp

Alterssicherung – umfassende Strukturreform erforderlich

Die Aufgabe der Rentenreform ist nicht schwer zu beschreiben:

□ Ein neuer Ausgleich zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern unter Berücksichtigung der Generationenbelastung ist zu finden. Dabei können weder das Rentenniveau noch die Beitragsätze unverändert bleiben.

□ Seit langem ist eine Strukturreform überfällig. Sie ist auch deswegen notwendig, weil nur so eine Verminderung des Rentenniveaus sozialverträglich möglich ist.

□ Eine kapitalgedeckte Zusatzsicherung ist unter Beachtung ihrer Risiken auszubauen.

Bei all diesen Problemen bleiben die jetzt vorliegenden Vorschläge¹ weit hinter dem Notwendigen² zurück. An vielen Stellen sind sie in sich widersprüchlich. Auch die stellenweise trickreiche Argumentation kann den Sachkenner nicht darüber täuschen, dass die behaupteten Ziele verfehlt werden.

Rentenformel, Beitragssatz und Rentenniveau

Die Rentenformel stellt die Beziehung zwischen Beitragssatz und Rentenniveau her. Verändert sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern, besteht ein Anpassungsbedarf, der eine Verteilungsproblematik beinhaltet. Problematisch sind die Extrempositionen. Will man die Beitragsätze unverändert lassen, bedeutet dies, dass die Rentner die Anpassungslast alleine zu tragen

haben. Will man das Rentenniveau konstant halten, müssen nur die Beitragszahler die Anpassungslast tragen.

Die Rentenreform von 1992 suchte hier einen Ausgleich. Mit dem Übergang zur Nettolohnanpassung wirkten sich Beitragsatzsteigerungen rentendämpfend aus, insofern gab es eine Rückkopplung zwischen Rentenniveau und Beitragsätzen.

Schon die alte Regierung hielt dies für ungenügend. Sie führte den sogenannten demographischen Faktor ein, der das Rentenniveau bis auf 64% reduzierte. Dieser wurde von der Rot-Grünen Bundesregierung unmittelbar nach der gewonnenen Bundestagswahl, wie angekündigt, zunächst ausgesetzt, um in der Zwischenzeit nach neuen Wegen zur Sicherung der Rentenfinanzen zu suchen. Begründet wurde die Ablehnung des Faktors mit dem Hinweis, dass bei einem Rentenniveau von 64% die Höhe des Sozialhilfeniveaus erreicht sei.

Eine Übergangslösung stellte die systemwidrige zweimalige Inflationsanpassung der Renten dar. Schon dadurch wird übrigens das Rentenniveau nachhaltig abgesenkt. Die versprochene Rückkehr zur Nettoanpassung erwies sich angesichts des Umsteuerns in der Beitrags- und Steuerpolitik als problematisch. Steuerentlastungen wie Beitragsentlastungen durch die Mehrwert- und Ökosteuer würden sich rentensteigernd auswirken³.

Die jetzt zu erwartende Rentenformel, deren Einzelheiten noch nicht bekannt sind, wird zwar als Rückkehr zur Nettoanpassung bezeichnet, hat aber damit nicht viel zu tun. Im Hintergrund steht offenkundig der Wunsch, die Beiträge konstant zu halten, das heißt, die Last im Wesentlichen den Rentnern aufzubürden. Das, was herausgekommen ist, zeichnet sich zumindest durch eine bisher nicht gekannte Unübersichtlichkeit aus.

Offensichtlich soll die Nettoanpassung mehrfach korrigiert werden: Einmal sollen Steuerrechtsänderungen und Beitragsänderungen, die mit der Altersvorsorge nichts zu tun haben, nicht berücksichtigt werden. Nach heutigem Kenntnisstand bedeutet dies zumindest für die Einkommensbesteuerung und die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung einen rentendämpfenden Effekt. Zusätzlich sollen Zahlungen für die private

¹ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels lagen nur wenig konkrete Unterlagen zur Beurteilung der Vorschläge von Bundesregierung und Koalition vor: Als letzter Diskussionsstand ist der Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 3. 7. 2000 anzusehen. Diesem ging das Konzept einer Koalitionsarbeitsgruppe vom 30. 5. 2000 voraus, das auf einem Vorschlag von Bundesarbeitsminister Riester beruhte, jedoch durch den SPD-Parteivorstand modifiziert wurde.

² Vorschläge für eine weiterführende Rentenreform innerhalb des bestehenden Systems sind in dieser Zeitschrift vom Verfasser dieses Beitrages bereits früher vorgestellt worden. Vgl. H.-J. Krupp: Langfristige Perspektiven der Alterssicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 10, S. 582-590.

³ Vgl. dazu H.-J. Krupp: Grenzen von Rentenanpassungsformeln, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 8, S. 474-479.

Altersvorsorge vom Nettoeinkommen abgesetzt werden, und zwar unabhängig davon, ob eine derartige Beitragszahlung erfolgt. Auch dieses wirkt rentendämpfend. Schließlich soll es für die späteren Rentenzugänge einen sogenannten linearen Ausgleichsfaktor geben, der zurzeit mit 0,3 bemessen wird. Dieser Faktor ist sachlich nicht begründet.

Herauskommen soll ein Rentenniveau im Jahre 2030 von 64%. Abgesehen davon, dass eine derartige Rechnung beim jetzigen Stand der Dinge nicht nachvollziehbar ist, ist das hier ausgewiesene Rentenniveau nicht mit dem Rentenniveau der alten Bundesregierung vergleichbar. Obwohl die Beiträge zur freiwilligen privaten Altersvorsorge bei der Belastungsrechnung nicht einbezogen werden, werden sie von den Nettoeinkommen abgesetzt. Nur bezogen auf diese niedrigere Basis beträgt das Rentenniveau 64%. Geht man dagegen von dem Nettoeinkommen aus, bei dem, so wie bisher üblich, nur die obligatorischen Beiträge berücksichtigt werden, ergibt sich nach Angaben des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger nur ein Rentenniveau von 60,76%⁴.

Es bleibt das Geheimnis der Regierungskoalition, warum in vergleichbarer Rechnung ein Rentenniveau von 64% nicht akzeptabel, eines von knapp 61% dagegen annehmbar sein soll.

Zu niedriges Rentenniveau führt zu Altersarmut

Schon für das Rentenniveau von 64% hat die SPD seinerzeit mit Recht behauptet, dass dieses

in zahlreichen Fällen dazu führen wird, dass Bezieher niedriger Einkommen und insbesondere Frauen eine Rente unterhalb des Sozialhilfeniveaus erhalten. Da die Einkommensverhältnisse im Jahre 2030 schwer vorstellbar sind, sollen hier zur Veranschaulichung die aktuellen Rentenhöhen als Vergleichsgröße verwendet werden. In den alten Ländern beträgt der durchschnittliche Zahlbetrag der Versichertenrenten bei Männern zurzeit monatlich 1849 DM. Die vergleichbaren Renten für Frauen im alten Bundesgebiet liegen mit 879 DM um deutlich mehr als die Hälfte darunter. Bei einer Absenkung des Rentenniveaus, wie sie für das Jahr 2030 angestrebt wird, lägen diese Zahlen – in heutigen Werten gerechnet – deutlich niedriger. Der durchschnittliche Zahlbetrag betrüge für Männer 1609 DM, für Frauen 764 DM.

Widersprüchliche Belastungsrechnung

Nicht viel klarer sieht es auf der Beitragsseite aus. Der Beitrag soll 2030 22% nicht übersteigen. Dies ist das vorgegebene und mitgeteilte Ziel. Jetzt wird die Argumentation umgekehrt. Bei der Berechnung des Rentenniveaus werden die Beiträge zur privaten Altersvorsorge berücksichtigt und vom Nettoeinkommen abgezogen, obwohl sie freiwillig sind. Bei der Ermittlung der Beitragsbelastung werden sie nun vernachlässigt. Dabei ist die Rechnung doch ganz einfach: Wenn man die freiwillige private Altersvorsorge für so notwendig hält, dass man dies zum Anlass nimmt, das gesetzliche Rentenniveau zu kürzen, muss man doch auch die davon ausgehende Belastung berücksichtigen. Insgesamt ergeben sich dann 26% Beitragsbelastung. Für den Arbeitnehmer sieht die Rechnung sogar

noch ungünstiger aus, er ist mit 15% belastet, während der Arbeitgeber nur 11% beiträgt. Insgesamt wird also die angestrebte Abgabenerlastung der Arbeits-einkommen nicht verringert. Vielmehr liegt die Belastung für die Arbeitnehmer im Vergleich zur Beibehaltung des Umlageverfahrens um etwa drei Beitragspunkte höher. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung mit dem Ziel angetreten ist, die Belastungen aus den Lohnnebenkosten, die ja auch den Arbeitnehmer und seine Motivation betreffen, zu verringern, ist das Konzept unverständlich.

Generationengerechtigkeit verletzt

Auch das Ziel der Gerechtigkeit zwischen den Generationen wird dabei verletzt. Rentner, die bis zum Jahre 2020 in Rente gehen, werden weitgehend geschont. Die heute junge Generation muss sowohl Einbußen bei den Renten wie auch deutlich höhere Belastungen bei den Beiträgen hinnehmen. Bei einem Beitragssatz von 22% für die gesetzliche Rentenversicherung und einem Beitragssatz von 4% für die private Vorsorge ergibt sich eine einseitige Belastung der jungen Generation. Man kann Verständnis etwa für die Position der Kirchen zur Rentenreform aufbringen, dass auch die Generationen an der Übernahme der Belastungen beteiligt werden sollten, welche die Schwierigkeiten der Rentenversicherung durch ihre mangelnde Bereitschaft, Kinder zu haben, mit verursacht haben⁵.

⁴ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Rentenniveau nach dem Regierungskonzept, VDR aktuell, 6. Juli 2000.

⁵ Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur Reform der Alterssicherung in Deutschland, Bonn/Hannover, 19. Juni 2000.

Keine Strukturreform

Gerade weil eine Verminderung des Rentenniveaus unvermeidbar ist, muss durch eine Strukturreform sichergestellt werden, dass die gesetzliche Rente ihre Funktion als Kernsicherung für den überwiegenden Teil der Bevölkerung erfüllen kann. Das bedeutet, dass die individuelle Rentenhöhe zielgenauer am Bedarf von Personen bestimmt wird und die Beiträge in beitragsäquivalenter Form davon abgeleitet werden. Allerdings wird es in einer sozialen Sicherung auch immer gewisse Umverteilungselemente geben, so wie dies auch heute der Fall ist.

Gerade in einem beitragsäquivalenten System hängt die individuelle Rentenhöhe im Wesentlichen von der Versicherungsdauer ab. Zielsetzung muss also sein, ununterbrochene Beitragsverläufe zu erreichen.

Dieses Problem betrifft einmal Frauen, zum anderen aber auch Erwerbskarrieren, bei denen es einen Wechsel zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit gibt. Abhilfe kann hier nur eine allgemeine Versicherungspflicht schaffen, welche die Veränderungen der Erwerbswelt berücksichtigt. Die Abgrenzung zwischen geringfügig Beschäftigten, Normalbeschäftigten, Scheinselbstständigen, Selbstständigen wird immer schwieriger. Der Wechsel zwischen diesen Positionen wird häufiger werden. Die hier liegenden Probleme werden dazu führen, dass gesetzliche Regelungen immer der tatsächlichen Entwicklung hinterher laufen. Notwendig ist deswegen eine allgemeine Versicherungspflicht, bei der durchaus existierende Alterssicherungssysteme berücksichtigt werden können. Nichts von alledem findet sich in den Vorschlägen der Koalition.

Frauen benachteiligt

Besonders gravierend sind dabei die Auswirkungen auf die Alterssicherung von Frauen. Obwohl selbst in den kleinen Wahlkampfarten der SPD eine eigenständige Sicherung von Frauen angekündigt wurde, führen die von der Bundesregierung vorgelegten Vorstellungen nicht dazu. Eine Option für eine eigenständige Sicherung von Mann und Frau ohne Hinterbliebenensicherung ist nicht geplant. Dass es erwerbstätige Frauen gibt, die eigene Anwartschaften aufbauen, ist keine Neuigkeit und bedarf keiner besonderen Regelung. Hängt die Alterssicherung von Frauen letztlich hiervon ab, bedeutet dies praktisch einen Zwang zur Erwerbstätigkeit. Möglicherweise ist dies auch so gewollt.

Damit wird aber in bedenklicher Weise in das Recht der Ehepaare eingegriffen, ihre Arbeitsteilung in Beruf und Familie selber zu regeln. Unterstellt wird sozusagen, dass Mann und Frau sich die Aufgaben in der Kindererziehung teilen und insofern sich auch im selben Umfang in der Erwerbstätigkeit engagieren. Man kann darüber streiten, ob dies wünschenswert ist. Wählen die Ehepartner eine andere Arbeitsteilung, wird im Alter der Ehepartner benachteiligt, der seine Erwerbstätigkeit zu Gunsten der Kindererziehung reduziert hat. Man kann sich kaum vorstellen, dass eine solche Regelung die Bereitschaft fördert, Kinder zu haben. Zumindest wäre es nötig, dass der Staat für den Kindererziehenden Ehepartner die Beitragszahlung während der Kindererziehung übernimmt.

Stattdessen wird eine bescheidene Aufstockung der Ansprüche aus niedrigen Einkommen vorgesehen – nach den Vorstellungen

des ursprünglichen Koalitionspapiers soll maximal das Durchschnittseinkommen zu Grunde gelegt werden. Die Anerkennung der Kindererziehung erfolgt sozusagen als Sozialleistung für niedrige Einkommensschichten.

Angesichts der Tatsache, dass eine wirklich eigenständige Sicherung der Frau mit ununterbrochener Beitragszahlung nicht geschaffen wird, sind die vorgeschlagenen Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung besonders problematisch. So verschärft etwa die Festschreibung des Freibetrages die Anrechnung eigener Einkommen. Außerdem soll die Hinterbliebenenrente auf 55% der Versichertenrente reduziert werden, wobei allerdings eine gewisse Korrektur für erzogene Kinder vorgesehen ist.

Auf Grund geringerer eigener Ansprüche, werden von diesen Neuregelungen in erster Linie Frauen betroffen sein. Sie kommen einer faktischen Abschaffung der Hinterbliebenensicherung nahe, ohne dass eine entsprechende eigene Sicherung aufgebaut wird. Übrigens: Auch bei der privaten Eigenvorsorge werden Männer und Frauen unterschiedlich behandelt. Schließlich haben Frauen im Durchschnitt eine längere Lebenserwartung, so dass sie für eine vergleichbare Kapitalrente höhere Beiträge zahlen müssten.

Mit einer allgemeinen Versicherungspflicht, wie sie etwa in der Schweiz existiert, würde dagegen das ehemalige Ziel der Bundesregierung einer eigenständigen Sicherung von Mann und Frau verwirklicht: Die Rentenleistung würde nicht mehr am Bedarf eines Ehepaares bemessen, sondern an dem einer Einzelperson. Komplizierte Anrechnungsvorschriften und Ungleichbehandlungen würden vermieden.

Eigenvorsorge ohne klares Konzept

Zu begrüßen ist der Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge, auch wenn der heute modische Aberglaube, so ließen sich demographische Probleme besser als im Umlagesystem lösen, durch nichts gerechtfertigt ist⁶. Freilich gibt es in beiden Verfahren unterschiedliche Risiken, und deswegen ist eine Kombination beider Verfahren unter Umständen risikomindernd.

Das nun vorgelegte Konzept leidet allerdings darunter, dass unklar bleibt, ob diese zusätzliche Vorsorge eine sicherstellende oder eine ergänzende Funktion haben soll.

Bei einem sicherstellenden Konzept ist die zu sichernde Person darauf angewiesen, ein Zusatzeinkommen aus der privaten Vorsorge zu erhalten, will sie nicht im Alter auf Sozialhilfe angewiesen sein. Deswegen ist ein sicherstellendes Konzept unlösbar mit einer obligatorischen Sicherung verbunden.

Soll die private Vorsorge nur ergänzende Funktion haben, muss die gesetzliche Rente für den langjährig Versicherten die Sicherstellungsfunktion übernehmen, also eine Rente oberhalb der Sozialhilfe gewährleisten. Die private Vorsorge hat dann die Funktion, zur Sicherung des Lebensstandards

im Alter beizutragen. Mit einem solch ergänzenden Konzept ist die Freiwilligkeit der Altersvorsorge vereinbar. Die starke Reduzierung des gesetzlichen Rentenniveaus deutet aber darauf hin, dass mehr als ein ergänzendes Konzept gemeint ist.

Bei einem ergänzenden Konzept ist es durchaus möglich, dem Individuum die Entscheidung über das einzugehende Risiko zu überlassen. Damit kann man unter Umständen auch höhere Erträge in Aussicht stellen. Dies wiederum gilt nicht für ein sicherstellendes Konzept. Hier muss gewährleistet sein, dass mit der privaten Altersvorsorge auch Rentenleistungen in bestimmter Höhe erfolgen.

Für ein sicherstellendes Konzept sind die in Aussicht gestellten Gesamtversorgungsniveaus in hohem Maße fragwürdig. Im Mittelpunkt der Kritik steht dabei die Annahme der Verzinsung der freiwilligen Eigenvorsorge. In den Modellrechnungen der Koalitionsarbeitsgruppe, die der Presse vorgestellt wurden, wurde eine Rendite von 5,5% unterstellt. Unter den Bedingungen einer zurückgehenden Bevölkerungszahl im Inland und in anderen Industrienationen und einem daraus zu erwartenden Absinken der Rendite bei der notwendigen Auflösung des Anlagevermögens für Konsumzwecke der zukünftigen größeren Rentengeneration ist diese Verzinsung deutlich überhöht und suggeriert eine potenzielle Absicherung, die in aller Regel damit nicht erreicht wird. Hierfür spricht auch die seit dem 1. Juli 2000 abgesenkte Mindestverzinsung von Lebensversicherungsbeiträgen auf 3,25%. Rechnet man zum Beispiel mit einer Verzinsung von 3%, würde im Jahre 2030 die Kapitalrente nur noch 54% des von der Bundesregierung berechneten Wertes betragen.

Selbstverständlich sind mit risikanteren Anlagen höhere Renditen zu erzielen. Dies ist aber mit einer Sicherstellungsfunktion nicht vereinbar. Dies gilt auch für die Anlage in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Hier sind in Zukunft möglicherweise die angestrebten höheren Renditen zu erzielen, jedoch ist damit auch ein deutlich höheres Anlagerisiko verbunden, wie die Finanzkrisen in Mexiko 1994 und in Asien 1997 gezeigt haben.

Zwar ist ein größeres Gewicht kapitalgedeckter Alterssicherung auch in Deutschland sinnvoll, aber die Schnittstelle sollte anders sein. Bezieher kleinerer Einkommen sollten eine an ihren Beitragszahlungen orientierte auskömmliche Kernsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung im Umlageverfahren erhalten. Bezieher höherer Einkommen sollte man dagegen stärker auf die kapitalgedeckte Eigenvorsorge verweisen.

Völlig unverständlich ist, dass der Stärkung der betrieblichen Alterssicherung nur eine nachrangige Bedeutung zugemessen wird. Hier besteht in Deutschland noch erheblicher Nachholbedarf. Mit der „Einräumung eines arbeitsrechtlichen Rechtsanspruchs auf Umwandlung von Arbeitsentgelt in einen Beitrag zu einer betrieblichen Alterssicherung“ ist es jedenfalls nicht getan.

Zudem beruhen die Vorschläge der Bundesregierung bei der Eigenvorsorge auf der Annahme, dass die Ausweitung der freiwilligen Vorsorge auch tatsächlich erreicht wird. Es ist aber nicht unplausibel anzunehmen, dass diese Freiwilligkeit Teile der Bevölkerung davon abhalten wird, in ausreichendem Maße für ihre Alterssicherung vorzusorgen – trotz der geplanten finanziellen Anreize. Womit wiederum die Gefahr der

⁶ Hierfür liegen insbesondere amerikanische Daten vor. Vgl. z.B. J. Mueller: The Stock Market Won't Beat Social Security, in: Challenge, Band 41, Nr. 2, März/April 1998, S. 95-117. Den Einfluss der Demographie auf das Wirtschaftswachstum zeigt eine neue Studie des RWI für den Fall positiver Bevölkerungsentwicklung. Vgl. U. Heilemann u.a.: Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 51 (2000), Heft 1, S. 1-22. Vgl. für einen Überblick H.-J. Krupp: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg. (1997), H. 5, S. 289-298.

Sozialhilfebedürftigkeit gegeben wäre.

Damit entsteht ein „Moral-hazard“-Problem: Menschen, die eine Rente deutlich unter dem Sozialhilfeniveau zu erwarten haben, würden mit eigenen freiwilligen Beiträgen nur die zu erwartende Sozialhilfe vermindern. Sie haben keinen Anreiz, privat Vorsorge zu leisten.

Ungeklärt ist auch eine ordnungspolitisch klare Trennung zwischen den Funktionen der gesetzlichen Sicherung und der privaten Altersvorsorge. Die Förderungsvorschläge der Koalition für die private Altersvorsorge, aber auch die Vorstellungen der Opposition sind davon geprägt, dass man in der Förderung und Regulierung der privaten Vorsorge Elemente des sozialen Ausgleichs einbauen müsse. Dies ist ein Irrweg. Ordnungspolitisch sollten die Funktionen des sozialen Ausgleichs, soweit sie notwendig sind, in der gesetzlichen Rentenversicherung angesiedelt werden. Die private Altersvorsorge sollte demgegen-

über ein Alterssicherungsangebot nach den marktwirtschaftlichen Regeln der Kapitaldeckung leisten. Die Regulierung sollte sich auf den Einlegerschutz beschränken. Sicher ist die private Altersvorsorge überfordert, wenn sie nun jene sozialen Ausgleichsfunktionen übernehmen soll, die man in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr anbieten will.

Gesamtwürdigung

Insgesamt gesehen bleiben damit die Vorschläge der Koalitionsarbeitsgruppe und des SPD-Parteivorstandes bisher deutlich hinter den eigenen Zielvorstellungen zurück. Die gesetzliche Rentenversicherung ist über viele Jahrzehnte immer wieder mit Erfolg neuen Entwicklungen angepasst worden. Hierauf beruhte das Vertrauen der Bevölkerung in die Stabilität der Rentenversicherung. Mit der nun geplanten Reform entsteht die Gefahr, dass das inzwischen ohnehin angeschlagene Vertrauen nachhaltig beschädigt wird. Warum soll man in eine gesetzliche

Rentenversicherung einzahlen, wenn man auch nach einem langem Arbeitsleben nicht sicher ist, eine gesetzliche Rente oberhalb der Sozialhilfe zu erhalten?

Ein solcher Vertrauensverlust kann und muss vermieden werden. Dazu braucht man einsehbare Regeln für Rentenhöhe und Beitragssätze. Nur eine umfassende Strukturreform kann sicherstellen, dass Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft berücksichtigt werden und notwendige Einschnitte sozial akzeptabel bleiben. So wichtig der Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge ist, hiermit allein können die Probleme der Zukunft nicht gelöst werden. Ihre Funktion muss klar sein, ihre Risiken dürfen nicht unterschätzt werden. In jedem Fall muss die betriebliche Alterssicherung eine größere Rolle spielen. Erst ein stimmiges, einsehbares und widerspruchsfreies Gesamtkonzept schafft wieder Vertrauen in der Bevölkerung. Hieran weiter zu arbeiten, würde sich für Koalition und Bundesregierung lohnen.

Winfried Schmähl

Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang - Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung

Die Umriss des Regierungskonzepts zur Veränderung der Alterssicherung in Deutschland sind seit einigen Wochen deutlicher erkennbar, auch wenn vermutlich noch manches Detail verändert werden dürfte – unabhängig davon, ob im Zuge weiterer „Konsensgespräche“ oder im Interesse innerparteilicher Zustimmung. Was bislang vorgelegt wurde, ist zweifellos bereits als Angebot an die Opposition im Bundes-

tag zu verstehen und zollt auch dem herrschenden Zeitgeist Tribut.

Nachfolgend soll vor allem auf die konzeptionelle Ausrichtung der Vorschläge eingegangen werden. In der öffentlichen Diskussion stehen dagegen meist instrumentelle Aspekte (z.B. Anpassungsformel, Art der Besteuerung) im Zentrum. Die dahinterstehenden Ziele oder mögliche konzeptionelle Konsequenzen von Maßnahmen werden kaum thematisiert. Zudem ist die

Diskussion meist nur auf wenige Aspekte verengt: Welcher Beitragssatz ist noch akzeptabel bzw. wird eingehalten? Welches „Rentenniveau“ ist damit verbunden bzw. noch hinnehmbar? Und selbst bei dieser auf wenige Wirkungen verengten Sicht besteht noch ein beträchtliches Maß an – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – „Unschärfe“ hinsichtlich der Wirkungen geplanter Maßnahmen.

Paradigmenwechsel für die GRV

Wird das von der Regierung Ende Mai 2000 vorgelegte und Ende Juni 2000 eher kosmetisch veränderte Konzept realisiert, dann würde zum zweiten Mal in der deutschen Nachkriegsgeschichte ein grundlegender Paradigmenwechsel in der Alterssicherung eingeleitet. War die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung seit Bismarcks Zeiten kaum mehr als ein „Zubrot im Alter“, so trat mit der 1957 eingeführten „dynamischen Rente“ ein fundamentaler Wechsel in Konzept und Aufgabenstellung der beitragsfinanzierten gesetzlichen Alterssicherung ein: Nicht nur wurden die Renten deutlich erhöht, sondern sie wurden stärker mit dem früheren Arbeitsentgelt verknüpft und sollten dieses in einem bestimmten Umfang ersetzen (Lohnersatzfunktion der Rente). Die Rentner sollten auch an der künftigen Entwicklung des Einkommens in der Volkswirtschaft teilhaben.

Die lange Zeit weithin zutreffende Gleichsetzung „Rentner = Armut im Alter“ sollte der Vergangenheit angehören. Betrachtet man die seither eingetretene Entwicklung, so ist mit der Rentenreform 1957 ein Erfolgsmodell eingeführt worden: Armut im Alter ist glücklicherweise inzwischen ein Randphänomen geworden, und dies maßgeblich aufgrund des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rente.

Wenn jetzt gesagt wird, die gesetzliche Rente könne in Zukunft keine „Lebensstandardsicherung“ mehr garantieren, so wird implizit unterstellt, als ob sie dies in der Vergangenheit getan hätte. Sollte dahinter die Vorstellung stehen, es werde der sich im Lohn ausdrückende „Lebensstandard“ aus der Spätphase des Erwerbslebens

aufrechterhalten, so war dies nie der Fall: Die Rentenberechnung bezieht sich ja auf das im Durchschnitt des Erwerbslebens erzielte Arbeitsentgelt, auf die in dieser Zeit erreichte relative Position (Rangstelle) – zudem nach oben begrenzt durch die Beitragsbemessungsgrenze –, nicht aber auf das Entgelt gegen Ende des Erwerbslebens. Oder wie Kurt Jantz – langjähriger Abteilungsleiter im Bundesarbeitsministerium (und vorher „Generalsekretär für die Sozialreform“) – es hinsichtlich der 57er Reform ausdrückte: „Die deutsche Rente stellt die *Mindestsicherung* dessen dar, was von der Sozialen Sicherheit her zu erbringen ist. Sie läßt damit zugleich Raum und macht es zweckmäßig, daß daneben bestimmte Maßnahmen der *eigenen Vorsorge* betrieben werden“¹.

Es ist also nicht etwa so, als ob die Bedeutung von Eigenvorsorge erst heute erkannt würde. Von denjenigen, die vorsorgen konnten, erfolgte dies oft in beträchtlichem Maße. Und vor allem für Arbeitnehmer mit Arbeitsentgelt oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung wurde vielfach eine Aufstockung durch Betriebsrenten realisiert.

In den Jahren nach der Reform von 1957 wurden mancherlei Veränderungen – auch mit Blick auf die demographischen Strukturverschiebungen – beschlossen und umgesetzt, unter anderem ab 1992 die nettolohnbezogene Anpassung, da weiterhin steigende direkte Abgaben der Arbeitnehmer erwartet wurden. Zugleich wurde ein bestimmtes Rentenniveau als Ziel definiert: Für einen Durchschnittsverdiener nach 45 Versi-

cherungsjahren (Eckrentner, mit 45 Entgeltpunkten) sollte die Rente rund 70% des jeweiligen durchschnittlichen Nettoentgelts aller Versicherten betragen. Da das Sozialhilfeniveau bei rund 40% des durchschnittlichen Nettoentgelts liegt, können zumindest Versicherte mit annähernd durchschnittlichem Verdienst und längerer Versicherungsdauer damit rechnen, daß ihre Rente die Sozialhilfegrenze (spürbar) übersteigt².

Die jeweils erforderliche Finanzierung der Rentenausgaben sollte aus Beitragseinnahmen und Bundeszahlungen erfolgen. Das entsprach dem Konzept einer „ausgabenorientierten Einnahmepolitik“. Jetzt soll dagegen eher eine „einnahmeorientierte Ausgabenpolitik“ realisiert werden, indem (wie schon im Prinzip bei Kranken- und Pflegeversicherung) weitgehende Beitragssatzstabilität – und damit zugleich eine Begrenzung von Lohn(neben)kosten – angestrebt wird.

Die Regierungsstrategie

Unstrittig ist, daß in einer deutlich alternden Bevölkerung – wie in Deutschland – Alterssicherung teuer wird, sofern nicht das Absicherungsniveau für das Alter spürbar reduziert wird. Dem will die Regierung durch eine Doppelstrategie begegnen: Das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung soll deutlich gesenkt werden, was einen zusätzlichen Vorsorgebedarf erzeugt. Ein Auffüllen der „Versorgungslücke“ soll durch ertragreiche private Vorsorge erfolgen, deren Finanzierung für den einzelnen durch einen geringeren Anstieg

¹ Kurt Jantz: Die Hauptideen aus der deutschen Rentenreform, in: Die Versicherungslandschau, Jg. 18 (1963), S. 124; Hervorhebungen nicht im Original.

² Bei einem Eckrentnenniveau von 70% braucht ein Durchschnittsverdiener etwa 26 Versicherungsjahre, um eine Rentenrente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erreichen.

der Rentenversicherungsbeiträge und eine steuerliche Entlastung bzw. durch Prämien erleichtert werden soll.

Wie soll dies nun umgesetzt werden und welche Effekte wären zu erwarten? Die Regierung will auf doppeltem Wege das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) reduzieren:

□ zum einen soll ein Zusatzfaktor in die Anpassungsformel eingefügt werden. Durch ihn wird die Einführung eines zusätzlichen Vorsorgebeitrags von 4% simuliert. Unabhängig davon, ob eine Zusatzvorsorge – und falls ja, in welchem Ausmaß – erfolgt, soll dieser virtuelle Zusatzbeitrag den Anstieg der Rentenanpassungen mindern. Dies trifft gegenwärtige und künftige Rentner.

□ Darüber hinaus soll für künftige Rentner bei der Erstberechnung ihrer Rente ein zusätzlicher Kürzungsfaktor (beschönigend als „Ausgleichsfaktor“ bezeichnet) wirksam werden. In den Mai-Vorschlägen wurde dies damit begründet, daß Jüngere die Möglichkeit für zusätzliche Vorsorge hätten – je jünger, desto länger und mehr. Die dabei unterstellte virtuelle Privatrente sollte dann in jedem Fall zur Hälfte auf die GRV-Rente angerechnet werden, diese also entsprechend reduzieren, unabhängig davon, ob zusätzlich vorgesorgt wurde oder nicht. Diese Kürzung wirkt also um so stärker, je jünger die Versicherten sind. Zwar ist die spezifische Begründung dieser Maßnahme vier Wochen später aufgegeben worden, der damit verbundene Effekt wird aber unverändert durch diesen „Ausgleichsfaktor“ angestrebt³.

Bevor auf die quantitativen Auswirkungen eingegangen wird, ein Wort zum Ansatz: Nicht nur wird

durch die reduzierenden Maßnahmen ein (zusätzlicher) Vorsorgebedarf erzeugt, sondern das GRV-System wird in seiner Konzeption und Legitimationsbasis tiefgreifend berührt. Besonders deutlich zeigt dies das Anrechnungsmodell des „Ausgleichsfaktors“: Wurde privat vorgesorgt – oder hätte vorgesorgt werden können –, dann besteht danach offenbar ein geringerer Bedarf an GRV-Rente. Die Rente wird implizit bedarfsabhängig. Ein solches Anrechnungsmodell existiert bereits bei der Hinterbliebenenrente (siehe weiter unten). Dieser Ansatz wirft die Frage auf, ob damit einer Ankündigung in der Regierungserklärung von Kanzler Schröder (vom November 1998) gefolgt werden soll, als es hieß: „...soziale Leistungen werden wir stärker als bisher auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren...“.

Es ist offensichtlich, daß die Parameterwerte in beiden Kürzungsvorschlägen willkürlich sind und nahezu beliebig manipuliert werden können. Erst sollte es ein (freiwilliger) Zusatzbeitrag von 2,5% sein, jetzt von 4%, dann wurde ein zusätzlicher „Ausgleichsfaktor“ auf der Basis einer unterstellten Rendite für eine Privatrente von 5,5% definiert, jetzt – nach erheblicher innerparteilicher Kritik – basiert er auf einer Rendite-Annahme von 4%, damit der „Ausgleichsfaktor“ weniger stark wirkt und das „Rentenniveau“ nicht so stark reduziert wird, wie ursprünglich beabsichtigt. Und warum erfolgt nur eine Anrechnung von 50% der unterstellten Vorsorge – zudem nur einer spezifischen (gegebenenfalls steuerlich geförderten) Vorsorgeform – und nicht auch die Anrechnung anderer Einkünfte?

³ Für manche haben diese Maßnahmen „Charme“ und „Pfiff“, andere sehen darin Beispiele einer „Trickkistenmentalität“.

Ein kostenträchtiger Weg

Nun zu den quantitativen Effekten. Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stehen „Rentenniveau“ und Beitragssätze. Unter Berücksichtigung der beiden erwähnten Mechanismen würde ein „Eckrentner“ im Jahr 2030 nur 60% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erhalten statt rund 70% nach gegenwärtiger Rechtslage, allerdings erst bei Rentenbezug ab Alter 65⁴. Ein Rentenbeginn mit 62 Jahren führt zu einem Niveau von weniger als 54%. Bei dieser Niveausenkung brauchte bereits ein Durchschnittsverdiener nunmehr 30 Versicherungsjahre, um eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erreichen.

Damit wird offenkundig, daß viele langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Verdienst und/oder geringer Zahl an Versicherungsjahren aus der GRV kaum noch eine Rente erwarten können, die spürbar über der Sozialhilfe läge. Damit würde allerdings die Legitimationsbasis für eine solche Pflichtversicherung untergraben⁵. Zu erwarten wäre, daß die GRV längerfristig zu einem Umverteilungssystem mutiert, das primär der Armutsvermeidung dient und schließlich weithin der Steuerfinanzierung bedarf.

Die primäre Begründung für die vorgesehenen Maßnahmen ist die Begrenzung der Abgaben und die Vermeidung einer vielfach beschworenen „Krise“ des Rentensystems. Ohne die Regierungsmaßnahmen würde – bei sonst vergleichbaren Annahmen – ein GRV-Beitrag im Jahr 2030 von etwa 24% zu erwarten sein, mit diesen Maßnahmen ein Beitrag von

⁴ Dies ist das Ergebnis der im Juni 2000 vorgelegten Vorschläge. Die Niveausenkung als Ergebnis der Vorschläge vom Mai 2000 war noch stärker.

Eckrenten (GRV), Zusatzrenten und Zusatzbeiträge 2020, 2025 und 2030

Jahr	Renten für einen Eckrentner							Beitragszahlung eines Durchschnittsverdieners (bei 3% Lohnzuwachs p.a.)			
	Gesetzliche Rentenversicherung				Differenz GRV-Rente und Gesamtrente in DM/Mt. (6-1)			Minderung GRV-Beitrag im Vergleich zu modifizierter Nettoanpassung ohne Zusatzbeitrag (Arbeitnehmeranteil) % DM/Mt.			Netto-Zusatzbeitragszahlung in DM/Mt. (8-10)
	Bestandsrenten		Neurenten								
	Eckrente bei modifizierter Nettoanpassung in DM/Mt. ohne mit 4% Zusatzbeitrag	Abzugsbetrag in DM/Mt.	GRV-Rente in DM/Mt. (2-3)	Zusatzrente bei 4% Rendite in DM/Mt.	Gesamtrente in DM/Mt. (4+5)	4% Minderung GRV-Beitrag in DM/Mt.	4% Minderung GRV-Beitrag im Vergleich zu modifizierter Nettoanpassung ohne Zusatzbeitrag (Arbeitnehmeranteil) % DM/Mt.	Netto-Zusatzbeitragszahlung in DM/Mt. (8-10)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2020	3752	3612	108	3504	260	3764	12	330	0,50%	41	289
2025	4338	4139	186	3953	401	4354	16	382	0,75%	72	310
2030	4950	4715	283	4432	588	5020	70	435	1,00%	109	326

22%. Hinzu kämen aber 4% Zusatzbeitrag allein für die Arbeitnehmer. Das heißt, der Arbeitgeberbeitrag würde dann statt 12% nun 11% betragen, der Arbeitnehmerbeitrag 15% statt 12%. Insgesamt würde die Altersvorsorge deutlich „teurer“ als ohne diese Maßnahmen⁶.

Wie zahlt sich die Mehrbelastung für die Versicherten aus? Ein Blick auf die Zahlen in der Tabelle für die Jahre 2020, 2025 und 2030 zeigt, daß minimale Rentenmehrbeiträge durch hohe Zusatzbeiträge „erkauft“ werden müßten: Ein „Eckrentner“, der 2020 „in Rente geht“ würde danach aus GRV-Rente plus (unterstellter) Zusatzrente insgesamt monatlich 12 DM mehr erhalten, 2030 wären es für einen neu in Rente gehenden „Eckrentner“ 70 DM monatlich zu-

sätzlich. Allerdings wäre schon ab 2001 ein Zusatzbeitrag fällig, aus dem sich die Zusatzrente ergeben soll. So müßte ein Durchschnittsverdiener z.B. 2020 eine Mehrbelastung von rund 290 DM monatlich hinnehmen, 2030 von rund 330 DM. Auch wenn man eine Entlastung durch steuerliche Maßnahmen oder Prämien unterstellt⁷, bleibt es bei einer jahrzehntelangen deutlichen Mehrbelastung gegenüber einer vergleichbaren Absicherung in der GRV.

Neue Anpassungsformel

Die Regierung will – nach manchem Zögern – von der Netto-lohnanpassung abgehen und im Prinzip einen schon lange vorliegenden – kürzlich auch vom Sozialbeirat unterbreiteten – Vorschlag aufgreifen, um insbesondere die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf die Anpassungsformel zu vermeiden. Diese neue Anpassungsformel sollte sich auf Bruttolohnentwicklung und Beitrag zur Rentenversicherung stützen⁸.

Allerdings hat die Regierung dies um den fiktiven 4%-Zusatz-

beitrag erweitert, der aber nur ein Instrument ist, um das Leistungsniveau in der GRV zu reduzieren. Wenn dies aber das Ziel ist, dann wäre es – ohne daß ich damit das Ziel bejahe – meines Erachtens besser, die Niveausenkung durch eine direkte, offene Maßnahme und nicht auf indirektem Wege – in einen fiktiven Zusatzbeitrag „verpackt“ – durchzuführen. Dieser fiktive Zusatzbeitrag ist Ausfluß zeitgeistgeprägter politischer Rhetorik.

Bei Entscheidungen über das anzustrebende „Rentenniveau“ sollte unter anderem berücksichtigt werden, was Versicherte in Zukunft vermutlich an Rentenan-sprüchen (Entgeltunkten) erwerben können. Dies hängt unter anderem von der Entwicklung im Beschäftigungssystem, aber auch von der Gestaltung des Leistungsrechts ab. Dabei ist zu beachten, daß sich manche Veränderungen des Leistungsrechts (wie z.B. die verringerte Berücksichtigung von Ausbildungszeiten) nicht auf das „Eckrentenniveau“ auswirken (bei

⁵ Auf die Probleme, die eine deutliche Niveaureduktion in der GRV aufwerfen, hat der Verfasser bereits im Zusammenhang mit Überlegungen der Vorgängerregierung zur Einführung eines „demographischen Faktors“ in die Rentenformel hingewiesen; siehe Winfried Schmäh: Fragwürdige Schrumpfkur, in: Die Zeit, Nr. 52, 20.12.1996, S. 3. Ausführlichere Analysen hierzu ders.: Alterssicherung – Quo vadis?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 (1997), S. 413-435. – Inzwischen wurde dieser Argumentationsstrang, der auf eine wichtige Legitimationsbasis eines Pflicht-Beitragssystems hinweist, verschiedentlich aufgegriffen, so kürzlich auch vom DIW (DIW Wochenbericht 30/2000).

⁶ Ob und gegebenenfalls inwieweit die Belastungsverteilung im Lohnfindungsprozeß und durch Überwälzungsmaßnahmen verändert würde, ist eine andere Frage.

⁷ Wobei im weiteren Verlauf noch intensive Bemühungen stattfinden werden, bestimmte Vorsorgeformen in das Förderkonzept integriert zu bekommen. Zudem stellt sich u.a. die Frage, wie künftig die Pflicht-Sozialversicherungsbeiträge steuerlich behandelt werden sollen, wenn freiwillige Vorsorgeaufwendungen steuerfrei gestellt werden.

⁸ Siehe dazu Winfried Schmäh: Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg. (1984), S. 269-306; sowie ders.: Die Nettoanpassung der Renten „auf dem Prüfstand“: Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer „lohn- und beitragsbezogenen“ Anpassungsformel, in: Deutsche Rentenversicherung 1999, S. 494-507, wo auch auf die „Geschichte“ der Vorschläge eingegangen wird.

dem ja stets 45 Entgeltpunkte unterstellt werden), wohl aber auf das individuell erreichbare Niveau.

Weiterhin sollten Entwicklungen in anderen Bereichen als der Rentenversicherung beachtet werden, so die Belastung durch direkte Steuern, aber auch durch indirekte Abgaben, sowie eventuell Mehrbelastungen im Bereich der Krankenversicherung – z.B. durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf alle Einkunftsarten (wie verschiedentlich vorgeschlagen wird) oder durch veränderte Zuzahlungsregelungen –, schließlich auch die Entwicklung der (bislang nicht dynamisierten) Leistungen der Pflegeversicherung.

Anhebung des Rentenalters statt „Ausgleichsfaktor“

An die Stelle des manipulations-trächtigen „Ausgleichsfaktors“, der für künftige Rentner sukzessiv verstärkt wirksam werden soll, wäre aus meiner Sicht ein anderer, zudem inhaltlich begründbarer Ansatz sinnvoll: Angesichts der steigenden Lebenserwartung führt ein unverändertes Rentenzugangsalter zu einer Verlängerung der Rentenlaufzeit und faktisch (bei unverändertem Rentenrecht) zu einer Leistungsausweitung. Längerfristig⁹ könnte eine allmähliche Anhebung der Regelaltersgrenze im Zuge steigender Lebenserwartung erfolgen. Das wäre ein sinnvoller „demographischer Faktor“ in der Rentenformel, der zu einem Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters beitragen könnte. Dieses wiederum wirkt spürbar entla-

stend auf Ausgabenanstieg und Finanzbedarf¹⁰.

Private Vorsorge und betriebliche Alterssicherung sollten die GRV-Leistungen nicht ersetzen, sondern gezielt und flexibel gestaltbar ergänzen, abgestimmt auf die jeweiligen Vorsorgebedarfe¹¹. Gezielte – auch familienpolitisch differenzierte – Unterstützung würde dies erleichtern.

Daß ein ausgeprägtes Interesse insbesondere von Finanzmarktakteuren an einer Niveaureduktion in der GRV besteht, ist verständlich. Die damit verbundenen Wirkungen sind allerdings ausgesprochen komplex, wenig transparent (man denke an Kosten und Risiken) sowie mit erheblichen unterschiedlichen Effekten für die Geburtsjahrgänge wie auch für Männer und Frauen verbunden. In den interessegeleiteten optimistischen Äußerungen, die angesichts der derzeitigen Goldgräberstimmung an den Finanzmärkten auf aufnahmebereiten Boden fallen, spiegelt sich dies alles kaum wider. Die facettenreiche Diskussion über Umlagefinanzierung versus Kapital-

fundierung soll hier nicht aufgegriffen werden¹². Vielmehr sei noch auf einige Aspekte hingewiesen, die in der aktuellen Diskussion eher ein Randdasein fristen.

Hierzu gehört auch das Thema Verlängerung der Rentenlaufzeit, was mit einer an die Entwicklung der Lebenserwartung anknüpfenden Gestaltung von Altersgrenzen bereits angesprochen wurde. Ansatzpunkte liegen dabei am Anfang der Erwerbsphase wie auch an deren Ende. Allerdings bedarf es stets „flankierender Maßnahmen“, insbesondere im Bildungswesen. Dazu gehört die verstärkte Integration älterer Arbeitnehmer in Weiterbildungsaktivitäten. Vermehrte Humankapitalinvestitionen werden im Zusammenspiel mit verlängerter Erwerbsphase für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber „rentierlicher“.

Die Forderung nach „Kapitalfundierung“ im Zusammenhang mit Alterssicherung sollte angesichts einer alternden Erwerbsbevölkerung mehr auf *Humankapital-Bildung* bezogen werden.

Einschränkung bei der Hinterbliebenenrente

Hatte die Regierung im Hinblick auf die Alterssicherung von Frauen zunächst drei, später zwei Optionen zur Auswahl gestellt – wobei sich grundsätzlich die Frage stellt,

¹⁰ Zur Illustration sei anhand der im Juli 2000 vorgelegten 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auf die Entwicklung des Altenquotienten bei unterschiedlicher Abgrenzung der Erwerbsfähigkeitsphase hingewiesen: Betrug der „Altenquotient (60/20)“ (Personen 60 Jahre und älter zu 20- bis unter 60-jährigen) 1999 39,8, würde er (bei jährlicher Nettozuwanderung von 100000 Personen) auf 73,0 im Jahre 2030 steigen. Wird das Erwerbsfähigkeitsalter dagegen zwischen 20 bis unter 65 Jahren definiert, wäre der „Altenquotient (65/20)“ im Jahre 2030 „nur“ rund 47. Da bisher nur Daten für diese Abgrenzungen veröffentlicht wurden, sind sie hier exemplarisch benutzt worden, ohne damit den Eindruck erwecken zu wollen, das durchschnittliche (effektive) Rentenalter werde auf 65 Jahre steigen. Eine allmähliche Anhebung des derzeit durchschnittlichen Rentenzugangsalters von rund 60 Jahren um vielleicht 2-3 Jahre bis zum Jahr 2030 würde aber den erforderlichen GRV-Beitragssatz deutlich reduzieren.

¹¹ Auch das wurde schon vor rund 40 Jahren vertreten: „Wir müssen also von der Sicht des einzelnen her sagen, daß Soziale Sicherheit durch Eigenvorsorge zu ergänzen, aber nicht zu ersetzen ist“ (K. Jantz, -a.a.O., S. 124).

¹² Der Verfasser hat sich dazu an verschiedenen anderen Stellen geäußert, siehe u.a. Winfried Schmähl: Zum Vergleich von Umlageverfahren und kapitalfundierte Verfahren zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a.O. 1982; ders.: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Kapitalbildung und Investitionstätigkeit im Zeichen der Globalisierung, Arbeiter, Sonderausgabe, Juni 1995, S. 7-9; ders.: Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 5, S. 264-267; ders.: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, in: Deutsche Rentenversicherung 2000, S. 50-71.

⁹ Etwa ab dem Zeitraum, für den die Regierung auch das Einsetzen ihres „Ausgleichs- (= Kürzungs-)faktors“ vorgesehen hat, also in der ersten Hälfte des 2. Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts. D.h. Ankündigung jetzt, aber Wirksamwerden später, um auch hinreichend Anpassungszeit für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber zu geben. Vgl. Näheres bei W. Schmähl: Alterssicherung – Quo vadis?, a.a.O.

ob in einem Pflichtsystem solche „Optimierungsmöglichkeiten“ bestehen sollten –, so ist jetzt allein eine deutliche Einschränkung bei den Hinterbliebenenrenten vorgesehen¹³. Der Satz der Hinterbliebenenrenten soll von 60% der Versichertenrente des verstorbenen Ehegatten auf 55% gesenkt, alle anderen Einkünfte des/der Hinterbliebenen sollen angerechnet¹⁴ und der bislang dynamische Freibetrag bei der Einkommensanrechnung soll eingefroren werden. Die dadurch ausgelöste Leistungsminderung wird für Kindererziehende abgeschwächt, indem für jedes Kind ein Zuschlag gezahlt wird.

Eine Familienkomponente bei der Hinterbliebenenrente ist aus meiner Sicht sinnvoll¹⁵. Wenn aber Familienkomponenten bei Versichertenrenten (Kindererziehungszeiten) – durchaus systemadäquat – aus allgemeinen Haushaltsmitteln (neuerdings aus Beiträgen des Bundes) finanziert werden, so ist diese Art der Finanzierung bei Hinterbliebenenrenten genauso angezeigt. Mehr noch: Bereits das derzeitige Anrechnungsmodell der Hinterbliebenenrenten – nach dem ja der Zahlbetrag der Rente reduziert wird, wenn eigenes Arbeitsentgelt und/oder eigene Versichertenrente den Freibetrag übersteigen –, macht deutlich, daß Hinterbliebenenrenten eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs, der interpersonellen Einkommensumverteilung, sind. Dies wird noch weitaus augenfälliger, wenn künftig alle an-

deren Einkünfte auf die Hinterbliebenenrente angerechnet werden sollen. Die Finanzierung aus lohnbezogenen, am Arbeitsverhältnis anknüpfenden Beiträgen ist damit nicht vereinbar.

Das Verhältnis Steuer- zu Beitragsfinanzierung

Damit wird das Verhältnis von Steuer- zu Beitragsfinanzierung berührt. Während in den letzten Jahren immer stärker der GRV übertragene Umverteilungsaufgaben nun systemadäquat aus Steuermitteln finanziert werden, geht man jetzt übrigens bei der Bundesanstalt für Arbeit den entgegengesetzten Weg, da bereits 2001 der Bundeszuschuß zu der stark allgemeine Aufgaben ausführenden Bundesanstalt entfallen soll. Dies sieht nach einem Kompensationsgeschäft zwischen Arbeits- und Finanzminister aus. Darauf deutet auch die Reduzierung der Rentenbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit für Bezieher von Arbeitslosenhilfe hin.

Ausgeklammert ist bislang auch die künftige Entwicklung der Bundeszahlungen an die Rentenversicherung. Sie basieren inzwischen auf drei unterschiedlichen Quellen, dem allgemeinen Bundeszuschuß, dem zusätzlichen Zuschuß aus dem Aufkommen eines Prozentpunktes der Mehrwertsteuer und auf Zuführungen aus der Ökosteuer. Die Forderung, Mittel der Ökosteuer anders zu verwenden, wurde inzwischen verschiedentlich erhoben und läßt erwarten, daß dieser Problemkomplex mit auf die Tagesordnung rückt. Bleibt dies aber aus dem Gesamtpaket der Vorschläge zur Weiterentwicklung der Alterssicherung ausgeklammert – was politisch nahezuliegen scheint –, so bleibt zugleich ein Finanzierungsrisiko im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung.

Hinter all dem steht aber die Frage, welches Konzept für die Alterssicherung insgesamt und für die gesetzliche Rentenversicherung im besonderen maßgebend sein soll. Oben habe ich bereits darauf hingewiesen, daß ein Konflikt zu erwarten ist, wenn man – was wirtschafts- und sozialpolitisch und auch im Hinblick auf die Akzeptanz der GRV sinnvoll ist – in der GRV eine enge Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung erhalten, zugleich aber das Leistungsniveau spürbar reduzieren will.

Eine enge Beitrags-Leistungs-Verknüpfung könnte dazu beitragen, die Rentenversicherung weniger eingriffsanfällig zu gestalten, damit vertrauensbildend wirken und zu sozial- wie wirtschaftspolitisch befriedigenden Wirkungen führen¹⁶.

Aufklärung über Wirkungen notwendig

Es bedarf meines Erachtens weitaus mehr an differenzierten Informationen über die Auswirkungen, als bislang der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die viel beschworene „Zivilgesellschaft“ und das Konzept des „mündigen Bürgers“ erfordern mehr Transparenz und Aufklärung. Für einen Großteil der Bürger – insbesondere auch in Ostdeutschland – wird auf absehbare Zeit die GRV das zentrale Alterssicherungssystem bleiben. Zu einem Wiedergewinnen von Vertrauen in die GRV, das durch die öffentliche Diskussion – man muß sagen, teilweise sogar gezielt – beschädigt wurde, gehört auch, dieses System nicht etwa manipulationsanfällig und noch intransparenter zu machen, sondern zu vereinfachen. Angesichts der bisherigen Vorschläge sind wir davon aber noch weit entfernt.

¹³ Ob Hinterbliebenenrenten auch bei „gleichgeschlechtlichen Partnerschaften“ eingeführt werden, bleibt abzuwarten. Hierzu gibt es bislang unterschiedliche Vorstellungen aus Kreisen der Regierungskoalition.

¹⁴ Ausnahme sollen Einkünfte aus der staatlich geförderten Altersvorsorge sein.

¹⁵ In diesem Sinne Winfried Schmähli: Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Berlin 1995, S. 225-245.

¹⁶ Zu weiteren Maßnahmen zur Weiterentwicklung der umlagefinanzierten Rentenversicherung siehe W. Schmähli: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende, a.a.O.