

FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

Reform der Alterssicherung

Wolfram Engels, Armin Gutowski, Walter Hamm,
Wernhard Möschel, Wolfgang Stützel †,
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

Juni 1987

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v. d. H.
Telefon (06172) 42074

ISBN 3-89015-015-2

Reform der Alterssicherung

Vorbemerkung

Wolfgang Stützel hat die endgültige Fassung dieses Gutachtens vor seinem Tode nicht mehr gesehen. Er hat jedoch am größten Teil der Beratungen mitgewirkt. Wir sind sicher, daß er die Empfehlungen mitgetragen hätte. Seine Beteiligung am Zustandekommen dieser Studie gebietet es, ihn als Mitautor zu nennen.

Dankbar sind wir auch Renate Merklein. Sie hat zu diesem Gutachten und seinen zentralen Aussagen Wesentliches beigetragen.

Juni 1987

Wolfram Engels
Armin Gutowski
Walter Hamm
Wernhard Möschel
Carl Christian von Weizsäcker
Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

| | |
|---|----|
| I. EINLEITUNG | 6 |
| II. DIE REFORMBEDÜRFTIGKEIT DER ALTERSSICHERUNGSSYSTEME | 7 |
| <p>Unsichere Alterssicherungssysteme – Desaster durch politische Eingriffe – Rentenversicherung: Ein Sanierungsfall seit langem – Die Zeit drängt – Reformen dulden keinen Aufschub mehr</p> | |
| III. ALTER IST DER NORMAL- UND KEIN SOZIALFALL | 9 |
| <p>Nur der frühe Tod ist ein schweres Schicksal – Alt ist nicht gleich arm – Rentenversicherung: Immer mehr Umverteilungselemente – Sicherheit im Alter ist ein privates Gut – Mindestvorsorge ist notwendig – Monopolistische Zwangsversicherung nicht begründbar – Versicherungszwang statt Zwangsversicherung</p> | |
| IV. ALTERSSICHERUNGSSYSTEME OHNE SICHERHEIT | 14 |
| <p>Die staatliche Altersversorgung trägt das größte Gewicht – Private Alterssicherung relativ bescheiden – Die gesetzliche Rentenversicherung: Ein Tummelplatz der Wahlstimmenfänger und ein Spielball der Demographie</p> | |
| V. PATENTREZEPTE UND FALSCHER THEORIEN | 19 |
| <p>Untaugliche Rezepte: Erhöhung des Bundeszuschusses, Änderung der Bemessungsgrundlage und Einführung einer Grundrente – Anreize zur Familienvergrößerung gehören nicht in die Rentenversicherung – Zeitliche Übertragung von Einkommen ist möglich – Unabhängigkeit von demographischen Schwankungen – Volle Kapitaldeckung bei Monopolversicherung nicht erwünscht</p> | |

VI. REFORMZIEL: RÜCKBESINNUNG AUF DAS VERSICHERUNGSPRINZIP 26

Eigentums- und Vertrauensschutz – Zweitbeste Lösung – Echter Generationenvertrag – Vertane Chancen zur Umgestaltung – Angelpunkte der Reform – Trennung von Sozialversicherung und Arbeitsvertrag – Gleiche Beiträge für alle – Zusätzliche private Altersvorsorge – Bemessung der Mindestsicherung etwa in Höhe der Sozialhilfe – Systemübergang: Nicht von heute auf morgen – Umlageverfahren leider erforderlich

VII. ENTSLACKUNG DES BESTEHENDEN RENTENSYSTEMS 35

Abschaffung von Sondervergünstigungen – Immer jünger in Rente – Zunahme der Alterslast – Korrekturen: Versicherungsmathematische Ab- und Zuschläge, Zuverdienstgrenzen abschaffen und „normale“ Altersgrenze heraufsetzen – Effekte auf das Arbeitsangebot erst in den 90er Jahren – Kostenneutrale Gleichbehandlung von Witwern und Witwen – Beseitigung versicherungsfremder Elemente – Finanzierung der Ausfallzeiten – Keine Rente nach Mindesteinkommen – Keine Förderung der Kindererziehung durch die Rentenversicherung – Beitragsrückerstattung bei Nichterreichen der Mindesteinzahlungszeit

VIII. DER ÜBERGANG VOM ALTEN ZUM NEUEN SYSTEM 49

Die weiteren Reformmaßnahmen – Verzögerter Anstieg des Rentenniveaus bis zur Höhe einer Existenzsicherungsrente – Lastenbeteiligung auch der Rentner – Netto- statt Bruttolohnanpassung – Faire Lastenverteilung für die Beitragszahler – Regelung für die unter 20jährigen und für die beitragspflichtigen Aktiven – Altlasten über den Bundeshaushalt abwickeln – Rentenversicherung dem Zugriff der Politik entziehen

| | |
|---|----|
| IX. BESTEUERUNG UND HARMONISIERUNG DER ALTERSBEZÜGE | 57 |
| Regelung der anderen staatlichen Altersversorgungssysteme – Besteuerung der Alterseinkommen – Inflationsschutz bei individueller Vorsorge | |
| X. DIE EMPFEHLUNGEN AUF EINEN BLICK | 60 |
| Reformziel – Entschlackung der Rentenversicherung – Gestaltung des Überganges | |
| ANHANG: | 62 |
| I. Berechnung des Einheitsbeitrages zur Mindestsicherung | |
| II. Regelung der Übergangslasten | |

I. EINLEITUNG

1. Das gegenwärtige System der Altersversorgung bricht schon angesichts der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung mit großer Wahrscheinlichkeit in einigen Jahrzehnten zusammen, wenn es nicht reformiert wird. Für diese Reform bleibt nicht mehr viel Zeit. Je länger sie verzögert wird, um so größer werden die zu bewältigenden Lasten und um so schwerer die politische Durchsetzbarkeit. Überdies haben die jüngeren Menschen, die heute in das Berufsleben eintreten, schon jetzt einen Anspruch darauf, ihr Leben und ihre spätere Existenzsicherung einigermaßen verlässlich planen zu können.

Es geht bei dieser unabweisbaren Reform aber nicht allein um die gesetzliche Rentenversicherung. Es geht um das Altersvorsorgesystem im ganzen einschließlich der Vermögensbildung. Die Maßnahmen, die zu ergreifen sind, entscheiden in hohem Maße über die zukünftige Kapitalbildung, über die Investitionen und damit über den Wohlstand in der Bundesrepublik. Bei der Reform der Altersvorsorge handelt es sich mithin um ein Problem von größter wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Tragweite. Seine Lösung kann daher nicht allein der traditionellen Sozialpolitik überlassen bleiben.

II. REFORMBEDÜRFTIGKEIT DER ALTERSSICHERUNGSSYSTEME

2. Alterssicherungssysteme müssen vor allem sicher sein. Sie müssen den Bürgern die Gewißheit geben, daß erworbene Versorgungsansprüche im Alter auch eingelöst werden können. Die gesetzliche Rentenversicherung, aus der fast 90 Prozent der Bundesbürger eine Altersversorgung erwarten, gewährleistet dies nicht mehr. Keiner der heute unter 50jährigen kann damit rechnen, für die Rentenversicherungsbeiträge, die er bereits gezahlt hat und weiterhin entrichten muß, auch nur annähernd eine relativ so hohe Rente zu erhalten, wie sie heute üblich ist. Die Zahl und die Ansprüche jener, die aus dem Alterssicherungssystem Leistungen erwarten, sind exorbitant gewachsen und werden weiter ansteigen. Zugleich nimmt die Zahl derjenigen, die das Altersversorgungssystem mit Beiträgen alimentieren sollen, ab und wird in absehbarer Zeit noch stärker zurückgehen. Auf immer weniger Schultern muß eine immer größere Last verteilt werden, die um so schwerer erträglich sein wird, wenn zugleich die Dynamik der Leistungseinkommen durch steigende Steuerbelastungen und durch höhere Beiträge in den anderen Zweigen des Sozialversicherungssystems abgebremst werden sollte.

Unsichere Alterssicherungssysteme

3. Diese Gefährdung der Altersversorgungssysteme ist nur zu einem Teil durch exogene Faktoren, wie vor allem durch die bevorstehende Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung, bedingt. In weitaus größerem Maße ist das Desaster, auf das die Altersversorgungssysteme zusteuern, durch politische Eingriffe verursacht worden. Die Ansprüche der Rentenberechtigten sind von der Höhe und Dauer früher erbrachter Beitragsleistungen schon 1957 bei der Einführung der dynamischen Rente und dann immer weiter abgekoppelt worden. Die Rentner sind im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte mehr und mehr in die Rolle der wichtigsten „Mitleidsgruppe“ erhoben worden, denen alle politischen Gruppierungen im Wettstreit Gutes tun wollten.

Desaster durch politische Eingriffe

4. Aus diesen Gründen ist die Rentenversicherung schon im vergangenen Jahrfünft, in dem noch keine Verschlechterung der Alterspyramide stattfand, ein ständiger Sanierungsfall gewesen. In nahezu jedem Jahr war ein Renten-

Rentenversicherung: Ein Sanierungsfall seit langem

sanierungsgesetz notwendig, dem dann die Ankündigung folgte, die Renten seien nun endgültig gesichert – eine Behauptung, die, kaum daß sie verhallt war, schon nicht mehr der Wahrheit entsprach. Denn es wurde ohne System immer nur hier und da geflickt, die Grundübel aber sind bislang nicht angepackt worden.

Die Zeit drängt

5. Nun drängt die Zeit. Nach der Jahrtausendwende, wenn die Geburtsjahrgänge ab 1935 ins Pensionsalter kommen, steuern die staatlichen Altersversorgungssysteme selbst nach den sehr optimistischen Szenarien des Bundesarbeitsministeriums ins Chaos. Bereits vorher drohen der Rentenversicherung permanente Zahlungsschwierigkeiten – schon deshalb, weil das frühzeitige Rentnerdasein so attraktiv, die weitere Beteiligung am Erwerbsleben aber durch hohe Abgaben so wenig reizvoll gemacht worden ist, daß sich das Verhältnis zwischen Leistungsempfängern und Zahlern noch weitaus schneller und deutlicher verschlechtern könnte als bislang in Betracht gezogen.

Reformen dulden keinen Aufschub mehr

6. Im politischen Bereich wird dieses Faktum mit hektischen Kleinkorrekturen, die nur kurzen Zeitgewinn verschaffen, verdrängt oder zugedeckt. In das Bewußtsein der Bürger ist das volle Ausmaß der Katastrophe, auf die die Altersversorgungssysteme zusteuern, noch nicht gedrungen. Die Systeme sind so kompliziert und wechseln so hektisch, daß jede Transparenz fehlt. Falls sich in der Bevölkerung der schon umgehende Verdacht, daß die Altersversorgung ernsthaft gefährdet ist, zur Gewißheit verdichtet, ist dies mit schweren Vertrauensschäden verbunden. Überdies gibt es dann kaum mehr eine Chance zu wohlbedachten Korrekturen. Es besteht deshalb im Bereich der Alterssicherung erheblicher Reformbedarf. Die Frist, in der noch bewußte Politik – und nicht sich überstürzende Ereignisse – die künftigen Daten setzen können, ist wahrscheinlich sehr kurz bemessen.

III. ALTER IST DER NORMAL- UND KEIN SOZIALFALL

7. Die Probleme der Altersversorgung und der Alten generell werden meist unter dem Rubrum „Soziales“ abgehandelt. Das ist falsch und irreführend. Die Alten gehören nicht zu jenen bedauernswerten Rand- und Mitleidsgruppen, in die der Durchschnittsbürger ungern absinken möchte. Die Möglichkeit, alt, ja sogar sehr alt zu werden, kann für sich allein genommen auch nicht als ähnliches Risiko wie Krankheit oder Unfall angesehen werden. Als schweres Schicksal gilt nicht ein hohes Lebensalter, sondern nur sein Gegenteil, ein früher Tod. Alter ist kein Sozialfall, ist vielmehr der durchaus erfreuliche Normalfall.

**Nur der frühe Tod
ist ein schweres
Schicksal**

8. Auch die oft aufgemachte Gleichung alt = arm war so pauschal noch niemals richtig. Heute kann sie weniger denn je als eine korrekte Beschreibung der Lebensumstände älterer Bürger angesehen werden. In einer Gesellschaft, die eine lange, friedliche Prosperitätsphase mit relativ geringen Inflationsraten oder doch mit an die Inflation angepaßten Zinssätzen hinter sich hat, ist es sogar normal, daß sich das Vermögen in den Händen der Alten und Älteren konzentriert, da sie über eine längere Zeitspanne hinweg als Erwerbstätige Ersparnisse ansammeln konnten. Auch in der Bundesrepublik dürfte sich die Verteilung der Vermögen auf die Altersklassen diesem Normalzustand wieder stark angenähert haben.

**Alt ist nicht
gleich arm**

Schon die Erfassung ausgewählter Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte aus dem Jahre 1978 ergab, daß die Haushalte mit über 65jährigem Vorstand seinerzeit bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 26,8 Prozent über 36 Prozent des Wertpapierbestandes verfügten. Genauso hoch war ihr Anteil am entschuldeten Haus- und Grundbesitz. Auch die Vermögensteuerstatistik beleuchtet schlaglichtartig, daß Alter und Rentnerdasein nicht einfach mit Armut gleichgesetzt werden können: Über zwei Prozent aller Rentner- und Pensionärshaushalte hatten sich 1980 als vermögensteuerpflichtig deklariert – bei den Arbeitnehmerhaushalten waren es nur 0,5 Prozent.

**Rentenversicherung:
Immer mehr Umverteilungselemente**

9. Die von Politikern leichtfertig verbreitete Fiktion, Alte seien stets arm, jede Zuwendung an Rentner sei mithin im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit wohlgetan, hat dazu verleitet, in die Alterssicherungssysteme immer mehr Umverteilungselemente – von der Rente nach Mindesteinkommen bis hin zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten – einzubauen. Insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung war Ziel derartiger Aktivitäten, obwohl gerade sie auf keinen Fall zur Durchsetzung von Umverteilungsabsichten benutzt werden sollte. Eine Umverteilung von Einkommen zwischen Wohlhabenden und Bedürftigen ist auf eine effektive und transparente Weise nur im Rahmen des Systems der Einkommensbesteuerung möglich (siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“, Band 11 der Schriften des KRONBERGER KREISES).

Da Rentenversicherungen beispielsweise gar nicht feststellen können, ob der Bezieher einer Mini-Rente wirklich bedürftig ist oder nebenher ein hohes Vermögenseinkommen oder weitere Pensionen bezieht, sind sie als Ansatzpunkt und Instrument des sozialen Ausgleichs ungeeignet. Werden sie gleichwohl dazu benutzt, so wird das Umverteilungssystem nicht nur undurchsichtig, sondern auch ungerecht. Der Einbau von Umverteilungselementen in eine staatliche Rentenversicherung führt zu einer pervertierten Umverteilung, nämlich dazu, daß ärmere junge Menschen reichere alte Bürger subventionieren müssen. Dies setzt die Alterssicherungssysteme auf Dauer großen Risiken aus.

**Sicherheit im
Alter ist ein
privates Gut**

10. Zu einer liberalen, d.h. freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, in der der Staat die individuelle Autonomie der Bürger voll respektiert, passen hoheitliche Eingriffe in die Alterssicherung und -vorsorge ohnehin nur in begrenztem Maße. Sicherheit im Alter ist kein öffentliches, sondern vielmehr ein höchst privates Gut. Die normale Vorsorge für das Alter in Gesellschaften, die der bloßen Existenzsicherung für den nächsten Augenblick entwachsen sind, ist Sparen – privates Sparen in jedwe-

der Form, sei es in der Form von Besitzanhäufung aller Art oder durch Erwerb von Pensionsrechten.

Nichts spricht dafür, daß der Staat die Kompetenz haben sollte, darüber zu entscheiden, wie die Bevölkerung ihr Lebens Einkommen auf die Zeit der Erwerbstätigkeit und auf die Altersjahre aufteilt. Die Entscheidung, ob ein einzelner Bürger lieber relativ viel für das Alter zurücklegen, also eine hohe spätere Versorgung zu Lasten seines Konsumstandards während des Erwerbslebens haben möchte oder umgekehrt, muß im Bereich der persönlichen Wahlfreiheit verbleiben, wenn diese nicht allmählich vollständig ausgehöhlt werden soll. Denn die freie Entscheidung über die zeitliche Verteilung des Lebens Einkommens ist ein genauso wichtiger Bestandteil der Konsumentensouveränität (und der Bürgerfreiheit) wie die freie Entscheidung über die Verwendung des jeweiligen Jahres- oder Monatseinkommens für die unterschiedlichen Bedürfnisse.

11. Ein staatlicher Eingriff in die Altersversorgung ist dennoch denkbar, in Gesellschaften unseres Zuschnitts sogar erforderlich. Der Staat kann und sollte verlangen, daß jeder Bürger für sein Alter eine gewisse Mindestvorsorge trifft – nicht aus paternalistischen Gründen, nicht um die Menschen zu einem Glück zu zwingen, das sie selbst ohne die leitende Hand des Staates nicht finden könnten. Die Begründung hierfür ergibt sich aus dem Umstand, daß es in den westlichen Industrienationen zur allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Moral gehört, auch jenen zu helfen, die durch eigene Schuld und Nachlässigkeit in Not geraten sind. Das schafft u.U. einen Anreiz, sich Konsumverzicht während des Erwerbslebens zu ersparen und sich stattdessen auf die garantierte Barmherzigkeit der Gesellschaft in Gestalt von Sozialhilfe und ähnlichem zu verlassen. Ebenso wie von Autofahrern verlangt wird, eine Haftpflichtversicherung einzugehen, um die Interessen eventuell Geschädigter zu schützen, kann die Gesellschaft auch eine eigene Altersvorsorge von jedem Bürger fordern, damit er später nicht den anderen zur Last fällt. Es gibt hingegen keinen zwingenden Grund, eine so begrün-

**Mindestvorsorge
ist notwendig**

dete Altersvorsorgepflicht an den Arbeitsvertrag und an das daraus erzielbare Einkommen zu koppeln. Denn der Neigung, für das Alter nicht vorzusorgen und sich stattdessen auf die Barmherzigkeit der Gesellschaft zu verlassen, sind Arbeitnehmer nicht mehr verdächtig als andere Bevölkerungsgruppen. Es gibt auch keinen vernünftigen Grund dafür, daß der Staat für jeden Bürger festlegen soll, in welchem Verhältnis seine Rente zum früheren Erwerbseinkommen stehen soll. Das einzige, was er verlangen kann, ist, daß sich jeder durch eigene Vorsorge ein Alters-einkommen von jener Höhe sichert, die ihm bei Bedürftigkeit als Sozialhilfe aus allgemeinen Steuermitteln gezahlt würde.

**Monopolistische
Zwangsversiche-
rung nicht
begründbar**

12. Das alles spricht für einen allgemeinen Vorsorgezwang, der um so nötiger ist, je näher die Sozialhilfesätze bei den normalerweise erzielbaren Renten liegen. Doch für einen Zwang, durch Versicherung bei einer staatlichen Monopolinstitution vorzusorgen, spricht damit noch nichts. Zwar ist Versicherung eine besonders geeignete Form der Altersvorsorge durch Sparen, weil sie das „Risiko“, besonders lang zu leben und folglich besonders hohe Altersrücklagen zu benötigen, für den einzelnen billiger abdeckbar macht. Und: Versicherungen müssen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden, einen großen Personenkreis umfassen. Aber die Schwelle für die Mindestgröße einer Altersversicherung liegt nicht so hoch, daß sie ein ganzes Volk von 60 Millionen Menschen umfassen müßte. Es gibt folglich keine betriebswirtschaftlich-technischen Gründe, die für eine monopolistische Zwangsversicherung sprechen und dafür, auf die Vorteile des Wettbewerbs in diesem Bereich zu verzichten.

**Versicherungs-
zwang statt
Zwangsversiche-
rung**

13. Ein System der Altersversorgung, das in eine marktwirtschaftlich-rechtsstaatliche Ordnung gut eingepaßt sein soll, müßte ein weites Angebot an vorzugsweise privat organisierten Vorsorgemöglichkeiten umfassen, aus dem die einzelnen Bürger das von ihnen gewünschte System oder Paket von Systemteilen auswählen können. Die hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Altersvorsorge wären ideal gelöst, wenn der Staat keine Zwangsversiche-

nung betriebe, sondern stattdessen einen Versicherungszwang verhängen würde. Jeder Bürger hätte dann etwa bei Abgabe seiner Einkommensteuererklärung oder seiner Lohnsteuerkarte einen Nachweis über eine Mindestalterssicherung für sich und eventuell seinen Ehepartner zu erbringen. Dabei sollten die so zur Vorsorge verwendeten Einkommensanteile sinnvollerweise von der Steuer freigestellt, die später daraus resultierenden Alters-einkommen aber voll und auf gleiche Weise besteuert werden.

Darüber hinaus hat der Staat in diesem Bereich nur noch eine genuine, allerdings sehr wichtige Aufgabe: Er muß dafür sorgen, daß Altersrücklagen, welcher Art auch immer, über die lange Frist hinweg Bestand haben. Denn Alterssicherung muß vor allem sicher sein. Erforderlich sind deshalb nicht nur eine konsequente Versicherungsaufsicht, Eigentums- wie Gläubigerschutz usw.: Erforderlich ist vor allem auch eine möglichst hohe Geldwertstabilität.

Erreichbar wäre eine derart ideale Ordnung der Altersversorgungssysteme nur, wenn es die Chance zu einem unbelasteten Neubeginn gäbe. Das ist in der Bundesrepublik allerdings während der näheren und weiteren Zukunft nicht der Fall. Gleichwohl sind Überlegungen, wie eine ideale Alterssicherung und wie vor allem die Rolle des Staates dabei auszusehen hätte, nützlich. Sie sind sogar unerlässlich als Maßstab zur Beurteilung des geltenden Systems und als Orientierungshilfe für seine Reform.

IV. ALTERSSICHERUNGSSYSTEME OHNE SICHERHEIT

Die staatliche Altersversorgung trägt das größte Gewicht

14. Die Altersversorgungssysteme in der Bundesrepublik haben sich von den Prinzipien, die für diesen Bereich gelten müssen, weit entfernt, sehr viel weiter, als schadlos verkräftet werden kann.

Von den drei traditionellen Säulen der Altersversorgung – der staatlichen, der betrieblichen und der individuellen/privaten – trägt die staatliche das größte Gewicht. Sie stellt mit ihren drei Subsystemen, der gesetzlichen Rentenversicherung, der Zusatzversorgung für die im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeiter und Angestellten und der Beamtenversorgung, schon heute die Hauptsicherung dar, während die betriebliche und individuelle Vorsorge zur Zeit – vor allem für mittlere und kleine Einkommen – nur als Ergänzung gilt.

Allein die gesetzliche Rentenversicherung umfaßt nach der letzten Erhebung von 1985 21,2 Millionen Pflichtversicherte, praktisch alle erwerbstätigen Arbeiter und Angestellten. Insgesamt hat diese Institution sogar über 30 Millionen Versicherte (= 79 Prozent der erwachsenen Bevölkerung unter 65 Jahren); mit denjenigen, die, daraus abgeleitet, auf eine Hinterbliebenenrente Anspruch haben, erwarten über 90 Prozent der Bevölkerung eine Altersversorgung von der gesetzlichen Rentenversicherung. Fast fünf Millionen Personen sind zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung bei den Zusatzversorgungsanstalten des öffentlichen Dienstes versichert, die ihnen im Pensionsfall eine Aufstockung der Rente auf maximal 75 Prozent des zuletzt bezogenen Bruttogehaltes garantieren. Rund zwei Millionen Personen schließlich erwarten als Beamte, Soldaten oder Richter eine Beamtenpension, also eine Versorgung nach dem Alimentationsprinzip. Sie beruht nicht auf einer tatsächlichen Beitragszahlung wie bei der Rentenversicherung oder auf der Fiktion einer Beitragszahlung durch die Begünstigten wie bei der Zusatzversicherung für öffentlich bedienstete Arbeiter und Angestellte, sondern auf der Annahme, daß Beamte ein Lebenseinkommen kontrahieren und sich für die erwartete Pension bereits beim Erwerbseinkommen einen Abschlag gefallen lassen.

15. Neben den staatlichen Systemen nimmt sich die private Alterssicherung, auf den ersten Blick zumindest, bescheiden aus. Unter den Beschäftigten in der Privatwirtschaft hatte Ende 1981 gut die Hälfte eine Anwartschaft auf eine betriebliche Rente. Von der heutigen Rentnergeneration erhält dagegen nur jeder vierte der ehemals in der privaten Wirtschaft beschäftigten Arbeitnehmer eine betriebliche Altersversorgung. Der weitaus größte Teil dieser Anwartschaften (über die Hälfte) besteht in Form von direkten Pensionszusagen, bei denen die begünstigten Arbeitnehmer einen unmittelbaren Anspruch gegen ihre Firma erhalten. Die Unternehmen müssen deshalb, wenn auch erst seit kurzem, für derartige Pensionsverpflichtungen Rückstellungen bilden.

Private Alterssicherung relativ bescheiden

Von kleinerem, aber zunehmendem Gewicht sind die betrieblichen Pensionskassen. Sie werden von einem oder mehreren Unternehmen in Form rechtlich selbständiger Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit betrieben und unterliegen der Versicherungsaufsicht. Von vorläufig noch geringer, aber tendenziell steigender Bedeutung sind auch die Direktversicherungen, die von Unternehmen zugunsten ihrer Arbeitnehmer bei privaten Lebensversicherungsgesellschaften abgeschlossen werden. Die Dotierung der Pensionskassen und die Beiträge für Direktversicherungen gelten beim Unternehmen uneingeschränkt als Betriebsausgaben, beim begünstigten Arbeitnehmer als Lohnbestandteil, der lohnsteuerpflichtig ist. Diese Lohnsteuerpflicht kann vom Unternehmen pauschal mit 10 Prozent abgegolten werden, wenn die Leistungen einen bestimmten Satz nicht übersteigen.

Die vierte, früher sehr verbreitete Form der betrieblichen Alterssicherung, die Unterstützungskassen, sind auf dem Rückzug begriffen: Die Unternehmen können Zuführungen zu solchen Kassen unterdes nur noch begrenzt steuerlich als Betriebsausgaben geltend machen. Zudem wurden die Leistungsversprechen solcher Kassen, die früher zumindest formal nicht mit einem Rechtsanspruch ausgestattet waren, durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes ähnlich erzwingbar gemacht wie direkte

Versorgungszusagen oder Forderungen gegenüber Pensionskassen.

Von etwa gleichem Gewicht wie die betrieblichen Sicherungsarten ist die individuelle Vorsorge durch selbst abgeschlossene Lebensversicherungen. Zur privaten Altersversorgung müßten allerdings nicht nur diese beiden Komponenten, die betrieblichen Zusagen und die individuell abgeschlossenen Lebensversicherungen, gerechnet werden, sondern die gesamte private Vermögensbildung.

Die gesetzliche Rentenversicherung: Ein Tummelplatz der Wahlstimmenfänger ...

16. Vor allem der gewichtigste Zweig des Alterssicherungssystems, die gesetzliche Rentenversicherung, ist in den vergangenen 25 Jahren derart als Tummelplatz der Wahlstimmenfänger mißbraucht worden, daß er schwere Systemschäden davongetragen hat, die seine (weitere) Funktionsfähigkeit fraglich erscheinen lassen. Insbesondere wurde dabei immer mehr von dem Prinzip abgewichen, wonach sich die Rente nach der Höhe der eingezahlten Beträge und nach der Zahldauer zu richten hat. Im Vordergrund stand stattdessen das wahltaktisch motivierte Bemühen, den Alten, die zugleich durch ständig weitere Herabsetzung des Rentenalters immer jünger wurden, eine „angemessene“ Rente zu verschaffen (ohne daß im übrigen das Vorliegen von Mehrfachrenten oder die Bedürftigkeit im Einzelfall geprüft worden wäre oder hätte geprüft werden können). Die gesetzliche Versicherung mit ihren drei Zweigen (Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung) hat darüberhin weitgehend an Versicherungscharakter verloren und auch das wichtigste Kennzeichen, das ein Altersversorgungssystem haben sollte: die Sicherheit.

Dieser Tatbestand wurde einige Jahre lang dadurch überdeckt, daß die vielen zusätzlichen Verpflichtungen, die der Rentenversicherung von den Politikern zugunsten der jeweiligen Rentnergeneration aufgeladen worden waren, nach Art eines Schneeballsystems aufgebracht worden sind. Der Kreis der Zwangsmitglieder – früher beschränkt auf die Personengruppe, die nur in begrenztem Maße der Eigenvorsorge für fähig erachtet wurde – ist auf alle

Arbeiter und Angestellten ausgeweitet worden. Ältere Selbständige sind mit hohen Vergünstigungen (relativ kleinen Einmalzahlungen trotz baldigen Rentenbezugs) in die Sozialversicherung gelockt worden. Da das alles nicht ausreichte, um die erhöhten Verpflichtungen zu decken, wurden zudem noch die Reserven nahezu vollständig verzehrt.

1956 hatte die Rentenversicherung, obwohl ihr Vermögen durch die Kriegsinflation nahezu vollständig vernichtet war, wieder eine beachtliche Reserve angesammelt, die nahezu zwei Jahresausgaben deckte. 1974 betrug die Reserve noch neun Monatsausgaben; die damals noch vorhandenen 44 Milliarden DM sind unterdes zum größten Teil aufgebraucht worden.

17. Da mithin nun kaum noch Reserven vorhanden sind, die geplündert werden könnten, ist die Fähigkeit der Rentenversicherung, ihren Verpflichtungen ohne Abstriche weiter nachzukommen, allein davon abhängig, wie sich das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern entwickelt, und davon, welche Steigerung der Beitragssätze die Erwerbstätigen hinzunehmen bereit sind. Dabei muß darauf hingewiesen werden, daß diese Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung nicht schicksalhaft und unvorhersehbar über das Altersversorgungssystem hereingebrochen ist. Die gesetzliche Rentenversicherung wird auch deshalb zum Spielball der Demographie, weil zuvor die Reserven leichtsinnig verbraucht worden sind, anstatt sie angesichts kommender, rechtzeitig sichtbarer Veränderungen in der Altersstruktur in dem Maß aufzustoßen, wie es möglich gewesen wäre.

... und ein Spielball der Demographie

Derzeit liegt der Beitragssatz zur Rentenversicherung bei 18,7 Prozent. Erhoben wird er auf alle Arbeitnehmereinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze von derzeit 5.700,- DM monatlich. Der Höchstbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) beträgt dementsprechend 12.790,- DM im Jahre 1987; seit 1967 ist er damit um 440 Prozent und damit weitaus schneller als die Bruttolohn- und Gehalts-

summe je Beschäftigtem gestiegen, die von 1967 bis 1986 nur um 280 Prozent angewachsen ist. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen: Für die frühen 90er Jahre sind nach einigen Schätzungen für die Durchschnittsverdiener schon Beitragssätze von über 20 Prozent, für die Zeit nach der Jahrtausendwende Sätze von über 35 Prozent vom Bruttolohn erforderlich, falls das gegenwärtige relative Rentenniveau und die gegenwärtig geltenden Anspruchsvoraussetzungen aufrechterhalten werden sollen.

Die Höhe der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung allein beschreibt nur sehr unvollkommen die Belastung der Leistungseinkommen durch die Altersversorgungssysteme. Ein guter Teil der Steuerlast geht daneben auch noch auf das Konto der Altersversorgung. Allein der Bundeszuschuß zur gesetzlichen Rentenversicherung verzehrte in den vergangenen Jahren rund zehn Prozent des Steueraufkommens der Bundesrepublik. Dazu kommen als weitere Alterslasten die aus Steuermitteln alimentierten Versorgungsbezüge der Beamten, die unterdes nahezu völlig aus Steuern finanzierte Zusatzversorgung der im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeiter und Angestellten und der hohe Bundeszuschuß zur Altershilfe für Landwirte.

Rechnet man alle Steuer- und Abgabenlasten zusammen, so müßte die marginale Belastung, also die zusätzlicher Verdienste, schon in den mittleren Einkommensklassen ab der Jahrtausendwende auf über 75 Prozent steigen.

Auf die noch Erwerbstätigen kommen damit Lasten zu, die sie mit Sicherheit nicht zu tragen bereit sind. Wenn ihnen von den Verdiensten praktisch nur noch ein Bruchteil für den eigenen Bedarf übrig bleibt, werden sie in Nichtleistung ausweichen oder ein inneres Exil in der Schattenwirtschaft suchen.

V. PATENTREZEPTE UND FALSCHER THEORIEN

18. Bemerkenswert oft wird vorgeschlagen, die Misere der Rentenversicherung auf eine scheinbar einfache und vor- geblich schmerzlose Art abzuwenden, nämlich durch die Erschließung neuer Finanzquellen. Empfohlen wird meist, den Bundeszuschuß zu erhöhen und/oder die Arbeitgeberbeiträge nicht mehr vom Lohn, sondern von einer anderen Bemessungsgrundlage zu erheben. Doch das sind nur Rezepte zur Verschleierung, nicht zur Minderung der künftigen Alterslasten.

**Untaugliche
Rezepte:...**

19. Bei einer Steigerung des Bundeszuschusses, die auf Dauer nur bei höheren als sonst nötigen Steuersätzen möglich wäre, würde die wachsende Rentenrechnung derselben Generation von Erwerbstätigen, die andernfalls höhere Beiträge hätte zahlen müssen, nur in einer anderen Form präsentiert. Da zu den Steuerzahlern auch Bürger gehören, die nach der gegenwärtigen Rechtslage keine Sozialbeiträge entrichten müssen, verschöbe sich allerdings sowohl die Bemessungsgrundlage als auch der betroffene Personenkreis – kaum jedoch so, daß die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung der Erwerbstätigen spürbar verringert würde.

**...Erhöhung des
Bundeszu-
schusses,...**

20. Auch eine Änderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag erbrächte für den Durchschnittsbürger keine spürbare Verringerung der Rentenlast. Die Vorschläge, den Arbeitgeberbeitrag nicht mehr an den Löhnen, sondern an der Wertschöpfung oder am Kapitalstock anzubinden, werden begründet mit der Vermutung, die herkömmliche Regelung reize die Unternehmen zu einer unerwünschten Kapitalintensivierung an. Das führe tendenziell zu einem Rückgang der Lohnsumme, also zu einer Erosion der Einkommensbasis, auf die der Rentenversicherungsbeitrag bislang erhoben wird, zwingt folglich immer wieder zu einer Erhöhung der Beitragsätze.

**...Änderung der
Bemessungs-
grundlage...**

In der Bundesrepublik hat die Kapitalintensität der Produktion und vor allem der privaten Dienstleistungen während des vergangenen Jahrzehnts zweifellos in stärkerem Maße zugenommen, als in Anbetracht der relativen Knappheitsverhältnisse von Arbeit und Kapital angezeigt

gewesen wäre. Schuld daran ist allerdings nicht der Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung, der nur eine isolierte Komponente der Arbeitskosten darstellt. Zwar ist der Arbeitgeberbeitrag genauso wie der Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung, die beide echte Lohnbestandteile sind, in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Aber die Gewerkschaften hätten durch eine kompensatorische Kürzung ihrer Forderungen nach mehr Barlohn leicht vermeiden können, daß diese Zunahme des Arbeitgeberbeitrages zu einer beschäftigungsschädlichen Steigerung der Arbeitskosten beiträgt.

Ursächlich für die zu starke Kapitalintensivierung der deutschen Wirtschaft ist also, daß die gesamten Arbeitskosten (die Summe aus Barlohn und sogenanntem Nebenlohn) zu steil angestiegen sind, um die Beschäftigung aller Arbeitswilligen noch profitabel erscheinen zu lassen.

Jene Vorschläge, die darauf abzielen, statt der Löhne den Kapitalstock zur Bemessensgrundlage des Arbeitgeberbeitrages zu erheben, wären in jedem Fall kontraproduktiv. Würden die bisherigen an den Lohn gekoppelten Arbeitgeberbeiträge durch eine echte Maschinensteuer ersetzt, bedeutete das eine Steuer auf das investierte Kapital. Sie wäre in Art und Wirkung ähnlich einer Gewerbesteuer- oder auch einer Vermögensteuer. Dagegen gelten alle Einwände, die gegen diese Belastungsarten der Unternehmen schon immer vorgetragen wurden. Der ohnehin schon zu hohe Anteil der gewinnunabhängigen Besteuerung der Unternehmen würde verstärkt; sie würden noch weniger krisenresistent; das Abgabesystem würde noch mehr als jetzt die Investitionen beeinträchtigen, die gerade dann für ein höheres belastungsfähiges Sozialprodukt erforderlich sind, wenn die Bevölkerung abnimmt.

Ähnlich zu beurteilen sind die Vorschläge, den Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung an die Wertschöpfung zu binden, also durch eine spezielle Mehrwertsteuer aufbringen zu lassen. Da zur Wertschöpfung eines Unterneh-

mens neben den gezahlten Löhnen auch die Fremdkapitalzinsen sowie die einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinne gehören, würden dadurch die Kapitaleinkommen zusätzlich belastet. Auf den ersten Blick scheint es so, als würden lohnintensive Unternehmungen entlastet und kapitalintensive Produktionen stärker herangezogen.

Solche Lastenverschiebungen, wie sie eine derartige Mehrwertsteuer zum Zwecke der Rentenfinanzierung hervorruft, löst aber Reaktionen der Betroffenen aus, die den angestrebten Effekt zum größten Teil wieder rückgängig machen. Kapitalintensive Branchen werden vielfach erfolgreich ihre Zusatzbelastung auf arbeitsintensive Branchen abwälzen können. Da Gewerkschaften und Staat bisher schon die Gewinn- und Kapitaleinkommen soweit zusammengepreßt haben, daß kein Spielraum für beschäftigungsneutrale Umverteilung mehr vorhanden ist, muß jede Zusatzbelastung die Arbeitslosigkeit erhöhen. Es handelt sich bei dieser Steuer um einen Vorschlag, bei dem gerade dort eine folgenlose Belastbarkeit vermutet wird, wo die Reaktionen der Betroffenen am empfindlichsten sind.

Der Ersatz des Arbeitgeberbeitrages durch eine Mehrwertsteuer wäre zudem nichts anderes als eine verkappte drastische Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung. Selbst wenn die Beschäftigungseffekte einer solchen Manipulation nicht negativ, sondern eindeutig positiv ausfielen, wäre damit keineswegs sichergestellt, daß die steigenden Lasten der Rentenversicherung leichter getragen und aufgebracht werden könnten. Ohne Schäden und ohne zusätzliche Lasten für die Masse der Bürger ist ein an der Wertschöpfung orientierter Arbeitgeberbeitrag genausowenig zu steigern, wie ein Arbeitgeberbeitrag, der am Lohn orientiert ist. Soll mit der Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages eine Erhöhung des Gesamtaufkommens erreicht werden, dann würden die Unternehmen in der Folge versuchen, die Zusatzbelastung auf ihre Arbeitnehmer in Gestalt geringerer Lohnzuwächse rückzuwälzen oder sie auf die Verbraucher in Gestalt höherer Preise zu überwälzen. Gelänge ihnen

weder das eine noch das andere, stiege die Zahl der Konkurse, die Investitionsneigung ginge zurück, ebenso das Wachstum und die Beschäftigung; die Rentenfinanzierung wäre mehr als zuvor gefährdet.

Der Haupteinwand gegen eine Änderung der Bemessungsgrundlage für den Arbeitgeberbeitrag ist freilich ohnehin von anderer Art. Wenn der Arbeitgeberbeitrag nicht mehr nach dem Lohn bemessen würde, folglich auch nicht mehr als Lohnbestandteil gälte, gäbe es keinen Grund mehr, dem einzelnen Arbeitnehmer bei der Feststellung seiner späteren Rente die Leistungen seines Arbeitgebers als gezahlte Beiträge anzurechnen. Würde der Arbeitgeberbeitrag statt nach dem Lohn nach der Wertschöpfung (oder dem Kapitalstock oder an der Summe der ausgezahlten Löhne plus Abschreibungen) bemessen und damit aus einem Lohnbestandteil in eine Steuer umfunktioniert, wäre das der Anfang vom Ende der beitragsbezogenen Rente. Der Weg zur rein aus Steuermitteln finanzierten allgemeinen Volksrente wäre dann nicht mehr weit.

...und Einführung einer Grundrente

21. Als radikale Lösung der Altersversorgungsprobleme wird gelegentlich vorgeschlagen, die Rentenversicherung praktisch zu liquidieren und stattdessen eine aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Grundrente, eine Volksrente einzuführen. Dagegen sprechen vor allem die folgenden Argumente: Eine allgemeine Grundrente aus Steuermitteln wäre eine politische Rente, die je nach staatlicher Kassenlage manipuliert werden kann. Sie ist auch nicht mit dem Grundsatz vereinbar, wonach die Altersvorsorge eine private und keine öffentliche Aufgabe ist und folglich von jedem einzelnen Bürger durch individuellen Konsumverzicht während des Erwerbslebens aufgebaut werden sollte. Auch ginge der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung und damit das letzte Element des Versicherungscharakters verloren. So würde der Illusion Vorschub geleistet, die Grundsicherung könnte im Wege verstärkter Steuerprogression letztlich von anderen als den Empfängern aufgebracht werden. Schließlich treffen zusätzliche Steuern zur Finanzierung der Renten bei den

Bürgern allemal auf höheren Widerstand als ein Beitrag zur Sicherung der individuellen Altersversorgung.

22. Die meisten Überlegungen zur langfristigen Sanierung der Alterssicherungssysteme führen nicht zu überzeugenden und erfolgversprechenden Konzepten, weil sie ausgesprochen oder unausgesprochen von der Hypothese ausgehen, daß das Umlageverfahren die theoretisch einzig mögliche und auch praktisch anwendbare Finanzierungsmethode für Altersbezüge darstellt. In einem reinen Umlageverfahren ist eine Altersversorgung nur so lange gewährleistet, wie die Zahl der Bürger in erwerbsfähigem Alter im Verhältnis zur Masse an Nicht-mehr-Aktiven nicht drastisch sinkt. Das Denken nur in den Kategorien des Umlageverfahrens verführt deshalb zu fragwürdigen Lösungsansätzen. Es verleitet etwa dazu, durch finanzielle und andere Anreize die Bevölkerung zu bewegen, wieder mehr Kinder zu haben.

Anreize zur Familienvergrößerung gehören nicht in die Rentenversicherung

Wenn zusätzliche Anreize zur Familienvergrößerung geschaffen werden sollen, gehören sie nicht in die Rentenversicherung. Zuschläge zur späteren Rente als Lohn dafür, daß der Sozialversicherung ein künftiger Zahler vermacht worden ist, sind ungerecht. Auch die Kinder von Nichtsozialversicherten, die von dieser Art von Quasi-Kindergeld (auch bei der in der Bundesrepublik geltenden Regelung) weitgehend ausgeschlossen wären, werden möglicherweise später Beitragszahler oder müssen doch über ihre Steuern die Altenlast mittragen helfen. Wenn es schon zusätzliche Prämien für das Aufziehen von Kindern geben sollte, dann ist ein erhöhtes Kindergeld das vorzuziehende Instrument.

Ein Versuch, die Geburtenhäufigkeit zu steigern, wäre allerdings dann die einzig mögliche Maßnahme zur Sicherung der Altersversorgungssysteme, wenn Einsparungen jetzt mit dem Ziel, für später Reserven zu bilden, zwecklos wären.

23. Die deutschen Rentenpolitiker waren bislang nur allzu geneigt, dem Irrglauben anzuhängen, daß eine Volkswirt-

Zeitliche Übertragung von Einkommen ist möglich

schaft als ganzes keine Einkommensteile von Periode zu Periode übertragen könne. Wenn Bürger für ihr Alter wirklich sparen und nicht nur eine Umlage zugunsten der Altengenerationen liefern oder dem Staat einen Konsumkredit gewähren, so kann diese Ersparnis zur Erhöhung des Kapitalstocks verwendet oder im Ausland investiert werden. Damit ist aber zum Zeitpunkt ihres Alters das gesamte Bruttosozialprodukt ihres Landes höher, als es ohne diese Ersparnis gewesen wäre, nämlich mindestens um die Erträge aus diesem zusätzlichen Kapital und um die Abschreibungen auf die damit finanzierten Kapitalgüter. Und genau diese Beträge stehen den Alten dann zu. Sollte die Zahl der Erwerbstätigen infolge zwischenzeitlich gesunkener Geburtenhäufigkeiten erheblich kleiner sein als in früheren Generationen, dann wird sie den Teil des heimischen Kapitalstocks oder der Auslandsanlagen, den die Alten verzehren, nicht voll durch eigene Sparleistung ersetzen. Doch die Konsequenz wäre nur, daß eine kleinere Bevölkerung auch mit einem kleineren, dann vielleicht auch nur noch in diesem reduzierten Maß benötigten Kapitalstock wirtschaften und leben müßte.

Altersvorsorge durch erhöhten Kapitalstock eröffnet allerdings bei später sinkender Aktivenzahl noch eine weitere Möglichkeit: Ein solches Land mit hochwertigem Kapitalstock und Arbeitskräfteknappeheit wäre attraktiv für Einwanderer mit relativ hohen Qualifikationen. Sie könnten mit dem vorhandenen Produktionsvermögen dann ein Einkommen erwirtschaften, das ausreicht, die Altersansprüche ohne Substanzverzehr zu decken.

Unabhängigkeit von demographischen Schwankungen

24. Der beschriebene Auf- und spätere Abbau eines zusätzlichen Kapitalstocks im Zusammenhang mit der Altersversorgung in einer schrumpfenden Nation würde sich ergeben, wenn alle Bürger für ihre Pensionszeit durch individuelle Kapitalbildung oder durch Abschluß privater Rentenversicherungen einschließlich der betrieblichen Altersversorgung vorsorgen würden.

Private Rentenversicherungen, die die Rentenanwartschaften ihrer Versicherten voll durch später verzehrbare

Kapitalansammlungen abdecken müssen, werden von demographischen Veränderungen wenig berührt.

25. Bei einer monopolistischen Zwangsversicherung, die so hohe Renten anbietet wie die deutsche, wäre eine Reservebildung in der Größenordnung, wie sie bei der privaten Assekuranz vorgeschrieben ist, aus einem anderen Grund nicht erwünscht. Müßte sie alle Anwartschaften durch Kapital voll abdecken, so würde sie schnell zu einem Instrument der Sozialisierung: Ihr müßte bald der größte Teil des gesamten Kapitalstocks gehören. Dieser Einwand träfe allerdings nicht die dezentral im Wettbewerb stehenden privaten Rentenversicherungen.

**Volle Kapitaldek-
kung bei Mono-
polversicherung
nicht erwünscht**

VI. REFORMZIEL: RÜCKBESINNUNG AUF DAS VERSICHERUNGSPRINZIP

Eigentums- und Vertrauensschutz

26. Eigentums- und Vertrauensschutz sind Ziele von so hohem Rang und von so überragender Bedeutung für den inneren Frieden einer Gesellschaft, daß sie auch durch noch so wohlgemeinte Reformen nicht nachhaltig beschädigt werden dürfen. Dies gilt um so mehr bei Reformen im Bereich der Alterssicherung, auf deren Bestand die Bürger ein Leben lang gesetzt haben. Individuell angehäuften Altersrücklagen und individuell erworbene Pensionsansprüche müssen geschützt bleiben. Deshalb ist jede noch so ideale Neukonstruktion des gesamten deutschen Altersversorgungssystems dann abzulehnen, wenn sie nur um den Preis zu verwirklichen wäre, daß einer Generation die durch eigene Beiträge erworbenen Ansprüche streitig gemacht würden.

Zweitbeste Lösung

27. Die Umgestaltung der Altersversorgung in Richtung auf das beste System, also in Richtung auf die in den Ziffern 11 bis 13 beschriebene Konzeption, wäre nur möglich, wenn es die Chance zu einem unbelasteten Neubeginn gäbe. Da dies nicht der Fall ist, muß nach einer zweitbesten Lösung gesucht werden. Eine solche zweitbeste Lösung ist die allmähliche, über Jahrzehnte gestreckte Umformung der staatlichen, im Wege des Umlageverfahrens finanzierten Zwangsversicherung in eine Institution, die nur noch eine Mindestsicherung, aber diese auch nur nach Maßgabe der zuvor gezahlten Beiträge gewährleistet.

Die Überführung der staatlichen Rentenversicherung in eine Mindestsicherung muß wohl bedacht werden und behutsam geschehen: Jene Generation, die dann nur noch eine Mindestrente zu erwarten hat, muß zuvor durch eine allmähliche Kürzung der von ihr zu zahlenden Beiträge so weit entlastet werden, daß sie einerseits eine niedrige Rente als ein gerechtes Äquivalent für die zuvor geleisteten Zahlungen betrachten kann und daß sie andererseits Einkommensteile frei hat für den Aufbau einer individuellen Zusatzversorgung. Eine solche, nur unter der Bedingung ausreichender vorangegangener Beitragsleistungen gewährte Mindestversorgung im Alter hat gegenüber einer aus Steuern finanzierten Grund- oder

Volksrente zwei entscheidende Vorteile: Da sie äquivalent zu den zuvor geleisteten Beiträgen sein sollte, gilt für sie der Eigentumsschutz. Sie wäre damit anders als eine allgemeine Grundrente keine politische Rente, die je nach staatlicher Kassenlage manipuliert werden kann. Und sie unterläge anders als eine solche aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Grundrente nicht dem Einwand, daß kein Bürger ohne Prüfung seiner Bedürftigkeit Leistungen der Allgemeinheit beanspruchen sollte.

28. Auf diese Weise wäre es überdies möglich, den gesetzlichen Alterskassen auch wieder stärker den Charakter einer Versicherung zu verleihen – was schon deshalb von Nutzen wäre, weil sie aus dem Anschein, eine solche zu sein, in der Vergangenheit einen erheblichen Teil ihres Vertrauenskapitals zogen. Versicherung bedeutet Risikoausgleich innerhalb einer Gruppe von Personen, die von dem Eintritt des gleichen Gefahrenfalls bedroht sind, bei Ungewißheit darüber, ob, wann und in welchem Umfang dieses Risiko im Einzelfall eintritt. Die gesetzliche Rentenversicherung hat sich von den Grundsätzen, die für die normale Assekuranz gelten, schon dadurch weit entfernt, daß sie die Beiträge nicht nach den individuellen Risikofaktoren (wie Eintrittsalter, Geschlecht etc.) bemißt. Das mag als Solidarkomponente hingehen. Der weitere gravierende Unterschied zur Privatversicherung ist das Fehlen einer Kapitalabdeckung, die Finanzierung durch ein Umlageverfahren also. Auch das kann hingenommen werden. Das Umlageverfahren sollte allerdings auf eine Art modifiziert sein, wie es den deutschen Sozialversicherungen früher auch vorgeschrieben war. Bei einem solchen Verfahren wird zumindest das Risiko extremer Schwankungen in der Altersstruktur auf viele Generationen verteilt: In den Zeiten eines günstigeren Bevölkerungsaufbaus werden Reserven gebildet, die später bei sich verschlechternder Alterstruktur zum Verzehr bereitstehen. Das wäre dann ein echter „Generationenvertrag“, aus dem nicht nur eine Generation Vorteile zieht und die anderen das Nachsehen haben.

Echter Generationenvertrag

**Vertane
Chancen zur
Umgestaltung**

Beide Elemente, die nicht nach individuellem Risiko bemessenen Beiträge und das Umlageverfahren, soweit es durch eine intergenerationelle Schwankungsreserve gesichert ist, könnten als wohlerwogene Besonderheiten einer auf Zwangsmitgliedschaft beruhenden Sozialversicherung angesehen werden – vor allem dann, wenn sie keine Voll-, sondern nur eine Art Grundsicherung bietet.

29. Die Sozialversicherung versteht sich, anders als in ihrer Frühzeit, jedoch nicht mehr als Anbieter einer Grundsicherung, sondern als Garant einer Totalversorgung, wobei der Umfang dieser Totalversorgung allein von politischen Opportunitäten abhängig ist und nicht mehr davon, wie die Individuen ihre Lebenseinkommen zeitlich verteilen möchten. Die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten reichlich vorhandenen Chancen, diese Entwicklung zu vermeiden, sind vertan worden. Damals wäre es leicht gewesen, den seinerzeit nicht so großen Kreis der Zwangsversicherten auf natürliche Weise abschmelzen zu lassen oder doch den zwangsweise bei der Sozialversicherung abzusichernden Teil der Altersvorsorge stark zu begrenzen. Entweder hätte man durch ein Festschreiben der realen Versicherungspflichtgrenze (die für alle Berufsgruppen einheitlich hätte gelten müssen) den größten Teil der Bevölkerung der Sozialversicherung entwachsen lassen und die Altlasten über den Bundeshaushalt abwickeln können. Oder man hätte die Versicherungspflicht zwar ausdehnen, aber an der (realen) Beitragsbemessungsgrenze festhalten können. Damit wäre der Anteil des Einkommens, der für die Rentenversicherung aufgebracht werden muß, mit den steigenden Verdiensten erheblich gesunken. Die Bürger hätten dadurch Mittel freigehabt für zusätzliche Sicherungen, was ihnen die Möglichkeit eröffnet hätte, ihre Vorsorge risikomindernd auf mehrere Beine zu stellen.

Ein solches Vorgehen hätte allerdings die außergewöhnlichen, durch frühere Beitragszahlungen nicht gerechtfertigten, aber auch von niemandem eingeforderten Rentensteigerungen nicht erlaubt, die seit den späten 50er Jahren stets vor Wahlen und immer einstimmig im Parla-

ment beschlossen wurden. Diese Vorgehensweise wäre damals gleichwohl sozial verträglich gewesen. Denn der damaligen Generation der Sozialrenter war es sehr wohl bewußt, daß ihre Altersversorgung anders als die der privat Versicherten vom vorangegangenen Währungsschnitt zu Lasten aller völlig verschont worden war und daß sie damit bereits ein erhebliches Geschenk erhalten hat.

Heute, nachdem das Sozialversicherungssystem auf nahezu die ganze Bevölkerung ausgeweitet worden ist, nachdem es seinen Zwangsabonnenten gegen nicht einhaltbare Versprechen immer schneller wachsende Beiträge abgefordert und damit im Normalfall jede zusätzliche Sicherung erheblich erschwert hat, ist es nicht mehr so leicht möglich, seinen Geltungsbereich einzuschränken. Ohne Reform reduziert es sich allerdings von selbst – und zwar auf sehr ungerechte und politisch wenig verträgliche Weise. Ohne einen Eingriff werden die heute Erwerbstätigen zwar weiterhin für die heutigen Pensionäre eine Vollversorgung und mehr bezahlen. Sie selbst aber werden in ihrem Alter weniger als das erhalten, was heute als Existenzminimum angesehen wird. Dies droht allen heute unter 50jährigen.

30. Daß unter den gegebenen Umständen eine Reform des Rentenversicherungssystems dringend geboten erscheint, kann nicht streitig sein. Wer behauptet, dies sei ohne deutlich spürbare Abstriche bei den Renten möglich, betrügt die jüngere Generation. Das gegenwärtige System, das auf Dauer unbezahlbar ist, weil es zu viel verspricht, muß auf sozial verträgliche Weise reformiert werden. Die Lösung des Problems muß von drei Angelpunkten gleichzeitig angepackt werden:

Angelpunkte der Reform

- Ein neues System der sozialen Alterssicherung, das jedermann eine Mindestversorgung, eine Existenzsicherungsrente, garantiert und hinreichend Spielraum für zusätzliche private Altersvorsorge läßt, muß so rasch wie möglich beschlossen und in Kraft gesetzt werden. Es soll im Laufe der Zeit für eine zunehmende

Anzahl von Bürgern Gültigkeit haben, bis es schließlich, am Ende der Übergangszeit, alle Bürger erfaßt (vgl. Ziffer 32-35).

- Am bestehenden System der sozialen Alterssicherung sind sofort Korrekturen vorzunehmen, die die Ausgaben im Rahmen dieses Systems, solange und soweit es noch fortgelten soll, wirkungsvoll beschränken (vgl. Ziffer 38-50).
- Schließlich müssen Regelungen geschaffen werden, die dafür sorgen, daß beim allmählichen Übergang vom bestehenden zum zukünftigen System alle Gruppen einigermaßen gerecht an den durch die Sünden der Vergangenheit bereits aufgelaufenen Zukunftslasten beteiligt werden: Die heutigen Rentner, die aktiven Sozialversicherten der verschiedenen Altersklassen und diejenigen, die erst im Laufe der Übergangszeit ins erwerbsfähige Alter kommen.

Trennung von Sozialversicherung und Arbeitsvertrag

31. Vorweg müßte die Sozialversicherung vom Arbeitsvertrag gelöst werden – auch bei jenen, für die das alte Rentensystem in der Übergangsphase weiter gilt. Der Arbeitgeberbeitrag sollte sehr viel stärker als bisher als Lohnbestandteil erkennbar gemacht und daher als eigenständige Arbeitgeberleistung abgeschafft werden. Das heißt konkret: Der ausgewiesene Bruttolohn müßte um den jetzt geltenden Arbeitgeberbeitrag – per Gesetz – aufgestockt werden; danach hätte nur noch der Arbeitnehmer als Beitragspflichtiger der Rentenversicherung zu gelten; er müßte nicht mehr wie jetzt nur den halben, sondern den gesamten Beitrag entrichten, allerdings aus dem nun erhöhten Bruttolohn. Zugleich müßten die vom zu versteuernden Einkommen als Sonderausgaben abziehbaren Vorsorgeausgaben um einen Betrag aufgestockt werden, der in der Höhe dem bisherigen maximalen (und auch steuerfreien) Arbeitgeberbeitrag entspricht. Eine solche Operation hätte auch den Vorteil, daß den Arbeitnehmern die Höhe ihres gesamten Lohnes und ihrer tatsächlichen Belastungen bekannt würde. Im übrigen ist dies unerlässlich, damit der Übergang vom alten zum neuen System der Alterssicherung transparent wird.

32. Im Endstadium des anzustrebenden Systems einer gesetzlichen Mindestsicherung für das Alter sollen alle Bürger von ihrem 20. Lebensjahr an einen im jeweiligen Zeitpunkt stets für alle gleichen, also von ihrem Lohn unabhängigen Beitrag zahlen. Jeder Bürger soll ab dem normalen Rentenalter (zunächst 65 Jahre, später höher) eine Existenzsicherungsrente erhalten. Ihre Höhe soll etwa den Sätzen der Sozialhilfe entsprechen, sofern er mindestens 45 (später nach Erhöhung der Altersgrenze um zwei Jahre 47) Jahre eingezahlt hat. Falls er weniger lange eingezahlt hat, wird die Rente entsprechend gekürzt. Der Beitrag muß gerade so bemessen sein, daß zu jedem Zeitpunkt die Auszahlung der Rente an alle Anspruchsberechtigten im Wege der Umlage möglich ist. Die individuelle Rente ist dann zwar nicht lohn-, aber doch insoweit beitragsbezogen, als sie von der Anzahl der Jahre abhängt, in denen Beiträge gezahlt worden sind.

**Gleiche Beiträge
für alle**

Die Beitragspflicht würde auch für Studenten, Wehr- oder Ersatzdienstleistende, Arbeitslose sowie alle, die ihre Berufsausbildung noch nicht abgeschlossen haben, bestehen. Der Sold, gegebenenfalls auch BaföG oder das Arbeitslosengeld, müßten so aufgestockt werden, daß daraus der Beitrag zur gesetzlichen Altersversicherung gezahlt werden kann.

Prinzipiell sind auch nicht erwerbstätige Ehepartner versicherungspflichtig. Verheiratete Paare zahlen aber nicht den doppelten, sondern nur den eineinhalbfachen Betrag unabhängig davon, ob jeder von beiden oder nur einer erwerbstätig ist. Geht dieses Ehepaar in Pension, so richtet sich die Existenzsicherungsrente dieses Paares nach der Anzahl der jeweils voll eingezahlten Jahre (vor der Eheschließung) sowie der Anzahl der Ehejahre mit den eineinhalbfachen Beiträgen. Stirbt eine Person, so erhält der Hinterbliebene eine Rente nach Maßgabe seiner Beiträge vor der Eheschließung zuzüglich der Hälfte der gemeinsam erworbenen Rente nach Maßgabe der Anzahl der Ehejahre.

33. Die durch Beitragszahlungen erworbenen Rentenansprüche sind im Unterschied zur Sozialhilfe unabhängig

Zusätzliche private Altersvorsorge

von der individuellen Bedürftigkeit. Denn es soll ja gerade vermieden werden, daß viele oder gar die meisten Bürger im Alter allein auf die Renten aus der auf das Mindestmaß beschränkten gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sind. Deshalb wäre es auch widersinnig, wenn das, was auf die eine oder andere Weise zusätzlich für das Alter angespart worden ist, oder ein Erwerbseinkommen im Alter, ganz oder teilweise auf die erworbenen Rentenansprüche angerechnet würde.

Die Möglichkeit und die Bereitschaft, freiwillig zusätzliche private Altersvorsorge zu betreiben, hängt vom Anstieg der realen Einkommen im Zeitablauf, also der Entwicklung der Arbeitszeit (Stunden pro Woche, Tage pro Jahr und Anzahl der Jahre), sowie von der Arbeitsproduktivität und von der Belastung dieser Einkommen durch Steuern und soziale Abgaben ab. Da der Anreiz zu mehr (offizieller) Arbeit um so stärker geschmälert wird, je höher die Grenzbelastung wachsender Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben ist, sollte die positive Wirkung einer Abkopplung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von der Höhe des Einkommens nicht unterschätzt werden. Die Leistungsbereitschaft und damit die Einkommens- und Beschäftigungschancen könnten noch erheblich verstärkt werden, wenn die gesetzliche Krankenversicherung auf ähnliche Weise reformiert würde (siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Markt im Gesundheitswesen“, Band 13 der Schriften des KRONBERGER KREISES) und wenn die Grenzsteuersätze durch eine Revision des Einkommensteuertarifs, finanziert durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage, deutlich abgesenkt würden.

Für die Möglichkeit, aus wachsenden Einkommen zusätzlich für das Alter zu sparen, ist die Größe des Anteils am Einkommen, der durch Steuern und Sozialbeiträge aufgezehrt wird, von entscheidender Bedeutung.

Je höher das Sozialhilfeniveau von der Gesellschaft ange-
setzt wird, desto höher müssen auch die jeweils einheitli-

chen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sein, wenn die Rente der Sozialhilfe entsprechen soll.

34. Die Bemessung der Sozialhilfe setzt am Kriterium der Armut an. Armut ist jedoch ein relativer Begriff. Arm sein wird außer in ganz armen Gesellschaften nicht als physisches Existenzminimum, sondern weit stärker als Relation zum durchschnittlichen Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung verstanden. Deshalb wird die Sozialhilfe eher nach der Vorstellung bemessen, daß jeder Bürger einen gewissen Prozentsatz, z.B. zwei Fünftel des Durchschnittseinkommens der Erwerbstätigen zur Verfügung haben soll, gleichgültig, ob er verschuldet oder unverschuldet in die Situation geraten ist, den so ermittelten Betrag nicht aus eigener Kraft erwirtschaften zu können. Die Sozialhilfesätze werden deshalb in relativ kurzen Zeitabständen den wachsenden Einkommen der Erwerbstätigen angepaßt. Das müßte dann auch mit den Renten und folglich auch mit den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung geschehen, selbst wenn die Altersstruktur gleich bliebe. Da sich diese aber in den kommenden Jahrzehnten drastisch verschlechtert – im Jahre 2030 kommen auf eine Person im Alter von 65 Jahren und darüber voraussichtlich nur noch zwei Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren – würden die Beiträge für die gesetzliche Mindestaltersversorgung Prozentsätze vom Einkommen erreichen, die den heutigen Sätzen entsprechen oder sogar darüber liegen, sofern die Renten die Höhe der Sozialhilfe erreichen sollen.

**Bemessung der
Mindestsiche-
rung...**

35. Um die Beitragssätze möglichst niedrig zu halten, den Anreiz zur Einkommenserzielung zu erhöhen und so den Spielraum zur privaten Altersvorsorge zu erweitern, sollte deshalb im wohlverstandenen Interesse aller ernsthaft erwogen werden, die Renten sogar etwas unterhalb der Sozialhilfeansprüche festzusetzen. Zwar werden dann auch manche Bürger im Rentenalter, die ganz oder fast ausschließlich auf die Renten angewiesen sind, wegen Bedürftigkeit für die Differenz die Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen und insoweit dem Steuerzahler zur Last fallen. Doch dürften wegen der Chancen zur privaten

**... etwa in Höhe
der Sozialhilfe**

**Systemüber-
gang: Nicht von
heute auf
morgen**

Altersvorsorge die Fälle der Bedürftigkeit selten sein. Die Belastung der Allgemeinheit durch Sozialhilfe für Rentner fiel wohl erheblich geringer aus als der Betrag, den die gesetzliche Rentenversicherung einspart. Die Beiträge könnten deshalb niedriger festgesetzt werden, als es der Fall wäre, wenn die gesetzlichen Renten von vornherein strikt an die Höhe der Sozialhilfe gekoppelt wären.

36. Es versteht sich von selbst, daß schon aus Gründen des Vertrauensschutzes das neue System einer gesetzlichen Mindestaltersvorsorge nicht von heute auf morgen für alle eingeführt werden kann. Es gibt die große Zahl der Rentner, die in der berechtigten Erwartung auf eine teils erheblich über den Sozialhilfesätzen liegende Vollversorgung im Alter während ihres Erwerbslebens Beiträge gezahlt haben, und die noch weit größere Anzahl von Erwerbspersonen, die ebenfalls über einen längeren oder kürzeren Zeitraum weit höhere Beiträge geleistet haben, als es für die vorgesehene Mindestvorsorge nötig gewesen wäre. Dadurch sind Altlasten entstanden, die während einer Übergangszeit möglichst gerecht auf alle Gruppen – die heutigen Rentner, die heutigen Erwerbstätigen der verschiedenen Altersklassen und jene, die erst in der Übergangszeit das beitragspflichtige Alter erreichen – verteilt werden müssen.

**Umlageverfah-
ren leider
erforderlich**

37. Es wäre zu wünschen, daß das neue System durch Aufbau einer intergenerationellen Schwankungsreserve wieder den Charakter eines Generationenvertrages erhalte (siehe Ziffer 28) – erreichbar ist es nicht. Dazu wäre es nötig, die Beiträge jener, die erst in den kommenden Jahren in das Erwerbsleben eintreten und dann nur noch der Mindestsicherungspflicht unterliegen, zunächst ausschließlich für den Aufbau einer solchen Reserve zu verwenden. Das ist nicht möglich. Denn auf ihre Beiträge kann die gesetzliche Rentenversicherung auch dann nicht verzichten, wenn die bisherigen Renten- und die nach altem Recht hinzukommenden Rentenansprüche abgesenkt oder nicht wie bisher dynamisch gesteigert werden – es sei denn die demographische Entwicklung fiel günstiger aus als bislang erwartet. So muß es im Prinzip beim Umlageverfahren bleiben.

VII. ENTSCHLACKUNG DES BESTEHENDEN RENTENSYSTEMS

38. Wie zumeist bei wirtschaftlichen Reformen, in denen Leistungen und Ansprüche geändert werden müssen, ganz besonders aber bei der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, bei der viele schon über Jahrzehnte Ansprüche aus Leistungen erworben haben, ist die Lösung des Problems, wie man vom gegebenen zum neuen System gelangt, weit schwieriger, als ein neues und besseres System zu entwerfen. Der Übergang zu dem skizzierten neuen System einer Existenzsicherungsrente muß durch ein Maßnahmenpaket zur Eindämmung der Ausgabendynamik des bestehenden Systems gemildert werden. Außerdem müssen versicherungsfremde Umverteilungslasten auf den Staat übertragen werden, der freilich diese Mittel durch Einsparung an anderer Stelle aufbringen muß, da Steuererhöhungen wegen der ohnehin überdrehten Steuerschraube dafür nicht in Frage kommen.

Abschaffung von Sonder- vergünstigungen

Ohnedies gewähren die Rentenversicherungen zahllosen Gruppen Sondervergünstigungen, die schon aus Gründen der Gerechtigkeit und der sozialen Hygiene abgeschafft werden sollten. Die Krise der Rentenfinanzen böte dazu einen geeigneten Anlaß. Weder das Pensionsalter noch das allgemeine reale Rentenniveau dürfen ein Tabu sein. Diejenigen, die heute schon Rentner sind oder es bald und möglichst jung werden möchten, müssen in die intergenerationelle Verteilung der Lasten mit einbezogen werden – schon deshalb, weil diese Lasten nicht zuletzt durch eine allzu großzügige Heraufsetzung ihrer Alterseinkommen hervorgerufen worden sind und weil die heute noch jüngeren Aktiven kaum Aussicht haben, Renten vom derzeitigen relativen Niveau jemals selbst zu beziehen.

Immerhin erhalten selbst jene Rentner, die erst zum Beginn des Jahres 1983 aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren und zuvor tatsächlich volle 50 Jahre lang Beiträge auf das jeweilige Durchschnittseinkommen gezahlt hatten, aus der Sozialversicherung im Durchschnitt etwa das Doppelte des Betrages, der sich aufgrund ihrer eigenen Beitragsleistungen samt der darauf aufgelaufenen Zinsen und Zinseszinsen (bei einem Durch-

schnittszinssatz von sieben Prozent) nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren ergeben hätte. Die meisten der heutigen Rentner haben freilich noch weitaus weniger als die Hälfte ihrer Altersbezüge durch Beiträge selbst finanziert (schon deshalb, weil nur wenige in allen ihnen angeordneten Versicherungsjahren auch wirklich Beiträge bezahlt haben).

Die heute noch jüngeren Erwerbstätigen müssen dagegen – weil mit weitaus höheren Beiträgen belastet, als es die ältere Generation je war – damit rechnen, daß ihre späteren Renten niedriger sind, als sich aus ihrer Eigenleistung (samt Zinsen und Zinseszinsen) ergäbe. Das gilt selbst dann, wenn die drohende Verschlechterung der Altersstruktur durch rechtzeitige Zuwanderung junger ausländischer Arbeitskräfte abgewendet würde.

Immer jünger in Rente

39. Dauerhafte Korrekturen an den Voraussetzungen für den Rentenbezug, am Rentenniveau und am Pensionierungsalter hätten zudem den großen Vorteil, daß sie die Belastungen, die durch die Veränderung der Altersstruktur entstehen, erheblich reduzieren würden. Das gilt in Sonderheit für Korrekturen beim Pensionsalter. Es läßt sich zeigen, daß die Veränderungen in der Altersstruktur für die Rentenversicherung bereits dann wesentlich weniger bedrohliche Konsequenzen hätten, wenn das sogenannte „normale“ Pensionsalter von 65 Jahren tatsächlich repräsentativ wäre – was nicht der Fall ist. Verursacht durch die Rentengesetzgebung der vergangenen zwölf Jahre bewegt sich das „normale“ (im Sinne von häufigstem) Pensionsalter bei Männern auf 60 zu. Ihr Anteil am Rentenzugang hat sich von 5,3 Prozent des Jahrganges 1913 auf 19,2 Prozent des Jahrganges 1920 mehr als verdoppelt. Bei den Rentnerinnen ist die Lebenserwartung höher. Ihre Rentenbezugszeiten sind folglich ohnehin – selbst bei gleichem Rentenbeginn – länger. Bei Ihnen ist der Anteil der 60jährigen von 24,8 Prozent des Jahrganges 1913 auf 36 Prozent des Jahrganges 1920 gestiegen. Alle vorliegenden Vorausberechnungen demonstrieren, wie sehr dieser Trend die Auswirkungen der demographischen Veränderungen verschärft.

Zunahme der Alterslast

40. Die Altersstruktur wird sich in den nächsten eineinhalb Jahrzehnten, für die schon eine sehr verlässliche Vorausberechnung möglich ist, zwar deutlich, aber nicht sehr dramatisch verschlechtern. Davon würde in den nächsten 15 Jahren jedoch dann keine zusätzliche Belastung ausgehen, wenn das normale Pensionsalter heute noch und auch weiterhin bei 65 Jahren läge. Denn auf 1000 erwerbsfähige Bürger im Alter von 20 bis unter 65 Jahren kamen 1985 etwa 236, die 65 und älter sind; das Verhältnis verschiebt sich bis zum Jahre 2000 auf 1000 zu 268.

Eine wesentlich dramatischere Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbsfähigen und Alten tritt allerdings dann ein, wenn schon die 60jährigen als „Last“ und als „nicht mehr erwerbsfähig“ definiert werden: Dann müssen 1000 Erwerbsfähige an der Jahrtausendwende bereits 430 „Alte“ ernähren; 1985 lag diese Relation bei 1000 zu 358 (siehe Tabelle 1, S. 38).

Schätzungen darüber, wie sich das Verhältnis zwischen Alten und Aktiven in den Jahren und Jahrzehnten nach der Jahrtausendwende entwickeln wird, sind mit großen Unsicherheiten behaftet, weil sie auf Prognosen des generativen Verhaltens aufbauen. Selbst Berechnungen, die davon ausgehen, daß sich die künftige Geburtenhäufigkeit nicht auf den sehr niedrigen Stand vom Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre einpendelt, sondern wieder steigt, zeigen eine erhebliche Zunahme der Alterslast.

Allerdings fällt die dabei und auch bei ungünstigeren Annahmen aufzeigbare Verschlechterung der Altersstruktur nicht aus dem Rahmen, der für Industrieländer als normal erachtet werden muß. Und: Wiederum wie bei der mittelfristigen Entwicklung (bis zum Jahr 2000) erscheint die Alterslast auch in der langfristigen Perspektive weitaus weniger bedrohlich, wenn nur die 65- und Mehrjährigen und nicht die 60jährigen schon als „Alte“ definiert und zu Rentenbeziehern werden.

Nach Berechnungen der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung würde sich bei einer Min-

Tabelle 1: Die Entwicklung der Alters- und des Rentnerquotienten bis zum Jahr 2040 (ohne Reform der Hinterbliebenenrenten)

| Jahr | Bevölkerung im Alter von ... bis .. Jahren in Millionen | | | | Altersquotient bei Alter von | | Beitragszahler Mio. | Rentner | |
|------|---|-----------------|-------------|-------------|------------------------------|----------|------------------------|---------|---------------|
| | 20 bis unter 60 | 20 bis unter 65 | 60 und mehr | 65 und mehr | 60+ % | 65+ % | | Mio. | Quotient % |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 3:1 | 4:2 | 5 | 6 | 6:5 |
| 1985 | 34,4 | 37,8 | 12,3 | 8,9 | 35,8 | 23,6 | 22,9 | 11,0 | 48,2 |
| 1990 | 35,4 | 38,6 | 12,8 | 9,4 | 36,1 | 24,1 | 22,9 | 11,3 | 49,4 |
| 1995 | 34,9 | 38,2 | 13,1 | 9,7 | 37,4 | 25,4 | 22,1 | 11,8 | 53,2 |
| 2000 | 32,9 | 37,1 | 14,1 | 9,9 | 43,0 | 26,8 | 21,2 | 12,4 | 58,6 |
| 2005 | 31,4 | 35,3 | 14,8 | 10,9 | 47,0 | 30,8 | 20,5 | 13,2 | 64,6 |
| 2010 | 30,8 | 34,1 | 14,7 | 11,4 | 47,7 | 33,4 | 19,9 | 13,6 | 68,1 |
| 2015 | 29,6 | 33,3 | 14,8 | 11,1 | 50,1 | 33,4 | 19,0 | 13,8 | 72,8 |
| 2020 | 27,7 | 31,7 | 15,1 | 11,2 | 54,6 | 35,2 | 17,6 | 14,2 | 80,4 |
| 2025 | 24,9 | 29,3 | 15,9 | 11,4 | 63,9 | 38,9 | 15,9 | 14,6 | 91,5 |
| 2030 | 22,1 | 26,4 | 16,4 | 12,1 | 74,2 | 45,9 | 14,4 | 14,9 | 103,3 |
| 2035 | 20,1 | 23,7 | 15,5 | 12,5 | 74,8 | 52,8 | 13,5 | 14,6 | 108,3 |
| 2040 | 19,9 | 22,3 | 14,1 | 11,6 | 70,8 | 52,0 | 12,8 | 13,7 | 106,6 |

Quelle: Horst-Wolf Müller, Zur demographischen Komponente als Indikator für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 12/85

destaltergrenze von 65 Jahren ab dem Jahre 2000 die Zahl der Rentner um maximal 875.000 im Jahre 2027 verringern. Dies würde eine Minderung des Rentenvolumens um rund 6,6 Prozent und eine Reduktion des im Jahre 2025 notwendigen Beitragssatzes um gut 3 Prozentpunkte bedeuten.

**Korrekturen:
Versicherungsmathematische
Ab- und Zuschläge,...**

41. Schon solche Korrekturen im Bereich des Rentenrechts, die den Bezug aller vorzeitigen, also vor dem 65. Lebensjahr möglichen Altersruhegelder für die Versicherten weniger attraktiv und für die Versicherungen kostenneutral machen würden, könnten die Gefährdung der Altersversorgungssysteme erheblich mindern. Es geht dabei vor allem um Korrekturen an

- der sogenannten „flexiblen Altersgrenze“ für alle (Rente ohne versicherungsmathematische Abschläge mit 63);
- der „flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte“ (Rente ohne Abschläge mit 60), die allerdings bald die Normalrente für männliche Versicherte werden könnte. Denn ein Schwerbehindertenausweis kann – bei den geringen Kriterien, die dafür mittlerweile erforderlich sind – von den meisten dieser Altersgruppe mit Erfolg beantragt werden;
- dem „vorzeitigen Altersruhegeld“ wegen vorangegangener mindestens einjähriger Arbeitslosigkeit (Rente ohne Abschläge mit 60);
- dem „vorzeitigen Altersruhegeld für weibliche Versicherte“ (Rente ohne Abschläge mit 60 Jahren).

Bei all diesen vorgezogenen und vorzeitigen Renten wären versicherungsmathematisch kalkulierte Abschläge angemessen. Die Einführung solcher Abschläge sollte in Stufen erfolgen und im Interesse des Vertrauensschutzes die bereits gewährten Renten nicht betreffen.

Der versicherungsmathematische Abschlag würde, – wenn er auch auf die Witwenrente durchschlüge – bei einer Pensionierung mit 60 Jahren eine Rentenminderung von 17,4 Prozent, bei einer Verrentung mit 63 eine Minderung von 8,9 Prozent gegenüber dem mit 65 erreichbaren Niveau erforderlich machen.

Solche Abschläge müßten auch und gerade für Renten an Schwerbehinderte und Arbeitslose gelten. Denn die Rentenversicherung darf nicht als Nebenkasse des Bundeshaushalts und der Bundesanstalt für Arbeit mißbraucht werden. Sonderleistungen an Schwerbehinderte, die (wenn sie auf die wirklich schwer Geschädigten beschränkt sind) gewährt werden sollen, müssen von allen Steuerzahlern, also über den Bundeshaushalt, aufgebracht werden. Der Staat sollte tatsächlich Schwerbehin-

derten ohnehin statt Sachleistungen wie z.B. Freifahrtkarten Geldleistungen gewähren, die es dem einzelnen dann auch erleichtern würden, eine vorzeitige Pensionierung trotz versicherungsmathematischer Abschläge in Erwägung zu ziehen.

Auch die Probleme älterer Arbeitsloser dürfen nicht auf Kosten der Rentenversicherung gelöst werden. Ihre Chancen, eine Stellung zu finden, sind durch die extremen, nicht abdingbaren Kündigungsschutzbestimmungen für über 50jährige und nun noch zusätzlich durch den Vorruhestand fast vollständig zunichte gemacht worden.

Damit bei Einführung versicherungsmathematischer Abschläge für die vorzeitigen und vorgezogenen Altersruhegelder kein Anreiz entsteht, auf „Erwerbsunfähigkeitsrenten“ auszuweichen, müssen diese Invaliditätsrenten wieder auf den Kreis derjenigen begrenzt werden, die nach amts- und vertrauensärztlichem Urteil tatsächlich erwerbsunfähig im Sinne des Wortes sind. Abgestellt werden muß die durch das Bundessozialgericht entwickelte Praxis, Erwerbsunfähigkeitsrenten auch schon bei geringfügigsten Einschränkungen zu verteilen, wenn der Antragsteller arbeitslos ist und am Wohnort wahrscheinlich keine Stelle findet (womit oft der Status der Berufsunfähigkeit vermieden wird, der wesentlich geringere, teilweise auch nur befristete Renten erbringt).

Parallel zu den versicherungsmathematischen Abschlägen für die vor dem 65. Lebensjahr beantragten Renten müßten versicherungsmathematische Zuschläge auf die sogenannten „hinausgeschobenen“, also erst nach dem 65. Lebensjahr begehrten Altersruhegelder eingeführt werden.

42. Derartige Zu- und Abschläge hätten neben ihrer vorteilhaften Wirkung auf die Sicherheit der Altersversorgung noch einen weiteren positiven Effekt. Sie würden zum ersten Mal eine wirklich „flexible Altersgrenze“ schaffen. Erst wenn sie eingeführt würde, gäbe es eine freie, unverfälschte Entscheidung bei der Wahl des Pensionierungsalters; denn dann würden jedem einzelnen

...Zuverdienstgrenzen abschaffen...

Bürger die Kosten, die durch seine vorzeitige Pensionierung tatsächlich entstehen, angelastet und dadurch bewußt gemacht werden. Er würde auch dann erst Kosten und Nutzen einer solchen Entscheidung rational abwägen können. Auch jene vielfach beklagte Erscheinung, daß ältere Arbeitnehmer mit dem Hinweis auf die Möglichkeit eines frühen Rentenbezuges gegen ihren Willen aus den Betrieben gedrängt werden, gäbe es dann nicht mehr.

Bei Einführung echter flexibler Altersgrenzen müßten allerdings die sogenannten Zuverdienstgrenzen, die bislang bei vorzeitigem Altersruhegeldbezug (also mit 60 oder mit 63) gelten, abgeschafft werden. Sie sind ohnedies nur aus verfehlten arbeitsmarktpolitischen Gründen angeordnet worden. Stattdessen könnte die Möglichkeit eröffnet werden, ab dem 63. oder auch schon ab dem 60. Lebensjahr eine Teilrente bei halbtägiger oder auch kürzerer Teilzeitarbeit zu beziehen. Eine solche Teilrente und die ihr folgende Vollrente müßten versicherungsmathematisch korrekt, also so bemessen werden, daß derjenige, der sie in Anspruch nimmt, der Versicherung nicht teurer kommt als ein Normalrentner.

43. Auch wenn die möglichst baldige Einführung versicherungsmathematischer Abschläge auf vorzeitige und vorgezogene Altersruhegelder sehr hilfreich wäre – ausreichend für eine langfristige Sanierung der Rentenfinanzen ist sie nicht.

... und „normale“ Altersgrenze heraufsetzen

Ein Blick auf die vermutliche Entwicklung der Altersstruktur läßt weitere vorausschauende Vorsichtsmaßnahmen nötig erscheinen – etwa eine jetzt schon angekündigte, aber erst später, wenn der „Altenberg“ deutlich ansteigt, in Kraft tretende Heraufsetzung der „normalen“ Altersgrenze. Die USA, deren voraussichtliche Altersstruktur-entwicklung (bezogen auf das Verhältnis von 20 bis 64jährigen zu den über 64jährigen, siehe Tabelle 2) ähnlich wie die deutsche verläuft, haben das in beispielhafter Weise getan. Nach einem von beiden Kongreßparteien getragenen Gesetz, das 1983 verabschiedet wurde, steht schon jetzt (!) fest, daß die normale Altersgrenze von derzeit 65 Jahren ab 2003 stufenweise auf 67 Jahre heraufgesetzt

wird. Versicherte des Geburtsjahrgangs 1938 wissen damit schon heute, daß sie eine volle Pension erst mit 65 Jahren und zwei Monaten erhalten werden und daß sie bei früherer Pensionierung kräftig erhöhte Abschläge hinnehmen, für diesen Fall also zusätzlich privat vorsorgen müssen. Diese Abschläge werden, ebenso wie die Zuschläge bei verspätetem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, stufenweise schon ab 1990 angehoben.

Tabelle 2: Das Verhältnis der 20–64jährigen zu den über 64jährigen in den USA, 1960–2040

| Istdaten | | Schätzungen | | | |
|-----------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|------|----------------------------|
| Jahr | Altersquotient 64+ in % | Jahr | Altersquotient 64+ in % | Jahr | Altersquotient 64+ in % |
| 1960 | 17,4 | 1985 | 20,4 | 2015 | 30,6 |
| 1965 | 18,2 | 1990 | 22,1 | 2020 | 35,7 |
| 1970 | 18,4 | 1995 | 23,7 | 2025 | 41,8 |
| 1975 | 18,9 | 2000 | 24,4 | 2030 | 47,6 |
| 1980 | 19,5 | 2005 | 24,9 | 2035 | 50,5 |
| | | 2010 | 26,7 | 2040 | 52,4 |

Quelle: General Report of the Board of Trustees of Old-Age and Disability Insurance Trust Funds, 1981

Eine derart früh angekündigte, gestufte Heraufsetzung der normalen Altersgrenze ab der Jahrtausendwende oder kurz davor wäre auch für die Sicherheit der deutschen Altersversorgung hilfreich – schon deshalb, weil die Lebenserwartung der über 65jährigen im Trend noch steigt. Wird die Verschiebung der Altersgrenze rechtzeitig angekündigt, könnten sich die Bürger und die Unternehmen in ihren Planungen auch darauf einstellen.

**Effekte auf das
Arbeitsangebot
erst in den 90er
Jahren**

44. Eine spätere Heraufsetzung des normalen Pensionsalters und eine baldige Einführung echter flexibler Altersrenten könnte schon in einigen Jahren (wenn die Alterslast noch nicht dramatisch steigt) den Anreiz zum frühen Ruhestand und dadurch auch die Rentenausgaben mindern. Dagegen wird mit Sicherheit folgender Einwand vorgetragen werden: Eine derartige Operation sei sinnlos, weil es für diejenigen, die dann länger im Erwerbsleben

bleiben möchten oder müssen, ohnedies keinen Arbeitsplatz gäbe. Das Argument, jeder, der keinen Arbeitsplatz, wohl aber Einkommen begehrt, sei ein Gewinn für die Gesellschaft, ist genau so falsch wie die damit eng verknüpfte Behauptung, es gebe eine fixe Menge an verfügbaren Arbeitsmöglichkeiten, die nun auch noch zwanghaft schrumpfe, weshalb eine Rationierung der knappen Arbeit nötig sei. (Siehe hierzu Wolfram Engels, „Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 5). Außerdem ist zu beachten: Ein Stufenplan zur allmählichen Einführung versicherungsmathematischer Abschläge kann und sollte nicht ohne eine mindestens dreijährige Ankündigungsfrist eingeführt werden. Auch dann sollte die erste Stufe nur einen kleinen Abschlag vorsehen. Denn sonst können sich die Bürger und die Unternehmen auf derart bedeutende Änderungen nicht rechtzeitig einstellen. Mit deutlichen Effekten auf das Arbeitsangebot wäre folglich erst in den frühen 90er Jahren zu rechnen, zu einem Zeitpunkt also, an dem das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik ohnedies abnimmt. Und bis zur Jahrtausendwende, an der noch zusätzlich das normale Pensionsalter auf über 65 Jahre hinaus angehoben werden sollte, ist das Erwerbspersonenpotential wahrscheinlich so geschrumpft, daß u.U. sogar Arbeitskräfteknappheit herrschen könnte.

45. Korrekturbedürftig ist auch die Regelung, die gefunden wurde, um dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Hinterbliebenenversorgung nachzukommen.

Über den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichbehandlung von Witwen, die bislang in jedem Fall eine Hinterbliebenenrente beziehen konnten, und Witwern, die eine solche Pension nur dann erhielten, wenn sie selbst den geringeren Teil des gemeinsamen Haushaltseinkommens erzielt hatten, ließe sich ohnehin rechnen. Denn eine private Versicherung darf eine Hinterbliebenenversorgung nur dann garantieren, wenn sie dem Versicherten entsprechend kalkulierte Zuschläge zur Prä-

**Kostenneutrale
Gleichbehandlung
von
Witwern und
Witwen**

mie abfordert; diese Zuschläge sind wegen der unterschiedlichen Lebenserwartung von Männern und Frauen durchaus verschieden: Männliche Versicherte, die eine Hinterbliebenenversorgung für einen (gleichaltrigen) Ehepartner mitabschließen wollen, müssen hohe, weibliche Versicherte, die einen (ebenfalls gleichaltrigen) Ehegatten versorgt wissen wollen, niedrigere Zuschläge entrichten. Da aber weibliche Versicherte schon für ihre eigene Rente wegen der höheren Lebenserwartung erheblich höhere Prämien zahlen müssen, gleicht sich das aus. Versicherte Jungesellinnen oder versicherte Ehefrauen, die keine Hinterbliebenenversorgung kontrahiert haben, zahlen bei der privaten Assekuranz in etwa gleich hohe Beiträge wie männliche Versicherte mit einer Hinterbliebenenversorgung. Daran gemessen begünstigt die Sozialversicherung beide Fälle in nahezu gleichem Maße, da sie die Hinterbliebenenversorgung ohne eine erhöhte Beitragsleistung des Versicherten gewährt und auch keine geschlechtsspezifisch erhöhten Beiträge von weiblichen Versicherten verlangt.

Da die formale Gleichstellung von männlichen und weiblichen Hinterbliebenen, die eine faktische Ungleichbehandlung bedeutet, aber nun bindend gefordert wurde, sollten auf jeden Fall kostenneutrale und einfache Lösungen gefunden werden. Die 1985 beschlossene Regelung erfüllt diese Kriterien nicht. Sie sieht vor, daß Witwen und Witwer gleichermaßen nur dann eine Hinterbliebenenversorgung in Höhe von 60 Prozent des Rentenanspruchs, den ihr verstorbener Ehepartner hatte, erhalten, wenn ihre eigenen Einkünfte besonderer Art einen bestimmten Betrag nicht übersteigen. Denn diese eigenen Einkünfte werden, soweit sie den (später zur Dynamisierung vorgesehenen) Freibetrag von 900 Mark im Monat übersteigen, zu 40 Prozent auf die Hinterbliebenenrente angerechnet. Ein solches Anrechnungsverfahren wird Ausweichreaktionen nach sich ziehen – um so mehr, als nicht alle Einkunftsarten angerechnet werden: Einkommen aus nichtselbständiger und selbständiger Arbeit, die von Hinterbliebenen offiziell bezogen werden, führen zu einer Kürzung der Rente, nicht aber Vermögens-, Pacht- und Mieterträge.

Dies wird mit Sicherheit ein Anschwellen der Schattenwirtschaft zur Folge haben und damit die Rentenversicherungseinnahmen mindern, aber auch den Aufbau von Geldvermögen und Grundbesitz verstärken.

Auch eigene durch Beiträge erworbene Ansprüche gegen die Rentenversicherung (nicht aber Ansprüche gegen Lebensversicherungen und aus einer betrieblichen Altersversorgung) werden auf die Hinterbliebenenversorgung angerechnet und verfallen insoweit.

Eigene Beamtenpensionen von Hinterbliebenen werden angerechnet, die Zusatzversorgung, die ein ehemals im öffentlichen Dienst als Arbeiter und Angestellter Beschäftigter bezieht, dagegen nicht. Das führt zu einer weiteren Privilegierung dieses Teils des öffentlichen Dienstes und macht seine ehemaligen Angehörigen endgültig zu den Luxusrentnern der Nation.

Diese Regelung würde daher besser wieder rückgängig gemacht. Denkbar wäre es, stattdessen die zuvor nur für Witwer geltende Regelung auch auf die Witwen auszuweiten, also hinterbliebenen Frauen nur dann einen Rentenanspruch einzuräumen, wenn sie den geringeren Teil zum Haushaltseinkommen beigetragen haben. Das hätte nicht nur den Vorteil, „billig“ zu sein, sondern es gäbe auch, anders als bei allen anderen Lösungen, nur wenig Geschädigte. Denn die ideale Lösung, daß derjenige, der seinem Partner für den Fall seines eigenen Todes eine Rente hinterlassen möchte, höhere Beiträge zahlen mußte, wäre erst auf lange Sicht und bei neu eintretenden Versicherten zu verwirklichen.

46. Was generell nottut, ist eine Entschlackung der Sozialversicherung von allen versicherungsfremden Elementen. Die Rentenversicherung muß entlastet werden von Umverteilungsaufgaben – nicht nur, um ihre Ausgabendynamik zu bremsen. Die Umverteilung muß auch deshalb aus der Sozialversicherung entfernt werden, weil sie dort zu perversen Ergebnissen führt (siehe Ziffer 9).

Beseitigung versicherungsfremder Elemente

Finanzierung der Ausfallzeiten

Konkret bedeutet dies: Sogenannte Ersatzzeiten, beitragslose Monate und Jahre infolge von Kriegs- und Wehrdienst, Gefangenschaft u.ä., die bei der Rentenberechnung genauso gewertet werden wie die voll mit Beiträgen belegte Versicherungsdauer, müßten vom Bund im Einzelfall nachversichert und nicht etwa durch einen pauschalen, von der jeweiligen Kassenlage des Bundes abhängigen Zuschuß abgegolten werden. Denn die Folgekosten von Kriegs- und Wehrdienst u.ä. müssen von allen Bürgern getragen werden. Wenn derartige Folgekosten ganz oder zum Teil von der Sozialversicherung aufgebracht werden, deren Beiträge proportional sind und nur auf das Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben werden, ergibt sich eine ungerechte Lastenverteilung: Die unteren Einkommensschichten zahlen einen größeren Teil ihres Verdienstes zur Abdeckung dieser Lasten als die oberen Einkommensschichten.

47. Geändert werden müßte auch die Finanzierung der sogenannten Ausfallzeiten. Das sind beitragslose Zeiten wie Studiendauer oder Arbeitslosigkeit, die bei der Rentenberechnung ähnlich wie Beitragszeiten gewertet werden, sofern eine Mindestversicherungsdauer mit Beiträgen oder Ersatzzeiten belegt ist.

Zum einen wird damit ein Teil der heutigen Studien- und Arbeitslosigkeitskosten in die Zukunft, also auf spätere Generationen verschoben, die dann mit ihren Rentenumlagen dafür bezahlen sollen. Zum anderen bedeutet die Verlagerung solcher Kosten auf die Rentenversicherung wiederum, daß die unteren Einkommensschichten überproportional an Lasten beteiligt werden, die eigentlich entweder individuell (im Fall der Akademiker) oder von einer anders konstruierten Versichertengemeinschaft (im Fall der Arbeitslosen) aufzubringen wären. Auch für Studenten und für Arbeitslose müßten auf den Einzelfall bezogene Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet werden. Der spätere Rentenanspruch für Zeiten des Studiums und der Arbeitslosigkeit müßte nach diesen Beiträgen und nicht willkürlich wie jetzt bemessen werden. Das bedeutet konkret:

- Die Versicherung der Studienzeiten müßte im Rahmen einer reformierten Studienförderung geregelt werden. Diese müßte dann die nötigen Rentenversicherungsbeiträge mit einschließen.
- Für Arbeitslose, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe empfangen, entrichtet die Bundesanstalt für Arbeit zwar bereits Rentenversicherungsbeiträge, die nach der Höhe der im Einzelfall gezahlten Unterstützung bemessen werden. Der daraus resultierende Rentenanspruch aber wird so berechnet, als ob weitaus höhere Beiträge, nämlich auf das durchschnittliche Erwerbseinkommen des Versicherten entrichtet worden wären. Genauso hohe Rentenansprüche erhalten arbeitslos Gemeldete, die nach einer versicherungspflichtigen Tätigkeit keine Unterstützung (mehr) beziehen, für die folglich auch keine Rentenversicherungsbeiträge abgeführt wurden. Im ersten Fall müßten die Rentenansprüche auf das Maß zurückgeschnitten werden, das sich aus den von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlten Beiträgen ergibt. Im zweiten Fall dürften Rentenansprüche nur bei individuell aufgebrachten, also freiwilligen Beiträgen eingeräumt werden.

48. Zum Abbau ungerechter Umverteilungselemente gehört auch und vor allem die Abschaffung der sogenannten „Rente nach Mindesteinkommen“. Denn sie garantiert Versicherten, die in ihrem Erwerbsleben relativ geringe Arbeitseinkommen (aber vielleicht hohe Kapitaleinkünfte) hatten, erhebliche Zuschläge zu ihren durch Beitrag erworbenen Renten – ohne Bedürftigkeitsprüfung.

Keine Rente nach Mindesteinkommen

49. Der Übung nicht mehr erwerbstätiger und auch gar nicht mehr erwerbswilliger Hausfrauen, die Rentenversicherung zum Erwerb eines Nadelgeldes in Gestalt einer Erwerbsunfähigkeitsrente zu nutzen – ein Mißbrauch, den das Bundessozialgericht eröffnet hat –, ist durch das Haushaltsbegleitgesetz von 1984 bereits ein Riegel vorgeschoben worden. Künftig müssen diejenigen, die eine Erwerbs- oder eine Berufsunfähigkeitsrente haben wollen, innerhalb der fünf Jahre vor Rentenanspruch mindestens 36

Keine Förderung der Kindererziehung durch die Rentenversicherung

Beitragsrückerstattung bei Nichterreichen der Mindesteinzahlungszeit

Monate lang einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sein. Allerdings wurde dabei ein völlig systemfremdes Element eingebaut – Kindererziehungszeiten verbreitern diesen Fünfjahreskorridor entsprechend. Die Förderung der Kindererziehung hat aber in der Rentenversicherung gewiß nichts zu suchen.

50. Außerdem wurden zugleich neue Rentenrechte geschaffen. Statt wie bisher erst nach 15 Beitragsjahren kann nun schon nach fünf Beitragsjahren ein Rentenversicherungsanspruch ab dem 65. Lebensjahr erworben werden.

Für diese Neuregelung, die der Rentenversicherung neue Lasten auflädt, gibt es keinen zwingenden Grund. Die alte Regelung mag unangemessen und ungerecht gewesen sein: Versicherte, die mehr als fünf, aber noch keine 15 Jahre eingezahlt hatten, waren zwar gegen Invaliditätsrisiken geschützt, aber hatten keinen Altersrentenanspruch. Sie verloren sozusagen ihre Beiträge, wenn der Invaliditätsfall nicht eintrat. Billiger, als ihnen eine Altersrente zu gewähren, zudem die versicherungsgerechtere Lösung, wäre eine Beitragsrückerstattung zu dem Zeitpunkt, an dem feststeht, daß sie keine 15 Beitragsjahre mehr erreichen. Dabei wäre allerdings von den zu erstattenden Gesamtbeiträgen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) eine Summe abzuziehen, die das zwischenzeitlich von der Versicherung getragene Invaliditätsrisiko abdeckt.

VIII. DER ÜBERGANG VOM ALTEN ZUM NEUEN SYSTEM

51. Die dargestellten Korrekturen am bestehenden System könnten diese Ausgabendynamik um einiges eindämmen. Sie reduzierten insoweit auch die Altlasten, die beim Übergang zu dem neuen tragfähigeren System der Mindestsicherung noch abgewickelt werden müssen. Vor allem durch die Einführung von versicherungsmathematischen Abschlägen auf vorzeitige Altersruhegelder (Ziffer 41) und die Heraufsetzung der Altersgrenze (Ziffer 43) würde zudem die zusätzliche Belastung gemildert, die infolge der Verschlechterung der Altersstruktur zu erwarten ist. Doch das alles reicht nicht aus, um den „Rentnerberg“ zu bewältigen, der ab Ende der 90er Jahre steil ansteigt und sich – wenn die Fruchtbarkeit der Deutschen nicht bald wieder deutlich zunimmt oder Einwanderer in das Land kommen – erst im Jahr 2035 auf hohem Niveau ein wenig abflacht.

Die weiteren Reformmaßnahmen

52. Angesichts dieser Perspektive gibt es prinzipiell nur zwei Möglichkeiten: Entweder müssen die Rentenversicherungsbeiträge ständig weiter heraufgesetzt werden oder das relative Rentenniveau (die Höhe der durchschnittlichen Rente im Vergleich zum durchschnittlichen Lohn) muß heruntergefahren werden. Möglich wäre natürlich auch eine Kombination aus beidem.

Verzögerter Anstieg des Rentenniveaus...

Daß weitere Steigerungen der Rentenversicherungsbeiträge ordnungspolitisch bedenklich sind (Ziffer 7-11) und überdies den Bestand jedweder Alterssicherung gefährden, ist eingehend dargelegt worden (Ziffer 17). Folglich kann nur die geordnete Einschränkung der Rentenanpassung erfolgversprechend sein. Das bedeutet keine absolute Senkung der Ansprüche.

53. Das hier vorgestellte Reformkonzept soll im Endstadium allen Bürgern nur noch eine Existenzsicherungsrente garantieren, deren Höhe nach 45 respektive 47 Beitragsjahren höchstens 40 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes, eventuell sogar etwas weniger ausmacht (Ziffer 35).

... bis zur Höhe einer Existenzsicherungsrente

Diejenigen, die in dieses System nach und nach hineinwachsen, sollen soweit von Beiträgen entlastet oder zumindest soweit von Beitragssteigerungen verschont werden, daß sie diese bloße Existenzsicherungsrente als einigermaßen gerechtes Äquivalent hinnehmen können.

Als einigermaßen gerecht wäre dabei ein Beitrag anzusehen, der diese Gruppe an den Kosten des bevorstehenden „Rentnerberges“ beteiligt, aber lediglich in solchem Ausmaß, in dem diese Lasten auch anfallen würden, wenn es von vornherein nur eine Mindestsicherung gegeben hätte.

Die Beiträge, die in diesem Sinne als äquivalent für die Mindestsicherung gelten können, reichen aber notwendigerweise nicht aus, um jene Renten abzudecken, die noch bis weit in das nächste Jahrhundert hinein nach altem Recht fällig werden und im Wege der Umlage aufzubringen sind. Kreditaufnahme durch die Rentenversicherung, die die Altlasten zum Teil noch in die Zeit nach der Umstellung auf das neue System verlagern würde, ist wegen der ungünstigen Entwicklung der Altersstruktur, wenn überhaupt, nur in sehr engen Grenzen möglich. So muß die Bürde während der Übergangszeit von denen getragen werden, die in dieser Zeit Rentner oder Beitragszahler sind.

Dabei ist zu bedenken: Diese Lasten sind um so höher, je größer der Kreis derjenigen ist, denen eine Vollversorgung des bisherigen Niveaus weiterhin zugesagt bleibt. Eine solche Zusage läßt sich nicht für alle Jahrgänge aufrechterhalten. Der Übergang zur Mindestsicherung muß daher ein geordnetes, rechtzeitig und langfristig angekündigtes Abschmelzen des relativen Rentenniveaus nach altem Recht (also der Rentenhöhe im Vergleich zum jeweils durchschnittlichen Lohneinkommen) einschließen.

Dabei kommt es darauf an, daß die davon betroffenen Altersgruppen diese allmähliche Minderung ihrer Rentenansprüche angesichts der von ihnen getragenen oder noch zu tragenden Beitragslasten als halbwegs faire intergenerationelle Lastenverteilung betrachten können.

54. Daraus folgt unmittelbar, daß die heutigen Rentner soweit wie irgend möglich, d.h. soweit es der Vertrauensschutz erlaubt, an diesen Lasten beteiligt werden, denn sie sind die Nutznießer des geltenden Systems; sie haben relativ geringe Beiträge im Laufe ihres Lebens eingezahlt; die Höhe ihrer Rente – gemessen an der Höhe der durchschnittlichen Löhne – hat ein Niveau, das zuvor in den rund 100 Jahren Sozialversicherung nie erreicht worden ist und wahrscheinlich auch nie mehr erreicht werden wird. Die Rente eines Versicherten, der im Laufe von 45 Versicherungsjahren stets das jeweilige Durchschnittsentgelt aller Versicherten bezogen und entsprechende Beiträge entrichtet hat oder solche Beiträge zwar nicht entrichtet, aber im Rahmen der Regelung über Ersatz- und Ausfallzeiten gutgeschrieben erhalten hat, erreichte 1986 einen Betrag, der 71,6 Prozent des durchschnittlichen nominalen Nettolohnes entsprach. 1970 hatte das nach 45 anrechnungsfähigen Jahren erreichbare Rentenniveau erst 63,9 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes betragen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß 45 anrechnungsfähige Versicherungsjahre für jeden erreichbar sind, soweit er dem Arbeitsmarkt nach seiner Ausbildung auch nur bis zum vollendeten 61. Lebensjahr prinzipiell zur Verfügung gestanden hat. Denn Zeiten des Wehrdienstes und der Gefangenschaft werden generell unbegrenzt, Ausbildungszeiten nach dem 16. Lebensjahr bis zu dreizehn Jahren, Zeiten der Krankheit für manche Zeitabschnitte, Zeiten der Arbeitslosigkeit dann als Versicherungsjahre angerechnet, wenn die sogenannte Halbdenkung erreicht ist, also die Hälfte der Versicherungsjahre mit Beiträgen belegt ist.

Lastenbeteiligung auch der Rentner

Die Tatsache, daß bei 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren bereits ein derartig hohes Rentenniveau erreichbar ist, hat einen zusätzlichen Anreiz zur Frühpensionierung geschaffen. Denn auch nach nur 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren konnte ein zuvor durchschnittlich verdienender Rentenanwärter 1986 ein Alterseinkommen erwarten, das 63,7 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes der Versicherten ausmachte. (1970: 57 Prozent, Mitte der 60er Jahre: 53 Prozent). Das

zeigt: Der Lebensstandard der Rentner ist seit Beginn der 70er Jahre erheblich schneller als der der Aktiven gestiegen.

Die Dynamisierung der Renten nach der 1957 entwickelten, unterdes leicht veränderten Formel (Anpassung an die aktuelle, statt an die Bruttolohnentwicklung der vorangegangenen Jahre), hat den Rentnern einen erheblich größeren Anteil am Produktivitätszuwachs verschafft als jenen, die diesen Produktivitätsfortschritt erwirtschaftet haben. Damit ging die Dynamisierung der Renten weit über dasjenige Maß hinaus, das eigentlich bei ihrer Einführung beabsichtigt gewesen war. Die Dynamisierung ist deshalb auch der geeignete Ansatzpunkt, um die heutigen Rentner an den anstehenden Lasten zu beteiligen. Ab sofort sollte der Anstieg der Renten deutlich hinter der Zuwachsrate des durchschnittlichen Nettolohnes der abhängig Beschäftigten zurückbleiben. Das bedeutet, daß sie weiterhin am Wachstum des Realeinkommens beteiligt werden, aber nicht im selben Maße wie bisher.

Zumutbar erscheint eine Regelung, nach der der Anstieg der Renten in Zukunft jährlich um eineinhalb Prozentpunkte hinter der Zuwachsrate des durchschnittlichen Nettolohnes der abhängig Beschäftigten zurückbleibt. Dabei sollten folgende Einschränkungen gelten:

- Ist in einem Jahr die Differenz zwischen Nettolohnanstieg und Inflationsrate geringer als eineinhalb Prozentpunkte, dann sollten die Renten mit der Inflationsrate steigen. Beträgt beispielsweise der Nettolohnanstieg 3 Prozent und die Inflationsrate 2 Prozent, so steigen die Renten um 2 Prozent.
- Bleibt der Lohnanstieg hinter der Inflationsrate zurück, dann sollten die Renten dies gleichermaßen tun. Liegt also die Inflationsrate bei 3 Prozent und der Nettolohnanstieg bei 2 Prozent, dann beträgt der Rentenanstieg ebenfalls nur 2 Prozent.

55. Die Umstellung der Rentenanpassung an die Nettolohnentwicklung, statt wie bisher an die Bruttolohndyna-

mik, ist allerdings vornehmlich nur aus technischen Gründen und aus Gründen der Transparenz geboten: Die Umstellung der Rentenanpassung vom Brutto- auf das Nettoprinzip allein brächte der Rentenversicherung nur dann Nutzen, wenn davon ausgegangen werden könnte, daß die prozentuale Belastung der Leistungseinkommen weiter erhöht werden kann und soll – sei es durch die Erhöhung der Beitragsätze oder des Steuertarifs, sei es durch progressionsbedingten Anstieg der Steuern – und dies auch ohne Abwanderung in die Schattenwirtschaft hingenommen wird. Solche Mehrbelastungen sollten aber gerade vermieden werden.

Netto- statt Bruttolohn- anpassung

56. Weitaus schwieriger zu regeln ist, wie hoch der Anteil der heutigen und künftigen Beitragszahler an der intergenerationellen Lastenverteilung sein könnte. Sie, die freilich die Rentner von morgen und übermorgen sind, haben ohnedies für die Sünden der Vergangenheit zu büßen. Sie mußten und müssen weiterhin noch geraume Zeit die kaum gerechtfertigten Vorteile bezahlen, die der jetzigen Rentnergeneration zugeschanzt worden sind und auch durch die vorgeschlagene Milderung der Dynamisierung nicht rückgängig gemacht werden können. Ihre Aussicht, selbst eine Rente zu erreichen, die ihre Zwangsbeiträge nicht völlig als eine Form der entschädigungslosen Enteignung erscheinen läßt, ist dagegen – ohne eine grundlegende Reform – zweifelhaft, und zwar um so zweifelhafter, je jünger diese Beitragszahler derzeit noch sind.

Faire Lasten- verteilung für die Beitragszahler

Die düsteren Perspektiven, die diesen verschiedenen Generationengruppen in durchaus unterschiedlichem Maße drohen, sind der einzige Grund dafür, daß eine grundlegende Rentenreform mittlerweile allenthalben als erforderlich angesehen wird. Die Reform steht und fällt damit, inwieweit es gelingt, für diese unterschiedlichen Generationengruppen die Rentenansprüche einerseits und die Beitragsverpflichtung andererseits so zu regeln, daß die unvermeidlichen Lasten unter ihnen einigermaßen fair verteilt werden.

**Regelung für die
unter
20jährigen...**

57. Relativ am einfachsten sind für die Übergangszeit die Rentenbeiträge und -ansprüche derjenigen zu regeln, die noch nicht das zwanzigste Lebensjahr erreicht haben. Sie sollten im Prinzip Rentenansprüche nach dem neuen System einer Mindestsicherung erwerben und einen einheitlichen Rentenbeitrag entrichten. Zusätzlich zu dem Mindestsicherungsbeitrag kann ihnen ein Solidaritätszuschlag abverlangt werden, um auch sie an den Altlasten zu beteiligen (zu den möglichen Berechnungsgrundlagen des Mindestsicherungsbeitrags und der möglichen Höhe des Solidaritätsbeitrags siehe Anhang). Die absolute Höhe dieses Einheitsbeitrages (inklusive des Solidaritätszuschlages) sollte jedoch deutlich unterhalb des Beitrages liegen, den ein Durchschnittsverdiener nach altem Recht an die Rentenversicherung zahlen muß.

**... und für die
beitragspflichti-
gen Aktiven**

58. Die schwierigsten Übergangsprobleme wirft die Gruppe derjenigen auf, die bereits mehr oder weniger lange Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben, aber noch nicht Rentner sind. Die Rentenansprüche dieser schon nach altem Recht Versicherungspflichtigen müssen – im vorhinein angekündigt und über Jahrzehnte bekanntgegeben – dem Procedere unterworfen werden, das gemäß Textziffer 54 für die Altersruhegelder der heutigen Rentner gelten soll. Der dort beschriebene Prozeß des Zurückbleibens der Rentenansprüche muß so lange fortgesetzt werden, wie es noch anspruchsberechtigte Rentner (nach altem Recht) gibt, in jedem einzelnen Fall jedoch höchstens bis zur Höhe derjenigen Rente, die sich nach dem neuen System der gesetzlichen Mindestaltersvorsorge unter Berücksichtigung der auch bisher als Versicherungsjahre angerechneten Zeit ergäbe.

Angesichts des Faktums, daß damit die Älteren innerhalb dieser Gruppe bei Ruhestandsbeginn ein sehr viel höheres relatives Rentenniveau erhalten als die jetzt noch relativ jungen Versicherungspflichtigen, droht eine ungerechte Lastenverteilung, wenn nicht auch die Beitragsleistungen nach Alter differenziert werden. Um diese Ungerechtigkeit, die ein erhebliches Ausmaß annehmen kann, zu vermeiden, könnten nach Geburtsjahrgängen gestaf-

felte Beitragssätze erwogen werden. Generell bleiben diese Beiträge aber nach den Prinzipien des geltenden Systems lohnbezogen, ebenso wie die daraus entstehenden Rentenansprüche. Es wäre auch möglich, Jahrgangsguppen zu bilden und für sie unterschiedliche Regelungen bei der Beitragsverpflichtung wie bei der Art der Rentenansprüche vorzusehen (siehe Anhang – II. Die Regelung der Übergangslasten).

59. Auch wenn eine Lösung dieser Art beschlossen würde, gäbe es noch einen wegen der zahlreichen Unwägbarkeiten nicht notwendigerweise kleinen Rest von Übergangsproblemen. Die Zahl der Rentner, die Anspruch auf die allerdings reduzierte Vollversorgung (oder auf die im Anhang II.2 vorgeschlagene Zusatzrente zur Mindestversicherung) haben, wird nicht in gleichem Maße abnehmen wie die Zahl der Erwerbstätigen, die den an der reduzierten Vollversorgung orientierten Beitrag zahlen. Diese später sinkenden Altlasten könnten ebenso wie versicherungsfremde Leistungen über den Bundeshaushalt abgewickelt werden. Falls für diesen Zweck Kredite aufgenommen werden, sollte dies in engen Grenzen bleiben.

**Altlasten über
den Bundeshaushalt
abwickeln**

Es wäre auch möglich – und im Prinzip vorzuziehen – auf alle Beiträge der jeweils Erwerbstätigen einen für alle einheitlichen, im Lauf der Jahre abnehmenden Solidaritätszuschlag zu erheben, um dieses Problem zu bewältigen (siehe Anhang II.1).

60. Die Rentenversicherung müßte zugleich durch eine institutionelle Reform dem Zugriff der Politik entzogen werden. Nur so ist zu vermeiden, daß eventuell wieder aufgebaute oder allmählich entstehende Reserven schon im Vorwege wieder verteilt werden – sei es in Gestalt von außerhalb der Regel liegenden Rentenerhöhungen, sei es zur Finanzierung anderer sozialpolitischer Wünsche, die eigentlich aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert werden müßten, für deren offene Finanzierung durch Abgabenerhöhung sich aber keine Mehrheit fände.

**Rentenversicherung
dem Zugriff
der Politik
entziehen**

Eine solche institutionelle Reform müßte mithin sicherstellen, daß von den Rentenberechnungsregeln, die auf den langfristigen Bestand der Sozialversicherung ausgerichtet sein müssen, nicht mehr aus kurzfristigen politischen und wahltaktischen Gründen abgewichen werden darf. Und sie müßte gewährleisten, daß die Rentenversicherung nicht mehr als eine Art Nebenhaushalt des Bundes mißbraucht wird.

IX. BESTEUERUNG UND HARMONISIERUNG DER ALTERSBEZÜGE

61. In den übrigen staatlichen Altersversorgungssystemen müßten ebenso Abschläge bei vorzeitigem Ruhestand vorgesehen werden wie in der Rentenversicherung. Eine darüber hinausgehende Harmonisierung der Altersruhegelder ist abzulehnen. Gelegentlich wurde gefordert, jenen, die heute schon Beamte sind, einen Sozialversicherungsbeitrag, der nicht zum Rentenbezug berechtigt, als eine bloße Sanierungshilfe für die Rentenkassen abzuverlangen. Das wäre überflüssig, systemwidrig und rechtlich bedenklich. Das Beamtenversorgungssystem ist in sich schlüssiger geregelt als das Rentenversicherungssystem: Während des Erwerbslebens werden keine Rentenbeiträge entrichtet, dafür unterliegt die Pension (abzüglich eines Freibetrages) voll der Besteuerung. Es spricht sehr viel für die Annahme, daß das Lebenseinkommen des öffentlichen Dienstes (obzwar niedriger als in den vergleichbaren Positionen der Privatwirtschaft) zu hoch ist. Ein Kennzeichen dafür ist der starke Andrang in den öffentlichen Dienst. Die richtige Korrektur ist aber nicht die Einführung von systemwidrigen Rentenbeiträgen, sondern niedrigere Eingangsstufen bei der Einstellung und geringere Gehaltszusagen.

Allerdings sollten bei Beginn der hier vorgeschlagenen Rentenreform auch die 20jährigen, die dann in eine Beamtenlaufbahn eintreten, Zwangsmglieder des Mindestversicherungssystems werden – also die dort erforderlichen Beiträge entrichten und später dann auch eine Existenzsicherungsrente erwerben. Die klassische Beamtenversorgung nach dem Alimentationsprinzip muß damit nicht notwendigerweise völlig verschwinden. Aber sie könnte den Charakter einer Zusatzversorgung annehmen mit geringeren Pensionssätzen als heute üblich. Eine derartige Zusatzversorgung nach dem Alimentationsprinzip für Beamte wäre dann auch insoweit gerecht, als ihr Lebenseinkommen (Erwerbs- plus Alterseinkünfte) dadurch nicht die Lebenseinkünfte überschreitet, die für vergleichbare Positionen in der privaten Wirtschaft erzielbar sind.

62. Eine Besteuerung der Alterseinkommen, die auch die Sozialrenten als Einkünfte enthalten, wie in manchen Ren-

Regelung der anderen staatlichen Altersversorgungssysteme

Besteuerung der Alterseinkommen

tensanierungskonzepten vorgeschlagen wird, ist dringend erforderlich – aber nicht um die Rentenfinanzen zu sanieren, sondern aus Gründen der Steuergerechtigkeit.

Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen werden heute ganz unterschiedlich behandelt:

- Im System der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen Beitrag wie Rente, wenn überhaupt, dann nur in sehr geringem Maß der Steuerpflicht. Darüber hinaus übernimmt der Staat rund 15 Prozent der Ausgaben der Rentenversicherung. Die Altersvorsorge in diesem System ist also überhaupt nicht besteuert, sondern netto subventioniert.
- In der Beamtenversorgung tauchen die Beiträge überhaupt nicht explizit auf, dafür ist das Ruhegehalt voll steuerpflichtig.
- Die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst zahlen zwar (weitgehend steuerfreie) Beiträge für ihre Sozialversicherung, aber – aufgrund eines Tarifvertrages – müssen sie keine Beiträge für ihre Zusatzversorgung entrichten. Ihre Gesamtrente bemißt sich wie diejenige der Beamten, ist aber steuerfrei und erreicht deshalb zuweilen das vorher erzielte Nettogehalt.
- Bei der betrieblichen Altersvorsorge sind die Beiträge mit einem niedrigen Steuersatz belegt; die Rente selbst wird mit ihrem Ertragsanteil steuerpflichtig.
- Bei der Altersvorsorge durch private Vermögensbildung werden die Ersparnisse voll steuerpflichtig, ebenso die Zinsen. Der Vermögensbestand unterliegt grundsätzlich der Vermögensteuer, das Erbe der Erbschaftsteuer. Wer sein Vermögen besonders produktiv in Unternehmen anlegt, der hat darüber hinaus noch zusätzlich Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuerlasten zu tragen. Diese exzessive Besteuerung der Vorsorge durch Vermögensbildung wird teilweise durch Sonderausgaben, Sparprämien und die Steuerfreiheit von Zinsen bei Lebensversicherungen gemildert.

- Wer keine Alterssicherung hat, sondern sein Alterseinkommen durch Erwerbstätigkeit erzielt, hat sein Einkommen jenseits der Freibeträge voll zu versteuern.

Bislang begann die Besteuerung eines 65jährigen verheirateten Sozialrentners (die Sozialrentner mit Zusatzversorgung, also ehemalige Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes eingeschlossen) erst oberhalb von 47.000,- DM Jahreseinkommen. Bei Beamtenpensionären gleichen Familienstandes beginnt die Steuerpflicht oberhalb 29.400,- DM, bei alten Selbständigen und alten Arbeitnehmern, die mangels Versorgung ihre Alterseinkommen durch Erwerbstätigkeit verdienen müssen, liegen die Zahlen bei 16.000,- DM bzw. 17.600,- DM.

Diese erheblichen Belastungsunterschiede müssen schon um der Steuergerechtigkeit willen in jedem Fall beseitigt werden. Das ist um so dringlicher, je mehr die Bevölkerung auf Vermögensbildung als zusätzliche Altersversorgung verwiesen wird. Die eleganteste Lösung dafür ist die vom KRONBERGER KREIS vorgeschlagene „Bürgersteuer“ (Siehe „Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“; Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 11). Allerdings erfordert die Gleichbesteuerung aller Aufwendungen für die Altersvorsorge nicht die Einführung der „Bürgersteuer“.

63. Die staatlichen Altersversorgungssysteme bieten einen weitgehenden Schutz gegen Geldentwertung. Sie sind damit voll indiziert. Bei der betrieblichen Altersversorgung werden Inflationsklauseln überdies in gewissen Grenzen gesetzlich erzwungen. Bei der privaten Altersvorsorge in Form von Geldvermögensbildung (Lebensversicherungen eingeschlossen) sind angemessene Inflationsklauseln grundsätzlich nicht erlaubt. Auch hier ist eine Gleichbehandlung im Sinne des Inflationsschutzes geboten.

Inflationsschutz bei individueller Vorsorge

X. DIE EMPFEHLUNGEN AUF EINEN BLICK

Reformziel

64. Über Jahrzehnte gestreckte Umformung der Rentenversicherung in eine unverändert im Wege des Umlageverfahrens finanzierte Mindestsicherung, die alle Bürger umfaßt, auf Beiträgen gleichen Umfangs beruht und deren Höhe ca. 40 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes ausmacht (Existenzsicherungsrente).

- Aufbau individueller Zusatzversorgungen.
- Abkoppelung der Rentenversicherung vom Arbeitsvertrag und – steuerfreie – Überführung des bisherigen Arbeitgeberbeitrages in den Bruttolohn.
- Stärkere institutionelle Absicherung der Rentenversicherung gegenüber dem Zugriff der Politik.
- Gleichmäßige Besteuerung aller Altersbezüge.

Entschlackung der Rentenversicherung

65. Versicherungsmathematische Ab- und Zuschläge bei vorgezogenem bzw. hinausgeschobenem Rentenbeginn (unter Abschaffung der Zuverdienstgrenzen).

- Gestaffelte Heraufsetzung des normalen Rentenalters von 65 Jahren etwa ab dem Jahre 2000.
- Kostenneutrale Gleichbehandlung von Witwen und Witwern. (Ausdehnung der – 1985 aufgehobenen – nur für Witwer geltenden Regelung auch auf Witwen).
- Entfernung versicherungsfremder Umverteilungselemente (Ersatzzeiten, Ausfallzeiten, Renten nach Mindesteinkommen, Anrechnung von Kindererziehungszeiten) bzw. deren verursachungsgemäße Zurechnung auf öffentliche Körperschaften.

Gestaltung des Überganges

66. Die heutigen Rentner: Zurückbleiben des Rentenanstiegs um jährlich 1,5 Prozentpunkte hinter der Zuwachsrates des durchschnittlichen Nettolohnes der abhängig Beschäftigten.

- Die neu in das Erwerbsleben Eintretenden: Rentenbeiträge (und Rentenansprüche) nach dem neuen System mit Solidaritätszuschlag.
- Die schon – unterschiedlich lange – beitragspflichtigen Aktiven:
 - Zurückbleiben der zu erwartenden Rente wie in Absatz 1 von Ziffer 66 beschrieben.
 - Lastenausgleich zwischen den älteren und jüngeren Beitragspflichtigen (entweder nach Geburtsjahrgängen gestaffelte, wenn auch unverändert lohnbezogene Beiträge oder Bildung von Jahrgangsgruppen mit entsprechenden Auswirkungen auf Beitragsverpflichtung und Rentenhöhe).
- Im Falle von Restlasten: Überbrückung aus dem Bundeshaushalt oder – vorzugsweise – über einen für alle Beitragspflichtigen einheitlich geltenden, allmählich abnehmenden Solidaritätszuschlag.

ANHANG

I. Berechnung des Einheitsbeitrages zur Mindestsicherung

Sobald die Übergangsphase beendet ist, wird der Beitrag so festgesetzt, daß die Summe der Beitragseinnahmen ausreicht, um alle dann fälligen Existenzsicherungsrenten auszuführen.

Während der gesamten Übergangszeit wird der dann fällige Beitrag für die nach und nach in die Mindestsicherung hineinwachsenden Versicherungspflichtigen aufgrund folgender Annahmen ermittelt: Es wird errechnet, welcher Pro-Kopf-Beitrag im Umlageverfahren nötig wäre,

- wenn schon von Anfang an alle Versicherungspflichtigen nur noch der Mindestsicherung unterlägen und
- wenn zugleich alle über 64jährigen (später alle über 66jährigen), die 45 (später 47) Versicherungsjahre oder mehr zurückgelegt haben, schon die volle und die übrigen Rentner eine gemäß ihrer geringeren Versicherungszeit entsprechend gekürzte Rente nach dem neuen System der gesetzlichen Mindestaltersversorgung erhielten.

II. Regelung der Übergangslasten

Bei Beginn der Reform entstehen für die nach bestehendem Recht Versicherungspflichtigen, die noch nicht Rentner sind, Übergangsprobleme: Bei dem hier vorgeschlagenen Modell, die Schwierigkeiten der Rentenversicherung durch ein geordnetes Abschmelzen des relativen Rentenniveaus (durchschnittliche Rente in Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes der abhängig Beschäftigten) nach altem Recht zu lösen und damit den Übergang zu einer Mindestsicherung zu ermöglichen, drohen – wie übrigens bei jeder anderen denkbaren Lösung auch – Ungerechtigkeiten zu entstehen.

Wenn das geordnete und vorangekündigte Abschmelzen des Rentenniveaus – wie es in Textziffern 54 und 58 beschrieben wurde – etwa ab 1990 vonstatten ginge, hieße das: Der dann 55jährige Durchschnittsverdiener könnte bei seinem Ruhestandsbeginn im Jahr 2000 noch mit einer Rente von knapp 62 Prozent des dann durchschnittlichen Nettolohnes rechnen. Der dann 45jährige Durchschnittsverdiener dagegen hätte bei seinem Pensionsbeginn im Jahr 2010 nur noch mit einer Rente von knapp 54 Prozent des dann durchschnittlichen Nettolohnes zu rechnen. Wenn zwischenzeitlich – wie vorgeschlagen – die Altersruhegrenze auf 67 heraufgesetzt wird, ist seine Rente gemessen am durchschnittlichen Nettolohn sogar noch geringer (siehe Tabelle 3, S. 64).

Der 55jährige wird zwar – sofern er lange genug lebt – im Laufe seines Ruhestandes ebenfalls die Absenkung des relativen Rentenniveaus (die keine absolute Rentenkürzung darstellt) erleiden, da die Bestandsrenten jeweils auch nur um den Satz erhöht werden sollen, um den die allgemeine Bemessungsgrundlage für die Neurenten steigt. Aber die Gesamtsumme, die er aus der Rentenversicherung bezieht, bleibt damit immer noch erheblich höher als das, was der Jüngere bei gleicher Lebenserwartung aus den Alterskassen erhält.

Angesichts dessen muß den Jüngeren aus der Gesamtgruppe derer, die bei Reformbeginn schon Beitragszahler waren, eine Kompensation geboten werden. Dafür bieten sich folgende Lösungen an:

1. Durchgängige Anpassung

In der Phase des Überganges werden die Beitragssätze für jene, die bei Reformbeginn schon Beitragszahler waren, durchgängig nach Alter und damit auch entsprechend der Höhe des Rentenniveaus gestaffelt, das sie gemäß dem in Ziffer 54 und 58 beschriebenen Abschmelzprozeß ungefähr erwartet.

Tabelle 3: Langfristige Modellrechnung zur Entwicklung des Rentenniveaus

| Jahr | Bruttoarbeitsentgelt (im Durchschnitt) DM | Bemessungsgrundlage DM | Beitragsatz % | Nettoentgelt (im Durchschnitt) DM | Durchschnittsrente | |
|------|---|---------------------------|------------------|---|--------------------|--------------------|
| | | | | | netto DM | % vom Nettoentgelt |
| 1990 | 42.073 | 31.658 | 19,0 | 27.873 | 19.912 | 71,4 |
| 1995 | 49.970 | 34.953 | 19,0 | 33.105 | 21.948 | 66,4 |
| 2000 | 59.349 | 38.591 | 19,0 | 39.319 | 24.272 | 61,7 |
| 2005 | 70.488 | 42.607 | 20,0 | 46.346 | 26.798 | 57,8 |
| 2010 | 83.717 | 47.041 | 20,0 | 55.044 | 29.587 | 53,8 |
| 2020 | 118.091 | 57.343 | 19,0 | 78.235 | 36.067 | 46,1 |
| 2030 | 166.581 | 70.929 | 19,0 | 110.360 | 44.291 | 40,1 |
| 2040 | 234.978 | 100.051 | 19,0 | 155.673 | 62.476 | 40,1 |

- Annahmen:
- Rechtsbasis: Geltendes Recht einschließlich der Reform der Hinterbliebenenrenten.
 - Beitragssatz in der zur Erhaltung einer Monatsausgabe notwendigen Höhe berechnet.
 - Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten wird als kostenneutral unterstellt.
 - Der Beitragssatz zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie der Zuschuß zur Krankenversicherung der Rentner bleiben im gesamten Zeitraum unverändert.
 - Die jährliche Steigerungsrate des Brutto- wie Nettoentgelts beträgt 3,5 Prozent; die relative Steuerbelastung des Bruttoentgelts bleibt unverändert.
 - Die jährliche Steigerungsrate der Nettodurchschnittsrente bleibt um 1,5 Prozentpunkte hinter der Steigerungsrate des Nettoentgelts zurück, bis das Durchschnittsrentenniveau 40 Prozent des Nettoentgeltes erreicht hat.

Würde das System 1990 eingeführt, so könnte der 64jährige, der ein Jahr später (nach 45 Versicherungsjahren bei ständigem Durchschnittsverdienst) pensioniert wird, eine Rente erwarten, deren Niveau bei Pensionsbeginn gut 70 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes beträgt. Dies gilt unter den Annahmen, die der Tabelle 3 zugrundeliegen. Derjenige, der z.B. schon 35 Jahre nach altem Recht eingezahlt und noch 10 Jahre Zeit bis zum Rentenbezug hat, kann erwarten, daß seine Rente bei Ruhestandsbeginn etwa 62 Prozent des dann durchschnittlichen Nettolohnes beträgt.

Diejenigen, die 1990 das 20. Lebensjahr vollenden, träten ohnehin in das neue Mindestsicherungssystem ein, das nur noch ein Rentenniveau von 40 Prozent bietet. Das

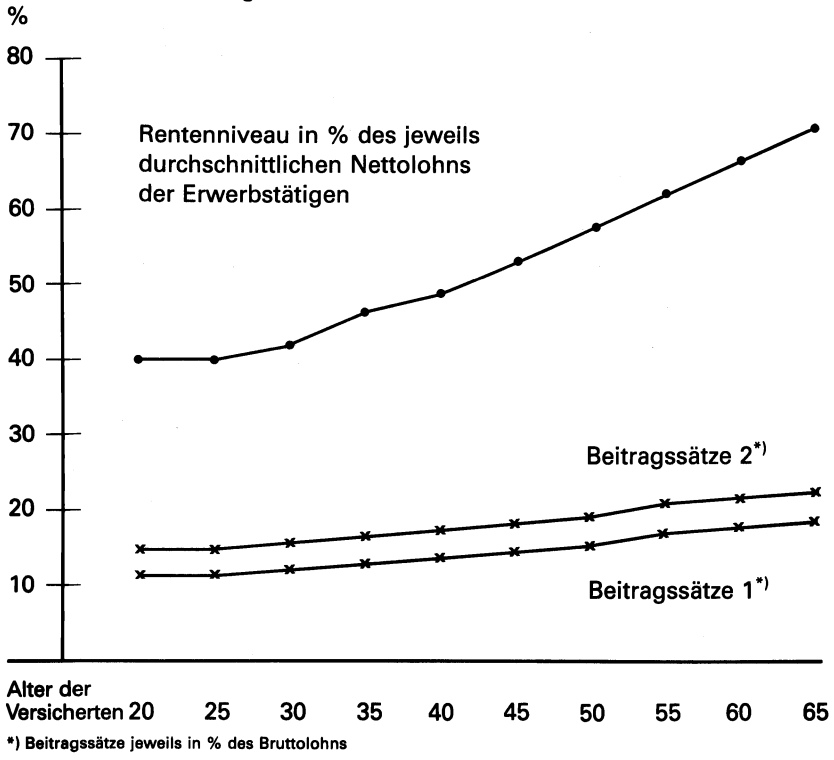
Rentenniveau, das die Beitragszahler des Jahres 1990 bei ihrem jeweiligen Ruhestandsbeginn zu erwarten haben, ist also nach Altersgruppen gestaffelt. Es fällt von gut 70 auf nur noch 40 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes ab. Es liegt daher nahe, auch die Beiträge zu staffeln, und zwar gemäß dem zu erwartenden Rentenniveau. Gezeigt sei das an einem Beispiel, dem folgende Annahmen zugrunde liegen:

- Der Beitragssatz, der ausreichte, um die Renten zu bezahlen, die 1990 – noch ausschließlich nach altem Recht – vergeben werden, liege bei 19 Prozent (was in etwa den Vorausberechnungen entspricht).
- Der Einheitsbeitrag, der gemäß Abschnitt I. des Anhangs für die in das neue System eintretenden 20jährigen gilt, belaufe sich auf einen Betrag, der gemessen am durchschnittlichen Bruttolohn einem Beitragssatz von 12 Prozent entspräche.

Die lohnbezogenen Beitragssätze der nach altem Recht Versicherungspflichtigen sollen dann nach Lebensalter von über 12 bis 19 Prozent des durchschnittlichen Bruttolohnes gestaffelt werden. Je älter die Versicherten sind, desto höher ist der Beitragssatz (die Abbildung 1 zeigt dies beispielhaft).

Da für die Zahlung der Renten des Jahres 1990 aber ein genereller Beitragssatz von 19 Prozent erforderlich wäre, ergibt sich eine Deckungslücke. Diese Lücke könnte durch eine Anhebung aller Beiträge um jeweils die gleiche Anzahl an Prozentpunkten geschlossen werden (Solidaritätszuschlag; in der Abb.1: Beitragssatz 2; dabei ist die unterschiedliche Besetzung der Altersklassen nicht berücksichtigt).

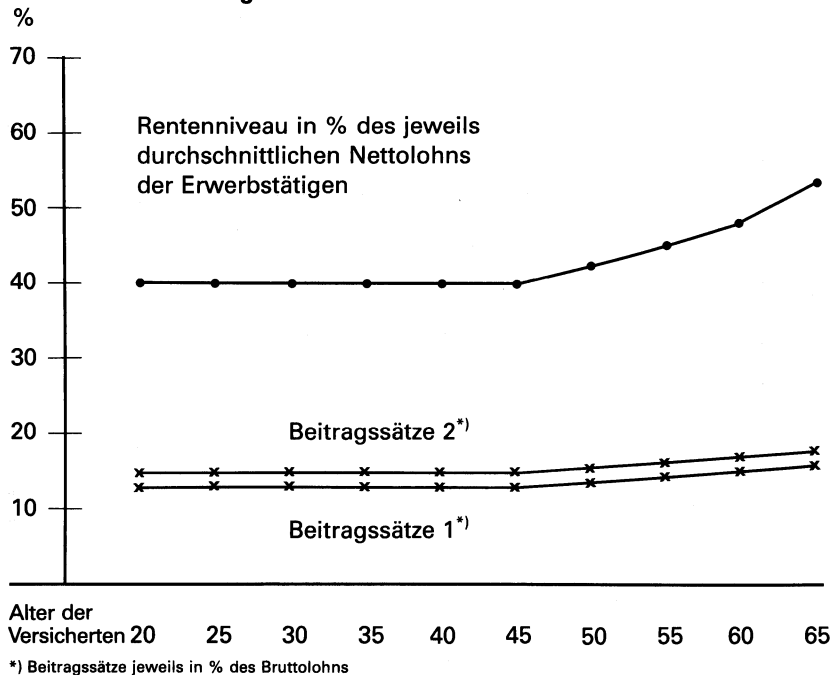
Abbildung 1: Die Staffelung des zu erwartenden Rentenniveaus und der Beitragssätze im Jahre 1990



Im Zeitverlauf scheiden immer mehr Versicherte mit hohem Beitragssätzen und hohem Rentenniveau aus. Zugleich treten junge mit niedrigen Beiträgen und einem zu erwartenden konstanten Rentenniveau von 40 Prozent ein (siehe Abbildung 2).

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird das Niveau der Beitragssätze voraussichtlich nach dem Jahr 2000 insgesamt etwas höher. Dieser Effekt wird aber durch die vorgeschlagene Entschlackung der Rentenversicherung zu einem großen Teil kompensiert. Zudem werden die sich dann immer noch ergebenden Deckungslücken geringer.

Abbildung 2: Die Staffelung des zu erwartenden Rentenniveaus und der Beitragssätze im Jahre 2010



2. Aufteilung in Altersgruppen

Statt der durchgängigen Anpassung von Beitragssätzen und Rentenniveau nach Lebensalter ist auch eine Aufteilung in Jahrgangsgruppen möglich. So können jene, die bei Reformbeginn bereits mehr oder weniger lang in das alte Rentensystem Beiträge eingezahlt haben, aber noch nicht Rentner sind, beispielsweise in zwei Jahrgangsgruppen (unter 50 Jahre/ 50 Jahre und älter) unterteilt werden:

- Für die dann 50jährigen und Älteren gilt das beste-
hende Rentenrecht; ihre Renten unterliegen allerdings
dem in Textziffer 54 und 58 beschriebenen Verfahren.
- Für die über 20- bis unter 50jährigen, die bei Reform-
beginn schon Mitglieder der Rentenversicherung waren,

wird eine Sonderregelung geschaffen. Sie sollten ab sofort nur noch die gleichen Beiträge bezahlen, die nach neuem Recht die Gruppe der heute unter 20jährigen zu entrichten hat (siehe Anhang II.1). Dafür erhalten sie auch beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nur eine Rente nach dem neuen Recht der Mindestsicherung. Ihre Höhe wird so bemessen, als wären alle ihre Beiträge stets am neuen System orientiert gewesen. Tatsächlich haben sie in der Vergangenheit in der Regel höhere Beiträge gezahlt, oder es sind ihnen für Ausfall- und Ersatzzeiten höhere Beiträge gutgeschrieben worden als die fiktiven Beiträge, die ihnen nun angerechnet werden. Zum Ausgleich dafür sollten die jährlichen Differenzen zwischen den tatsächlich gezahlten und fiktiven Beiträgen mit den tatsächlichen Rentensteigerungssätzen auf den Zeitpunkt des Beginns der Neuregelung hochgerechnet und dann aufsummiert werden. Diese Summe könnte dann wie eine Einzahlung in eine Lebensversicherung auf den Erlebensfall behandelt und beim Eintritt in das Rentenalter in eine nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnete Zusatzrente umgewandelt werden. Je jünger der Versicherte heute noch ist, desto niedriger wird diese Zusatzrente ausfallen, desto länger hat er aber auch Zeit, bei relativ niedrigen Beitragssätzen sich durch Sparen zusätzlich eine private Altersversorgung aufzubauen.

Bisherige Veröffentlichungen in dieser Schriftenreihe

- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)

Argumente zur Wirtschaftspolitik

Serie von Kurzstellungnahmen zu aktuellen Themen

Schriften zur Ordnungspolitik

(Herausgeber: FRANKFURTER INSTITUT)

(Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden)

Band 1: Paul Pütz/Hans Willgerodt,
Gleiches Recht für Beteiligungskapital (1985)

Band 2: Joachim Mitschke,
Steuer- und Transferordnung aus einem Guß (1985)

Weitere Veröffentlichungen des FRANKFURTER INSTITUTS

Wolfram Engels,
Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (1985)

KRONBERGER KREIS,
Mehr Mut zum Markt (Poller Verlag 1984)

KRONBERGER KREIS,
Verordnete Verschwendung? – Für eine neue Agrarordnung
in Europa (Poller Verlag 1985)

Unser Wirtschafts- und Sozialsystem gleicht immer mehr einem Räderwerk, dessen Teile sich gegenseitig blockieren, statt ineinander zu greifen. Um solche Reibungsverluste zu vermeiden, allgemeinen Wohlstand und persönliche Freiräume zu erhalten, sind neue, aufeinander abgestimmte Lösungen erforderlich.

Jeder der zahlreich unternommenen Versuche, ein Teilgebiet unserer komplexen Wirklichkeit neu zu ordnen, stößt schnell an die Grenzen, die von anderen Teilgebieten gezogen werden. Darunter leidet nicht nur unsere Gesetzgebung. Politischer Handlungsspielraum, der allein die bevorstehenden Aufgaben in ihrer Gesamtheit zu bewältigen vermag, kann deshalb nur aus einem Gesamtkonzept gewonnen werden, das alle Teile des Ganzen überblickt und zusammenfügt.

Das FRANKFURTER INSTITUT und sein wissenschaftlicher Beirat, der KRONBERGER KREIS, haben es sich zur Aufgabe gemacht, solch ein schlüssiges Gesamtkonzept zu erarbeiten und daraus die Lösung anstehender Probleme abzuleiten.