

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Deutschland in der Prüfung (3): Rentenreform

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 57

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1998) : Deutschland in der Prüfung (3): Rentenreform, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 57, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99766>

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.



Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

Deutschland in der Prüfung (3) Rentenreform

„Wer jungen Menschen, die heute ins Berufsleben eintreten, eine auskömmliche Rente verspricht, der gibt ein Versprechen ab, von dem man heute schon weiß, daß es wahrscheinlich nicht gehalten werden kann ...

Es geht um eine Reform des gesamten Systems der Altersvorsorge. Dafür gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten: Entweder die Kinder ernähren die Eltern im Alter, oder die Aktiven bilden Kapital, das sie im Alter verzehren können. Werden weniger Kinder geboren, dann muß mehr Kapital gebildet werden. Seit Mitte der sechziger Jahre hat sich aber nicht nur die Geburtenzahl halbiert, sondern auch die volkswirtschaftliche Sparquote ... Wir stehen vor dem Scheitern des gesamten Systems der Altersvorsorge.

Schuld ist nicht individuelle Unvernunft. Schuld ist die Konstruktion des Systems.“ (Wolfram Engels, 1986)

Aus Sicht vieler Sozialpolitiker wurde die Diskussion um die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung vor wenigen Wochen entschieden. Die auch auf die gesetzliche Rentenversicherung im nächsten Jahrhundert zukommenden demographischen Probleme seien im System der Lohn- und beitragsbezogenen Rente lösbar; ein Systemwechsel sei weder nötig noch sinnvoll, stellte der Verband der Rentenversicherungsträger (VDR) zufrieden fest. Ein vom VDR in Auftrag gegebenes Gutachten der renommierten Basler Prognos AG war zu dem Ergebnis gekommen, unter den Bedingungen des Rentenreformgesetzes 1999 könne der Beitragssatz zur gesetzlichen Rente bis 2020 unterhalb der Marke von 21 Prozent bleiben und müsse auch unter ungünstigen Bedingungen bis 2040 nicht über 24,5 Prozent steigen.

Man darf dem Gutachten, das für viele Funktionäre und Politiker Entwarnung an der „Rentenfront“ signalisierte, getrost solides Rechnen unterstellen. Freilich, wer sich jemals näher mit dem deutschen Rentensy-

stem befaßt hat, weiß: Dieses System besitzt Stellschrauben in genügender Anzahl, um es jeweils so zu justieren, daß die vermeintliche Schlüsselgröße Rentenbeitrag im Rahmen des Erträglichen bleibt.

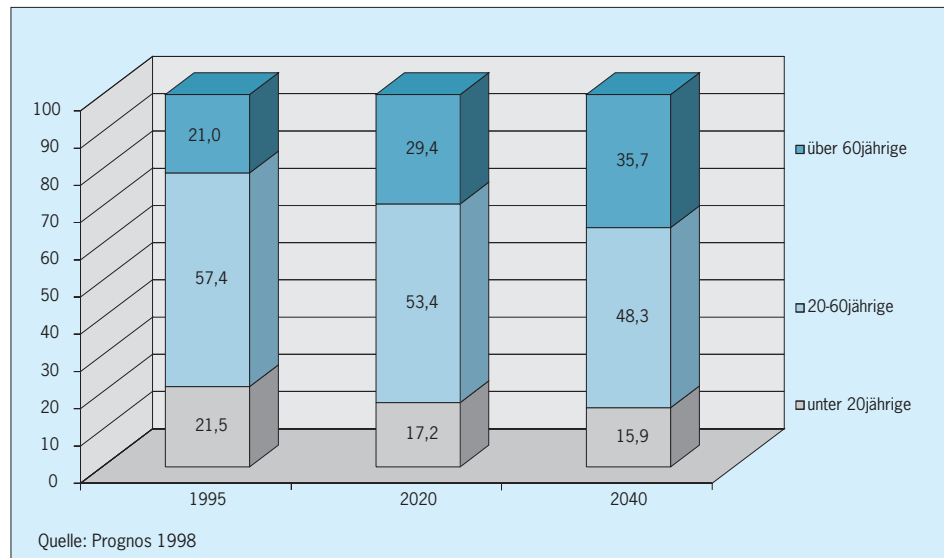
Ob die aus diesen Beiträgen dann erwachsenden Renten ihrerseits im Rahmen bleiben, ist damit allerdings noch längst nicht ausgemacht. Für die Bewertung der Zukunftsfähigkeit eines Rentensystems kommt es keineswegs allein auf die Beitragssätze an – man muß schon näher hinsehen, um zu prüfen, was Sache ist.

Rentensystem in der demographischen Klemme

Ein umlagefinanziertes Rentensystem wie die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) unterliegt einer immanenten Mechanik, die es gegenüber Änderungen der Bevölkerungsstruktur empfindlich macht.

Wichtigstes Merkmal eines Umlageverfahrens ist, daß die Beiträge der Versicherten praktisch gleichzeitig als Renten wieder ausgezahlt werden. Die Generation der Beitragszahler legt also – anders als von vielen Bürgern geglaubt – nichts für später zurück. Ein Umlagesystem kann daher nur dann nachhaltig funktionieren, wenn man erwarten darf, daß die nachfolgende Generation zahlreich, zahlungsfähig und zahlungswillig genug ist, später die Renten der heutigen Beitragszahler zu finanzieren. Genau dies ist alles andere als sicher.

Was im Umlageverfahren im Durchschnitt als Rente bezahlt werden kann, hängt von der Bevölkerungsstruktur, von der Erwerbsneigung (Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbsfähigen) sowie vom durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen ab. Diese Größen bilden ein relativ starres Hebelwerk: Bei gegebenem Größenverhältnis zwischen Rentner- und Aktiven-generation (Altenquotient) und gegebener Erwerbsneigung ist eine bestimmte Relation von durchschnittlichem Arbeitseinkommen und Durchschnittsrente (Rentenniveau) nur mit einem ganz bestimmten Beitragssatz zu erreichen. Bleiben Bevölkerungsstruktur, Erwerbsneigung und Beitragssatz konstant, dann wächst die Durchschnittsrente proportional zu den Durchschnittseinkommen. Ältert die Bevölkerung oder sinkt das Renteneintrittsalter, nimmt also der Altenquotient zu, dann folgt im Umlageverfahren daraus die Notwendigkeit, das Rentenniveau abzusinken und/oder die Beiträge anzuheben. An dieser Mechanik ändert sich durch die Tatsache, daß ein erheblicher Teil der Rentenzahlungen durch den sogenannten Bundeszuschuß finanziert wird, grundsätzlich nichts; sie bedeutet lediglich, daß Steuern

Deutschland in der Prüfung (3)
Rentenreform**Alternde Gesellschaft***Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung*

an die Stelle von Sozialabgaben treten – ein alternativer, im übrigen aber alles andere als effizienter Weg der Rentenfinanzierung durch Umverteilung.

Seit Jahren gibt es zwei demographische Trends, die zu einem Anstieg des Altenquotienten geführt haben und weiter führen werden: die Zunahme der Lebenserwartung und das Zurückbleiben der Geburtenrate hinter dem, was zur Stabilisierung der gesamten Bevölkerung erforderlich wäre. Beides bedeutet, daß unsere Gesellschaft „altert“:

- Zwischen 1995 und 2040 wird die Zahl der bis zu 20jährigen von 17,6 Mio auf 11,5 Mio zurückgehen.
- Im gleichen Zeitraum geht die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 60 Jahren von 47 auf 34,8 Mio zurück.
- Die Zahl der älteren Menschen (über 60jährige) wird dagegen von 17,2 Mio auf 25,7 Mio ansteigen.

Der Altenquotient wird sich diesen Daten zufolge bis zum Jahr 2040 verdoppelt haben. Bleiben die übrigen für das Rentensystem ausschlaggebenden Strukturgrößen –

insbesondere das Renteneintrittsalter und die Erwerbsquote – konstant, dann wird sich auch die Zahl der Rentner im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen verdoppeln: Dann kommen nach Schätzung der OECD im Jahr 2040 auf 10 Erwerbstätige mehr als 8 Rentner.

Für die gesetzliche Rente bedeutet das, grob gesprochen: Unveränderte Leistungen sind nur noch um den Preis verdoppelter Beitragssätze zu haben, unveränderte Beitragssätze machen eine Halbierung der Rentenleistungen erforderlich. Reformen innerhalb des Umlageverfahrens sind darauf verwiesen, einen Weg zwischen diesen beiden Extremen zu gehen – das Grunddilemma auflösen können sie nicht. An dieser einfachen Wahrheit kommt man nicht vorbei.

Rentenreformgesetz 1999

Im Oktober 1997 verabschiedete der Bundestag nach langer Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition das Rentenreformgesetz 1999 (RRG 1999), das dem eingangs erwähnten Gutachten zufolge über Jahrzehnte hinweg weitere Reformen erübrigt. Die Wirkungen des RRG

1999 lassen sich an den drei Kernelementen der Rentenreform festmachen:

Begrenzung der Rentenansprüche: Die Rentenformel wird um einen Demographiefaktor ergänzt, der die Belastung des Rentensystems durch die steigende Lebenserwartung abfedern soll. Die Renten werden künftig etwas langsamer ansteigen als die Nettolöhne der Arbeitnehmer, so daß das Rentenniveau langfristig auf 64 Prozent zurückgeht. Darüber hinaus werden die Altersgrenze für Altersrente an Schwerbehinderte angehoben, die Zugangsbedingungen für Arbeitslose und für Frauen denen für langjährig Versicherte angeglichen und die Erwerbsminderungsrente von arbeitsmarktpolitischen Elementen bereinigt.

Erhöhter Bundeszuschuß: Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung werden dauerhaft erhöht, um den Beitragssatz um rund 1 Prozentpunkt niedriger ansetzen zu können; Kosten 1999: 13,3 Mrd. D-Mark, 2000: 16,3 Mrd. D-Mark. Tendenz: dynamisch ansteigend gemäß der Entwicklung der Alterslast.

Familienpolitische Komponente: Kindererziehungszeiten werden künftig bei der Bemessung der Renten stärker berücksichtigt. Sie werden nicht mehr mit Beitragsleistungen verrechnet und überdies von 75 auf 100 Prozent des Durchschnitts angehoben.

Prognos kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, daß diese Reform innerhalb des „bewährten Rentensystems“ die Beitragssatzdynamik deutlich eingrenzen wird: Auf Grund der beschlossenen Maßnahmen wird der GRV-Beitragssatz um zwei bis drei Prozentpunkte niedriger ausfallen können als unter altem Recht.

Dabei darf freilich nicht aus dem Blick geraten: Nur die erste Kategorie der Reformelemente, die Begrenzung von Rentenansprüchen, führt – gemessen an den für die Renten aufzubringenden Mitteln – zu einer wirklichen Entlastung des Systems. Das Rentenniveau von 70 auf 64 Prozent des

Deutschland in der Prüfung (3)
Rentenreform

durchschnittlichen Nettoeinkommens abzusenken, bedeutet unter sonst unveränderten Bedingungen eine Einsparung am Beitragssatz von rund zwei Prozentpunkten. Das sind mehr als zwei Drittel der durch das RRG 1999 bewirkten Beitragssenkung. Die vermeintliche Entlastung verpufft jedoch zum großen Teil, wenn in Rechnung gestellt wird, daß jetzt der einzelne Versicherte die Lücke zum alten Rentenniveau durch Eigenvorsorge auffüllen muß – gleiches Rentenniveau wird künftig nur zu höheren Aufwendungen zu haben sein.

Das zweite Kernelement, die Erhöhung des Bundeszuschusses, läuft auf reine Umfinanzierung hinaus: Sie entlastet den Beitragszahler und belastet im Gegenzug den Steuerzahler. Angesichts der umfassenden Versicherungspflicht gehört der weit überwiegende Teil der Steuerzahler zu den Beitragszahlern, so daß von einer Entlastung des Rentensystems allenfalls in einem formellen Sinn die Rede sein kann – substantiell ist sie jedenfalls nicht. Zusammen mit der Einschränkung der Rentenansprüche trägt sie freilich zu der von den Rentenversicherungsträgern so sehr begrüßten Dämpfung der Beitragsdynamik als Folge des RRG 1999 bei.

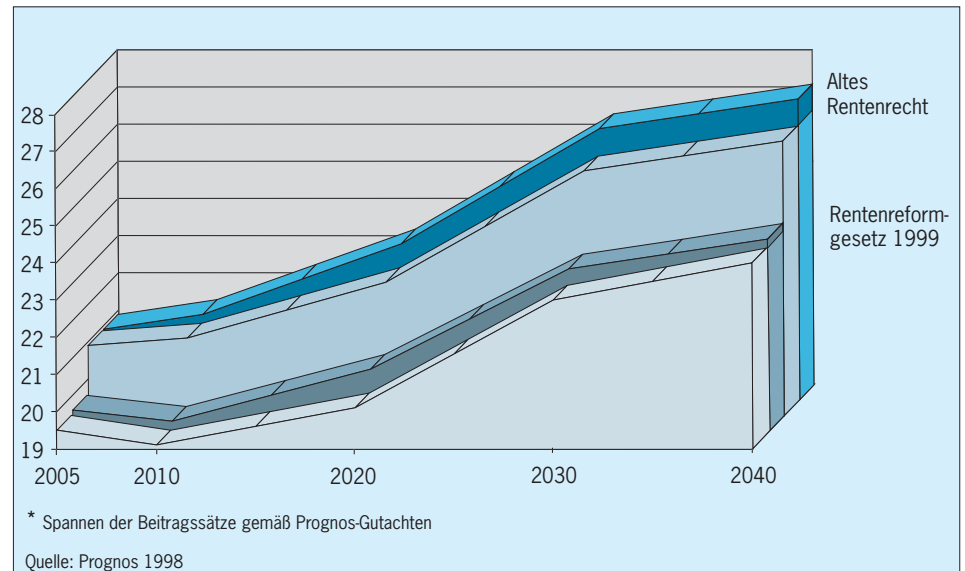
Problematische familienpolitische Komponente

Die familienpolitische Komponente des RRG 1999 schließlich wird eine Mehrbelastung der GRV mit sich bringen. Die Höherbewertung der Kindererziehungszeiten führt künftig zu insgesamt höheren Rentenzahlungen, also zu höheren Beiträgen. Dieses Reformelement bedeutet Sozialpolitik zu Lasten eines bereits überlasteten Systems.

Außer Zweifel steht: Der Generationenvertrag, der sich im Umlageverfahren manifestiert, steht und fällt mit der Bereitschaft der Menschen, Nachwuchs – sprich: Beitragszahler – aufzuziehen. Dieser „Vertrag“ krankt daran, daß er die Notwendigkeit, Altersvorsorge entweder durch die Aufzucht

Reformwirkung: Beitragssätze zur GRV* unter altem und neuem Rentenrecht

in Prozent des beitragspflichtigen Einkommens



von Kindern oder durch die Bildung von Kapital zu betreiben, für den einzelnen aufhebt, während die Gesellschaft unverändert darauf angewiesen ist, zur Versorgung der älteren Generation auf genügend viele und hinreichend leistungsfähige Beitragszahler zurückgreifen zu können. Insofern liegt der Ansatz nahe, diesen Fehlanreiz durch familienpolitische Elemente im Rentenrecht zu korrigieren in der Absicht, die Menschen zu bewegen, wieder mehr Kinder zu haben. Fraglich ist jedoch, ob eine „Abgeltung“ von Erziehungsleistung durch eine erhöhte Rente hinreichend wirksam und hinreichend gerecht sein kann. Denn angesichts des großen Zeitabstandes zwischen Leistung und Gegenleistung dürfte kaum jemand den Zuschlag bei der Rente als Unterstützung bei der Aufzucht seiner Kinder empfinden; die Gerechtigkeitsfrage stellt sich, weil die Kinder von Nichtversicherten von solcher Förderung ausgespart bleiben, obwohl auch sie mit großer Wahrscheinlichkeit später zum Generationenvertrag beitragen werden und weil andererseits keineswegs gewährleistet ist, daß die Kinder der Versicherten als Erwerbstätige zum Kreis der Beitragszahler gehören werden. Wenn es schon zusätzliche Prämien für das Aufziehen von Kindern geben sollte,

dann spricht mithin einiges dafür, dies in Form eines erhöhten Kindergeldes zu tun.

Fazit: RRG 1999 unzureichend

Ein genauerer Blick auf das, was der Gesetzgeber für die gesetzliche Rente vorgezeichnet hat, macht somit deutlich: Die im Rentenreformgesetz 1999 beschlossenen Maßnahmen mögen das Rentensystem für eine Weile stabilisieren und über die Zeit retten, können aber den diesem System anvertrauten Menschen die längerfristigen Folgen der Bevölkerungsentwicklung nicht abnehmen. Sie sind geeignet, Beitragssätze zur gesetzlichen Rente zu stabilisieren, können aber das Rentenniveau nicht halten, schmälern die interne Rendite der Beiträge und verschleiern einen nicht geringen Teil der Belastung, indem sie eine erhebliche Ausweitung des Zuschusses aus Steuermitteln vorsehen.

Daraus lassen sich zwei zentrale Schlüsse ziehen. Erstens ist allen Vorstellungen eine entschiedene Absage zu erteilen, die nach der Bundestagswahl von den Maßnahmen

**Deutschland in der Prüfung (3)
Rentenreform**

des RRG 1999 ausgerechnet die demographische Ergänzung der Rentenformel rückgängig machen wollen. Dieser Teil der Reform ist der einzige, der eine wirklich substantielle Verringerung der Beitragsbelastung in der GRV mit sich bringt.

Zweitens wird deutlich, daß das RRG 1999 eben noch keinen Ausweg aus der längerfristig drohenden Rentenkrise bieten kann – den Gesetzmäßigkeiten der Bevölkerungsentwicklung läßt sich kein Schnippchen schlagen. In dem Maße, in dem sich die demographische Schere öffnet, sind in einem auf reiner Umverteilung beruhenden Rentensystem die Rentenleistungen zu kürzen und/oder die Beiträge bzw. staatlichen Zuschüsse zu erhöhen. Solange und soweit die Bevölkerung nicht Altersvorsorge durch Kinder betreibt, ist echte Entlastung nur auf dem Wege zusätzlicher Altersvorsorge durch Kapitalbildung möglich.

Optimallösung Kapitaldeckung

Stünde der Gesetzgeber heute vor der Aufgabe, ein Rentensystem von Grund auf neu zu konstruieren und ließe er sich dabei von den Maximen leiten, die für Sozialpolitik im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft gelten (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 56), müßte er sich im wesentlichen für ein Regelwerk entscheiden, in dem

- die individuellen Rentenansprüche mit Ersparnissen begründet werden, die der Versicherte im Rahmen seiner Rentenversicherung gebildet hat,
- der einzelne lediglich zu einer Mindestsicherung gegen das Risiko der Altersarmut verpflichtet ist,
- darüber hinausgehende Vorsorge der Art und dem Umfang nach in das Ermessen des einzelnen gestellt ist,
- nicht der Staat, sondern private Versicherungs- und Kapitalanlageunternehmen

Vertragspartner des für sein Alter vorsorgenden Bürgers sind, und

- die Rolle des Staates sich darauf beschränkt, den Ordnungsrahmen für die an diesem System Beteiligten zu schaffen und dabei insbesondere die allgemeine Mindestsicherung, die Funktionsfähigkeit der Versicherungsmärkte, die Portabilität von Versicherungsansprüchen und ein Mindestmaß an Konsumentenschutz zu gewährleisten.

Eine diesen Leitlinien folgende Alterssicherung würde dem Subsidiaritätsprinzip gerecht, dem zufolge der Staat nichts regeln soll, was der einzelne in eigener Verantwortung regeln kann. Zugleich schützte eine solche Regelung mit ihrer Mindestsicherungspflicht die Allgemeinheit vor dem Risiko, daß einzelne – in der sicheren Erwartung, der Sozialstaat werde es schon richten – keine Vorkehrungen zur Sicherung ihres Alterseinkommens treffen.

Den Sozialstaat so auszurichten bedeutet keineswegs Verzicht auf Solidarität, im Gegenteil. Versicherungen verkaufen Sicherheit; diese Sicherheit beruht auf dem Risikoausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft. Versicherungen sind letztlich also Solidargemeinschaften, in denen „diejenigen, die Glück haben, an diejenigen zahlen, die ein Unglücksfall trifft“ (Wolfram Engels). Über diesen Risikoausgleich hinaus bleibt der Staat aber neutral: Er schützt die Interessen aller Bürger gleichermaßen, ohne einzelne zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Auf Umverteilung braucht dieser Sozialstaat wohlgerne nicht zu verzichten. Er muß sie freilich weitestgehend dem Steuersystem anvertrauen – wo sie hingehört und wo sie transparenter und effizienter gehandhabt werden kann als etwa im herrschenden Umlageverfahren, in dem versicherungsfremde Leistungen, beitragsfreie Zeiten oder Renten nach Mindesteinkommen es praktisch unmöglich machen, im einzelnen zu identifizieren, wer bevorzugt und wer benachteiligt wird.

Überlegenheit der Kapitaldeckung

Alterssicherung, die – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – auf eigenverantwortliche Vorsorge setzt und auf tagespolitische Einflußnahme durch den Staat verzichtet, hat freilich nicht allein Nachvollziehbarkeit und Fairneß, Marktkonformität und ordnungspolitische Klarheit für sich. Auch unter rein wirtschaftlichen Aspekten ist Kapitaldeckung der Renten vorteilhaft. Um nach 45 Beitragsjahren ein Nettorentenniveau von 70 Prozent zu erreichen, ist in der GRV derzeit ein Beitragssatz von rund 17 Prozent des Bruttoeinkommens (einschließlich Arbeitgeberanteilen an den Sozialabgaben) erforderlich. Im Kapitaldeckungsverfahren, in dem das zur Altersvorsorge Zurückgelegte Zins und Zinseszins abwirft, würde bereits ein Beitragssatz von 9 Prozent dieses Rentenniveau erbringen. Schon dies ist ein grobes Mißverhältnis.

Das ganze Ausmaß der Misere wird sichtbar, wenn man die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung in Rechnung stellt. Wer 1975 in Rente ging, erzielte auf seine Beitragsleistung eine sehr ansehnliche Rendite von 6 Prozent, der Eckrentner des Jahres 1995 immerhin noch 2½ Prozent. Wer 1995 als Versicherungspflichtiger ins Erwerbsleben eintrat, konnte dagegen nicht mehr mit einer positiven Rendite seiner Beiträge rechnen, die Generation der heute Geborenen noch viel weniger.

Wer dagegen – in Ergänzung oder anstelle der Gesetzlichen Rentenversicherung – Beiträge für kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge leistet, kann dafür – bei vorsichtiger Schätzung – eine Rendite von 4 Prozent erwarten. Unter den heutigen demographischen Bedingungen ist der theoretische „Wettbewerbsvorteil“ kapitalgedeckter Altersvorsorge also eklatant. Wegen dieses Renditevorteils ist Kapitaldeckung auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene überlegen; denn die höhere Beitragsrendite schlägt sich in einem höheren Lebens-

Deutschland in der Prüfung (3)
Rentenreform

einkommen nieder und läßt im Normalfall daher eine höhere Ersparnis erwarten. Der dadurch beschleunigte Aufbau des Kapitalstocks legt seinerseits die Grundlage für beschleunigtes Wirtschaftswachstum. Auf der Liste der Vorteile steht nicht zuletzt, daß der in Aussicht stehende niedrigere Beitragssatz eine Abflachung des oft beklagten Keils zwischen Brutto- und Nettoeinkommen bedeutet – ein positiver Impuls für den Arbeitsmarkt.

Übergangsprobleme, Übergangschancen

Auch dies unterstreicht: Würde heute ohne Rücksicht auf Vergangenes ein Rentensystem aus der Taufe gehoben, stünde mit großer Wahrscheinlichkeit eine kapitalgedeckte Altersvorsorge im Mittelpunkt.

Doch von der Vergangenheit läßt sich gerade in dem durch lange Fristen geprägten Bereich der Altersvorsorge nicht abstrahieren. Am wichtigsten: Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die im Umlageverfahren bislang erworbenen Rentenansprüche weitgehenden Bestandsschutz genießen. Solange es Alterseinkommen gibt, die auf früher geleistete Umlagebeiträge zurückgehen, muß die erwerbstätige Generation bei einem Übergang zur Kapitaldeckung daher für zwei Rentensysteme aufkommen – für das auslaufende Umlageverfahren und zugleich für die durch Ersparnis neu aufzubauenden eigenen Rentenansprüche. Ein Systemübergang „aus dem Stand“ ist aus diesem Grund praktisch nicht durchführbar.

Eine Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen aus jüngerer Zeit legt jedoch nahe, daß ein geordneter Rückzug aus dem Umlageverfahren in Verbindung mit dem schrittweisen Aufbau eines kapitalgedeckten Rentensystems möglich und – trotz der sich über mehr als eine Generation hinziehenden Mehrbelastung – gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Diese Untersuchungen unterscheiden sich letztlich nur in der Bewertung der Frage, ob das Ausmaß der abzu-

tragenden Altlast einen vollständigen oder nur einen teilweisen Ausstieg aus dem Umlageverfahren erlaubt.

Der Nürnberger Wissenschaftler Manfred Neumann hat gezeigt,* wie ein vollständiger Rückzug aussehen könnte:

- Mit Beginn des Jahres 2000 entstehen neue Rentenansprüche ausschließlich im Kapitaldeckungsverfahren. Für ein Nettorentenniveau von 70 Prozent ist unter der Annahme einer realen Kapitalrendite von 4 Prozent ein Beitragssatz von knapp 9 Prozent notwendig.
- Die im Rahmen der bisherigen GRV erworbenen Rentenansprüche werden weiterhin durch Umlagebeiträge finanziert. Eine Beitragsentlastung kann unmittelbar dadurch erreicht werden, daß das effektive Renteneintrittsalter für alle auf 65 Jahre angehoben wird und ein vorzeitiger Ruhestand durch hinreichend große Abschläge bei der Rente für die Versicherten kostenneutral bleibt.
- Im Zuge des Übergangsprozesses nimmt der durch Umlagebeiträge zu finanzierende Anteil bei neuen Rentenfällen sukzessive ab; diese mittelbare Entlastung wirkt der demographisch bedingten Mehrbelastung entgegen. Der Umlagerestbeitrag kann dadurch nahezu konstant gehalten und nach 2030 sogar gesenkt werden.

Wie realistisch dieses Übergangsszenarium ist, hängt entscheidend von der Frage ab, ob es gelingt, das effektive Renteneintrittsalter wirksam und rasch anzuheben. Blicke es bei einem durchschnittlichen Eintrittsalter von rund 60 Jahren, so wäre im Verlauf des Übergangs zeitweise ein Gesamtaufwand (Umlagerestbeitrag plus Ersparnis für die kapitalgedeckte Rente) von deutlich über 30 Prozent notwendig. Gelänge es andererseits tatsächlich, das Eintrittsalter –

wie in Neumanns Gutachten unterstellt – auf 65 Jahre anzuheben (und Abweichungen mit versicherungsmathematisch korrekten Zu- oder Abschlägen bei der Rente zu korrigieren), könnte der Gesamtbeitrag unter 24 Prozent gehalten werden. Damit läge die Belastung der Versicherten in den Anfangsjahren der Umstellung zwar deutlich über dem, was Prognos für die Umsetzung des RRG 1999 errechnet. Aber auf längere Sicht würden die Umlagebeiträge unter den Bedingungen des RRG 1999 deutlich unterschritten. Vor allem: Dann wäre ein Punkt erreicht, in dem weitere „Jahrhundertreformen“ endgültig der Vergangenheit angehören könnten, während das Umlageverfahren in der Zwickmühle von ungünstiger Demographie, hohen Beiträgen und niedrigen Renten gefangen bliebe.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat die möglichen Übergangspfade zu einem kapitalgedeckten Rentensystem untersucht. In seinem Gutachten „Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung“ vom März 1998 spricht er sich entschieden dafür aus, das Rentensystem für Kapitaldeckung zu öffnen. Allerdings schätzt er den zur Befriedigung der im alten Rentensystem erworbenen Ansprüche erforderlichen Umlagerestbeitrag für zu hoch ein, um parallel dazu die Sparleistung für den vollständigen Systemübergang erbringen zu können – der Gesamtbeitrag läge nach Einschätzung des Beirats anfangs bei knapp 29 Prozent und über das Jahr 2030 hinaus höher als 26 Prozent.

Deshalb plädiert er für eine Lösung, in deren Mittelpunkt die zeitliche Glättung des Gesamtbeitrags steht: Der (Mindest-) Beitragssatz für die kapitalgedeckte Rente soll zu jedem Zeitpunkt so bemessen werden, daß er zusammen mit dem Umlagebeitrag für die reduzierte GRV einen Gesamtbeitrag von 25 Prozent nicht überschreitet. Das läuft auf ein gemischtes Alterssicherungssystem hinaus, in dem langfristig die Hälfte der regulären Altersrente auf Kapitaldeckung beruht – auch das wäre ein gewaltiger Schritt nach vorn, hin

* Abgedruckt in: Frankfurter Institut (Hrsg.), Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können, Bad Homburg 1997

Deutschland in der Prüfung (3)
Rentenreform

zu einer sehr viel effizienteren Finanzierung der Altersrenten.

Soziale Marktwirtschaft heißt Achtung des souveränen Individuums

Das Projekt, das System der Altersvorsorge in Deutschland auf eine neue Grundlage zu stellen, wird von vielen als unnötig – weil Reformen innerhalb des alten System angeblich ausreichen – und von manchen als undurchführbar – weil mit zu großen Problemen behaftet – abgelehnt. Über die diesen Einschätzungen zu Grunde liegenden Analysen und Werturteile muß man engagiert streiten, um das gangbare Terrain für eine grundlegende Rentenreform zu sondieren.

Von anderer Qualität ist dagegen der Einwand, Kapitaldeckung sei „nur eine andere Form der Umverteilung“ (Herbert Ehrenberg im Handelsblatt vom 25. Mai 1998), weshalb ein Systemwechsel von vornherein nichts bringen könne. Der zum Beweis bemühte Satz von Ernst Mackenroth, „daß aller Sozialaufwand immer aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode gedeckt werden muß“, geht am Kern eines Kapitaldeckungsverfahrens jedoch völlig vorbei. Nur wer sich schon gar nichts anderes mehr vorstellen kann als einen umfassenden Versorgungsstaat, wird Alterseinkommen von vornherein als Sozialaufwand verstehen, also als umverteilte Einkommen. Mit der dem Leitbild von Subsidiarität und sozialer Marktwirtschaft gemäßen Vorstellung, das Individuum solle – von einer Mindestversicherungspflicht einmal abgesehen – eigenverantwortlich für das Alter vorsorgen, sich also geeignet versichern oder Ersparnisse bilden, hat das freilich nichts mehr zu tun.

Renten resultieren im Kapitaldeckungssystem eben gerade nicht aus Umverteilung, sondern aus originären Faktoreinkommen und aus der Auflösung erworbenen Vermögens. Sie sind mithin nicht Sozialaufwand,

sondern eine den anderen Einkunftsarten gleichrangige Einkommenskategorie. Sie sind – anders als die gesetzlichen Renten heute – nicht sozialpolitischem Gutdünken unterworfen, und sie sind erst recht kein Almosen. Sie sind schlicht die Form von Alterseinkommen, die dem freien, eigenverantwortlichen Menschen gemäß ist, der schließlich auch durch aktives und passives Wahlrecht, freie Wahl von Ausbildung und Arbeitsplatz, durch Verantwortung vor dem Gesetz, durch Wehrpflicht und die Teilnahme am Straßenverkehr in aller Regel nicht überfordert ist.

Schlußfolgerungen

■ Die absehbare Bevölkerungsentwicklung in Deutschland wird in den nächsten Jahrzehnten zu einer Verdoppelung des Altenquotienten führen. Wird das Umlageverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung beibehalten, ist das heutige Rentenniveau nur bei verdoppelten Beiträgen zu haben, unveränderte Beiträge bedeuten eine Halbierung des Rentenniveaus.

■ Das Rentenreformgesetz 1999 kann am Grundproblem nichts ändern. Die von vielen begrüßte Beitragssenkung um zwei bis drei Prozentpunkte im Vergleich zum alten Rentenrecht muß durch Einschränkungen bei den Rentenleistungen erkaufte werden.

■ Die politisch relevanten Kräfte sollten sich endlich darauf verständigen, konstruktiv nach Möglichkeiten zu suchen, die unabweisbaren Vorteile kapitalgedeckter Alterssicherungssysteme zu nutzen. Hierfür gibt es wegweisende Vorschläge.

Die Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“ greift aktuelle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen auf. Sie erscheint in loser Folge.

Die Serie „Deutschland in der Prüfung“ wurde ermöglicht durch freundliche Unterstützung der informedia-Stiftung, Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln.

Impressum

Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Tel. 06172 - 664 70
Fax 06172 - 222 92

e-mail Frankfurter.Institut@t-online.de
Internet <http://www.Frankfurter-Institut.de>

Vorstand
Gert Dahlmanns

Vorsitzender des Stiftungsrates
Klaus Schweickart

Wissenschaftlicher Beirat
Kronberger Kreis
