

Zukunft der Alterssicherung

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

Erika Mezger (Hrsg.)

Zukunft der **Alterssicherung**

Tagung am
23./24. September 1999
in Berlin

edition der Hans-Böckler-Stiftung 28

© Copyright 2000 by Hans-Böckler-Stiftung

Bertha-von-Suttner-Platz 1, 40227 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2000

ISBN 3-928204-99-8

Bestellnummer: 13028

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Dr. Erika Mezger

BEGRÜSSUNG UND EINFÜHRUNG

Prof. Dr. Diether Döring

EUROPÄISCHE ALTERSSICHERUNGSSTRATEGIEN

Prof. Dr. Winfried Schmähl

ALTERSSICHERUNGSPOLITIK IN DEUTSCHLAND: AUF DER SUCHE NACH EINEM KONZEPT FÜR DIE ZUKUNFT

Prof. Dr. Axel Börsch-Supan

PERSPEKTIVEN DER PRIVATEN VORSORGE

Prof. Dr. Gerhard Bäcker

BEDARFSORIENTIERTE GRUNDSICHERUNG IM ALTER – ELEMENTE EINER RENTENREFORM

Dr. Ute Klammer

EIGENSTÄNDIGE SICHERUNG DER FRAU UND REFORM DER HINTERBLIEBENENVERSORGUNG

Dr. Hans J. Barth

UMFINANZIERUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Ulrike Mascher

KERNPUNKTE DER ANSTEHENDEN RENTENREFORM – DIE PLÄNE DER BUNDESREGIERUNG

SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG

BEGRÜSSUNG UND EINFÜHRUNG

Ich begrüße Sie sehr herzlich im Namen der Hans-Böckler-Stiftung zu unserer Fachtagung »Zukunft der Alterssicherung«. Die Hans-Böckler-Stiftung fördert vielfältige Projekte zur Reform des Alterssicherungssystems in ihrem Förderschwerpunkt »Zukunft des Sozialstaates«. Neben der spezifischen Beratung arbeitsweltlicher AkteurInnen unterstützt die Hans-Böckler-Stiftung problem- und anwendungsorientierte Grundlagenforschung in den Feldern des öffentlichen Sektors, der Arbeitsgesellschaft, der Wirtschaftspolitik, der Modernisierung des öffentlichen Sektors und der Zukunft des Sozialstaates. Die vielfältigen und komplexen Fragestellungen der »Zukunft des Sozialstaates« bearbeitet die Hans-Böckler-Stiftung u. a. im Rahmen eines Arbeitskreises, den ich zusammen mit Prof. Döring leite.

Die Alterssicherung ist zu einem Schlüsselthema in der gesellschaftlichen Debatte über die Zukunft des Sozialstaates geworden. Eine nachhaltige und zukunftsfähige Rentenreform – das Thema hat in Deutschland seit einigen Jahren Konjunktur – und bekam einen zusätzlichen Schub mit der Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur langfristigen Sicherung der Renten und des Rentenniveaus und zur Stabilisierung der Beiträge in 1999. Die zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung entwickelten Eckpunkte, die für weitere Debatten sorgen und sorgen, orientieren sich an folgenden Leitlinien:

1. Durch die Einnahmen aus den weiteren Stufen der Öko-Steuer-Reform wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung auf unter 19 % gesenkt und voraussichtlich bis zum Jahr 2014 unter dieser Marke gehalten. Bis zum Jahr 2020 wird der Beitragssatz unter 20 % bleiben können.
2. Die Renten werden in den Jahren 2000 und 2001 entsprechend dem Anstieg der Lebenshaltungskosten im Vorjahr angepaßt.
3. Ab dem Jahr 2003 wird gesetzlich eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge mit individuellen Eigentumsansprüchen und freier Wahl der Anlageform eingeführt.

4. Für BezieherInnen niedriger Renten erfolgt eine sozialpolitische Flankierung durch die Einführung einer steuerfinanzierten und bedarfsorientierten sozialen Grundversicherung für den Fall des Alters und der Erwerbsunfähigkeit.
5. Die Reform der Alterssicherung der Frau und der Hinterbliebenenversorgung soll dem modernen partnerschaftlichen Eheverständnis entsprechen. Der Vielgestaltigkeit der Familienmuster und Lebensentwürfe wird durch Einführung von individuellen Wahlmöglichkeiten Rechnung getragen.

Diese Kernpunkte der Koalitionsvereinbarung waren und sind die Orientierungspunkte für die Förderung verschiedener Alterssicherungsprojekte durch die Hans-Böckler-Stiftung. Im Kern focussieren diese Projekte auf einen Vergleich unterschiedlicher Modelle der Arbeitsteilung zwischen staatlichem System und Zusatzsicherung in der Alterssicherung. Wir bemühen uns darum, auf hohem konzeptionellen Niveau und anwendungsorientiert empirische best practice-Fälle aus dem internationalen Vergleich zu bekommen. Im Kern geht es um die Entwicklung eines neuen Systemmixes zwischen staatlicher, betrieblicher und privater Säule. Die Projektkaskade ist der Einstieg in eine mittelfristige Forschungslinie, die problemlösungsorientierte Beiträge für die Weiterentwicklung der Alterssicherung in Deutschland erbringen soll.

Ein Projekt von Prof. Döring geht davon aus, daß die Frage der Arbeitsteilung zwischen dem staatlichen Kernsystem Rentenversicherung und nicht-staatlichen Zusatzsicherungen immer mehr zu einer Schlüsselfrage der Sozialpolitik wird. Einerseits haben empirische Erhebungen gezeigt, daß die heutige Konstellation von Rentensystem, betrieblicher Altersvorsorge und Eigenvorsorge zu einer starken Ungleichheit der Alterseinkommen führt. Andererseits sind demographisch bedingte zusätzliche Anforderungen zu erwarten, die alle »Säulen« der Alterssicherung treffen werden. Vertieft untersucht werden soll das britische Beispiel, weil Großbritannien weit mehr als andere Länder mit unterschiedlichen Konzepten von Mindestsicherung und von Lebensstandardsicherung experimentiert hat. Prof. Döring wird heute das Einstiegsreferat halten und die »Reformprobleme der deutschen Alterssicherung aus europäischer Sicht« präsentieren.

Daran anknüpfend wird Prof. Schmähl, die »Altersicherungspolitik in Deutschland auf der Suche nach einem neuen Konzept für die Zukunft« beleuchten. Prof. Schmähl analysiert in seinem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt die Notwendigkeit einer Alterssicherung von Selbständigen respektive eine Ausdehnung und Veränderung der Versicherungspflicht. Im Zuge des strukturellen Wandels der Erwerbsarbeit in Deutschland entstehen vermehrt Formen der selbständigen Erwerbstätigkeit. Hieraus könnten sich zum einen für diesen Personenkreis Probleme hinsichtlich der materiellen Absicherung im Alter ergeben, zum anderen wird die Gefahr der Erosion

der Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung gesehen. Es stellt sich daher die Frage nach geeigneten Handlungsstrategien und damit nach Art, Umfang und Begründung von Reformen im Bereich der Alterssicherung für die Personen, die ihre Einkünfte überwiegend aus einer selbständigen Erwerbsarbeit beziehen. Das Projekt beschäftigt sich damit mit einer strategisch höchst relevanten Frage und wir erhoffen uns weitere Impulse für die Diskussion.

Nach der Kaffeepause wird Erich Standfest vom DGB-Bundesvorstand sich insbesondere mit Tariffonds als Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung beschäftigen (sein Beitrag ist nicht dokumentiert).

Im Anschluß daran wird Prof. Börsch-Supan von der Universität Mannheim die Perspektiven der privaten Vorsorge in ihrer ganzen Komplexität und Differenziertheit beleuchten.

Morgen widmet sich das Referat von Prof. Bäcker der »bedarfsorientierten Mindestsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung«. Im Anschluß daran wird Frau Dr. Klammer vom WSI die »eigenständige Sicherung der Frau und die Reform der Hinterbliebenenversorgung« analysieren. Herr Dr. Barth von der Prognos AG wird die »Umfinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung« näher unter die Lupe nehmen. Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und von Prognos durchgeführte Projekt geht davon aus, daß in der Regel die Konsequenzen der vorgeschlagenen Umfinanzierungsmodelle für die betroffenen Haushalte bezüglich der Rentenversicherung und der Gesamtwirtschaft nicht hinreichend deutlich werden. Aufbauend auf einer langfristigen Referenzprognose werden verschiedene Vorschläge zur Umfinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf ausgewählte Modellhaushalte von Erwerbstätigen und RentnerInnen, auf die Entwicklung des Beitragsatzes der gesetzlichen Rentenversicherung sowie auf Wachstum und Beschäftigung untersucht. Dabei werden nicht nur die unmittelbaren Veränderungen auf der Beitragsseite berücksichtigt, sondern auch die damit verbundenen Konsequenzen für die künftigen Renten. Durch die Kopplung der in der Analyse eingesetzten Modelle für die Gesamtwirtschaft und für die Rentenfinanzen ist eine konsistente Abbildung der durch die Umfinanzierung langfristig ausgelösten Effekte sichergestellt.

Den Abschluß bildet morgen ein Referat von Frau Staatssekretärin Ulrike Mascher vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zu den »Kernpunkten der anstehenden Rentenreform und den Plänen der Bundesregierung«.

Die zentralen vier Leitfragen der Konferenz möchte ich noch einmal spotlight-artig benennen:

1. Rentenbesteuerung, Rentenanpassung, demographischer Faktor: Wie können und müssen sich Rentenformel und -niveau verändern?

2. Was spricht für eine bedarfsorientierte Mindestsicherung, und wie könnte sie aussehen?
3. Welche neuen betrieblichen, tariflichen und/oder privaten Strategien können für den Ausbau weiterer Säulen der Alterssicherung genutzt werden?
4. Wie kann Fairness zwischen den Geschlechtern in der Alterssicherung erreicht werden?

Das Tagungsdesign sieht absichtsvoll viel Diskussionszeit vor. Wir denken, daß gerade angesichts der kontroversen Debatten eine eingehende, durchaus streitige aber immer konstruktive Debatte dringend notwendig ist. Ich denke es ist uns gelungen renommierte Expertinnen und Experten zu gewinnen, die in einen Dialog mit der gestaltenden Politik, hier vertreten durch Frau Staatssekretärin Ulrike Mascher eintreten. Wir wollen mit dieser Fachkonferenz den Dialog fördern und Impulse für die weitere Diskussion geben. Mit besonderer Freude möchte ich deshalb die VertreterInnen der Presse begrüßen, die hoffentlich einen effektiven Transfer sicherstellen.

Die ReferentInnen haben in der Regel ca. 30 Min. Zeit ihren Input zu geben. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie sich nachher in der Diskussion jeweils mit Ihrem Namen und Ihrer Funktion vorstellen würden.

Ich wünsche uns eine spannende und interessante Diskussion, die hoffentlich einige weiterführende Impulse für die Diskussion und die anstehenden Entscheidungen zur Sicherung der Altersvorsorge erbringt.

EUROPÄISCHE ALTERS- SICHERUNGSSTRATEGIEN

Der folgende Vergleich betrachtet die Kern- und die Zusatzsysteme Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und der Schweiz.

1. ERGEBNISSE EINES VERGLEICHS DER KERNSYSTEME¹

Anhand von vier Kriterien lassen sich die Hauptunterschiede konzeptioneller Art zwischen den untersuchten Alterssicherungen aufzeigen:

- *Personelles Kriterium*: drei rivalisierende Ansätze sind hier als Tendenz feststellbar: die Universalität, die Erwerbsorientierung und der Typus der Arbeitnehmersicherung. Die deutsche Rentenversicherung gehört als Arbeitnehmersicherung zu den vom Gruppenbezug her eher schmal zugeschnittenen Systemen.
- *Strukturelles Kriterium* (Rentenformel): hier lassen sich ebenfalls drei Ansätze unterscheiden: reine Basiskonzepte, gemischte Lösungen von Einkommensbezug plus Mindestsicherung sowie die einkommensbezogene Versicherung ohne Mindestsicherung im System. Die deutsche Rentenversicherung gehört in die letztere Gruppe. Sie delegiert bisher das in jeder Gesellschaft prinzipiell bestehende Mindestsicherungsproblem auf die Sozialhilfe.
- *Niveaukriterium*: Modellberechnungen für den europäischen Raum² demonstrieren für die Bruttoebene sehr unterschiedliche Niveaus für Durchschnittsverdiener(innen). Die höchsten Rentenniveaus ergeben sich für die südlichen Rentensysteme, wobei allerdings zu beachten ist, daß dort bisher wenige der Älteren die relativ langen Erwerbsbiographien der alten Industrieländer erreichen. Besonders niedrige Niveaus im Durchschnittsfall ergeben sich für die reinen Basissysteme (die allerdings für Bezieher niedriger Löhne vergleichsweise hohe Ersatzraten leisten). Die deutsche Rentenversicherung liegt bei den Bruttorentenniveaus etwa im Mittel-

1 Vgl. Döring/Hauser/Rechmann/Rolf: Alterssicherung in der Europäischen Union, Berlin 2000 (in Vorb.); Döring/Klammer/Hauser/Schmahl: Soziale Leistungen und ihre Finanzierung, Berlin 1999.

2 Vgl. u. a. Ergebnisse von Modellberechnungen in: Döring: Alterssicherung in der EU und veränderte erwerbsbiographische Muster, in: WSI 1/1999.

feld der europäischen Kernsysteme. Vergleicht man sie ausschließlich mit den *einkommensbezogenen* Systemen, liegt sie sogar etwas unter dem Durchschnitt. Sie hat jedoch eine günstigere Position auf der *Nettoebene*, da in Europa zumeist Renten stärker besteuert werden als in Deutschland. Hier ist allerdings ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten, das die Situation in Deutschland zu Ungunsten der Nettoposition der Renten verändern dürfte!

- *Finanzierungskriterium*: mehr oder weniger steuerfinanzierte Systeme bilden in Europa eine verschwindende Minderheit. Kräftige Staatszuschüsse sind jedoch sehr verbreitet (im Schnitt sind sie höher als in Deutschland!). Die Kernfinanzierung findet fast durchweg über einkommensbezogene Beiträge statt, die im Umlagewege erhoben werden. Starke Kapitaldeckungsanteile im Gesamtsystem der Alterssicherung kommen in der Regel durch Zusatzsysteme zustande.

Übersicht 1 zeigt einen an drei den genannten Kriterium orientierten Vergleich für fünf erwähnten europäischen Länder. Aktuelle Modellberechnungen zu den Bruttoniveaus werden gegenwärtig durchgeführt.

2. ERGEBNISSE EINES VERGLEICHS DER ZUSATZSYSTEME³

Hier sind die Unterschiede in Europa außerordentlich groß (*vgl. Übersichten 2 und 3*). Hauptursache ist, daß viele der älteren Sozialstaaten hier inzwischen auf obligatorische oder quasi-obligatorische Instrumente setzen, während andere auf der Ebene der freiwilligen Organisation verblieben sind. Als obligatorisch werden hier gesetzliche Pflichten bezeichnet; als quasi-obligatorisch tarifliche Lösungen mit Allgemeinverbindlichkeit. Vor dem Hintergrund des »Riester-Planes« sei darauf hingewiesen, daß die Obligatorien oder Quasi-Obligatorien sich allerdings durchweg auf die *betrieblichen Systeme*, nicht auf die Eigenvorsorge beziehen. Diese ist in Europa zumeist freiwillig, allenfalls steuerlich begünstigt.

Das Gewicht der Zusatzsysteme steht in enger Beziehung zu der Stärke der ersten Komponente der Alterssicherung. Obligatorische oder quasi-obligatorische Lösungen sind zumeist dort angewandt worden wo die Leistungen der ersten Komponente für Durchschnittsverdiener relativ niedrig sind. Dies gilt besonders deutlich für das heutige britische System, aber auch für die Schweiz und die Niederlande. Etwas aus dem Rah-

3 Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung zur Systemlogik Staat-Privat der Alterssicherung im europäischen Vergleich (in Vorb.).

Übersicht 1: Ausrichtung von 5 europäischen Kernsystemen der Alterssicherung

Döring/HBS

	erfaßter Personenkreis ⁶		Rentenformel	Anpassung		Hauptfinanzierungsinstrument		
	universell	kategorial	Basis	»gemischte« einkommens-orientierung ⁷	Bezug	Takt	Steuern	steuerähnll. Beiträge
D		X A		X	L (P)	1		X
GB		X E (SERPS:A)		X ⁸	P	1		X
F		X A		X	P			X
NL	X		X		L (P)		X	
CH	X			X	L + P	0,5	X	

priv = privater Sektor (daneben System für Staatssektor)

A = im Kern Arbeitnehmersversicherung

E = Erwerbstätige erfaßt

L = Lohnbezug
P = Inflationsbezug
() = de facto auf Zeit
+ = arithmet. Mittel

Quelle: Döring: Systemlogik (Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt a.M. 2000 (i.Vorb.)

6 Kriterium: durch eigene, nicht abgeleitete Ansprüche abgesichert.

7 Mit integrierter bedarfsabhängiger oder einkommensgeprüfter Mindestsicherung im Kernsystem.

8 1946 als Basissystem entstanden; seit 1978 mit einkommensabhängiger Zusatzrente; die »State Basic Pension« reicht heute nicht mehr annähernd für die Mindestsicherung aus; es dominiert heute die einkommensbezogene Zusatzsicherung SERPS.

Übersicht 2: 5-Länder-Vergleich in bezug auf die Kombination von Kern- und Zusatzsicherung Döring/HBS

Land	Kernsystem		Zusatzsicherung		
	Profil	personell	Verpflichtungsgrad	personell	Organisation
D	ERV	A	F	A	P
GB	BRV ⁹	E	OW ¹⁰	A	S oder P
F	GRV	A	(O)	A (E) ¹¹	P
NL	BRV	U	(O)	A (E) ¹²	P
CH	GRV	U	O	A ¹³	P

BRV = Basisrentenversicherung

ERV = einkommensbezogene Rentenversicherung

GRV = »gemischte« Rentenversicherung

A = Arbeitnehmer

(O) = quasi-obligatorisch

E = Erwerbstätige

W = Wahlmöglichkeit für die Form der Zusatzsicherung

U = universell

P = privat

F = freiwillig

S = staatlich

O = obligatorisch

Quelle: Döring: Systemlogik der Alterssicherung (Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt a.M. 2000 (in Vorb.).

men fällt in dieser Hinsicht Frankreich. De facto wird die zweite Komponente bei einem hohen Verpflichtungsgrad zu einer Art »Zweitsozialversicherung«, die zumeist kapitalgedeckt ist. Faßt man den obligatorischen oder quasi-obligatorischen Bereich komponentenübergreifend zusammen, z. B. die GRV in Deutschland sowie die Basispension plus obligatorische Zusatzsicherung in Großbritannien, so werden die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich geringer. Dies zeigt sich ebenso bei den Leistungsniveaus für Durchschnittsverdiener wie den finanziellen Ausgabenquoten. Daran anschließend kann man die Frage stellen, was überhaupt die unterschiedlichen Effekte der verschiedenen »Kombinationen« sind. Zwei Unterschiede zeichnen sich hier ab:

- Unterschiedliche *Sicherungswirkungen* für verschiedene Einkommensniveaus und Erwerbsbiographien mit unterschiedlichem Kontinuitätsgrad. Die Behandlung

9 Als erste Komponente wird hier nur die »Basic State Pension« einbezogen.

10 Das Obligatorium bezieht sich auf die Zusatzsicherung, die ebenso im staatlichen System SERPS wie auch durch betriebliche oder private Pläne erfüllt werden kann.

11 Minderheit der Selbständigen in obligatorischen Zusatzsicherungen (vor allem Bau- und bauverwandte Berufe); vgl. Europ. Kommission 1996, S. 121.

12 Für viele Selbständige obligatorische Vorkehrungen; Gesquiere 1994, S. 401-2.

gerade von Niedriglohnempfängern und unständig Beschäftigten, damit insbesondere von Frauen, fällt in den Niederlanden und der Schweiz deutlich günstiger aus als in Deutschland.

- Eine unterschiedliche *Stabilität* des Gesamtsystems infolge der unterschiedlichen Mischungsgrade von Umlage und Kapitaldeckung mit ihren wechselseitigen Vorzügen und Nachteilen. Mischungen, die aus starken Komponenten beider Elemente bestehen, können höhere Grade von Stabilität erreichen.

Übersicht 3: Betriebliche Altersversorgung in 5 ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich¹⁴

Döring/HBS

Land	Reichweite bei Beschäftigten der Privatwirtschaft (Größenordnung in %)	Betrieblicher Alterssicherungs- anteil (Größenordnung in %)	Besteuerung vor-/nach- gelagert
D	50	5	unterschiedlich
GB	50	30	nachgelagert
NL	95	32	nachgelagert
F	90	21	nachgelagert (soweit nicht steuerbefreit)
CH	90	(>50) ¹⁵	nachgelagert

Quelle: Döring: Systemlogik der Alterssicherung
(Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt a. M. 2000 (i. Vorb.).

¹⁴ Vgl. a. EU-Kommission 1998; DB-Research 1998.

¹⁵ Die betriebliche Komponente als obligatorisches System ist erst im Aufbau (seit 1985); deshalb spiegeln die heutigen Anteile eher eine anders geartete Situation der betrieblichen Altersversorgung in der Vergangenheit. Bei den Aufwendungen liegen gegenwärtig die Aufwendungen für die betriebliche Ebene (Pflicht- und freiwillige Renten, Risikovor-sorge) deutlich über den Beiträgen für die AHV/IV (28 zu 23 Mrd. CHF nach Schmid 1998, S. 1158). Langfristig dürfte der Anteil der zweiten Komponente höher als der AHV/IV-Anteil liegen.

3. VERÄNDERUNGEN DER AUSGANGSLAGE UND DIE REAKTIONEN DER EUROPÄISCHEN ALTERSSICHERUNGSPOLITIKEN

Die verschiedenen Systeme sind in den entwickelten europäischen Ländern mit vergleichbaren Veränderungen der Ausgangslage konfrontiert, die in der Tendenz weitgehend übereinstimmen, sich im Ausmaß aber unterscheiden:

- Erwerbsformenwandel mit Tendenz zur Zunahme atypischer Formen
- Lebensformenwandel mit einem gewissen Bedeutungsverlust von Ehe und Familie
- Zuwanderungstendenz besonders aus Nicht-EU-Ländern
- Schrittweise Altersstrukturveränderung in der Bevölkerung
- Der Wandel der Einstellungen.

Bezüglich der Reaktionen der Alterssicherungspolitik auf diese Veränderungen sollen zwei Ebenen unterschieden werden: die Reformen in den Kernsystemen sowie die Veränderungen im Mix zwischen den Komponenten.

a. Reformen in den Kernsystemen⁴

Leistungsseitig gibt es keine völlig übereinstimmende Reformstrategie in Europa. Zu verzeichnen sind nur wenige relativ grundlegende Reformen. Allgemein überwiegt jedoch die restriktive Tendenz in bezug auf die Leistungen:

- beim Zugang in den Ruhestand (strengere Invaliditätskriterien, Altersgrenzenaufschub, Abschlüsse bei Vorziehung)
- bei der Rentenbemessung (von Abflachen des Anstiegs bis hin zu unterschiedlich konzipierten »demographischen Faktoren«)
- bei der Dynamisierung (wobei ein gewisses Vordringen von Realwertsicherungen zu beobachten ist).

Finanzierungsseitig ist seit 1980 eine gewisse Verstärkung der *Steuerfinanzierung* in den sozialen Sicherungssystemen in Europa feststellbar, vor allem zur Verstärkung der nationalen Wettbewerbsposition und zur Erweiterung von Beschäftigungsspielräumen. Teils handelt es sich um allgemeine, teils um selektive Beitragssenkungen oder -befreiungen für bestimmte Gruppen wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose (so z. B. in Großbritannien).

4 Vgl. Döring/Hauser/Rechmann/Rolf: Alterssicherung in der EU, Berlin 2000 (in Vorb.).

Hinzu kommen Tendenzen in Richtung einer Verbreiterung der *Beitragspflicht* zur Stabilisierung bzw. zur Senkung der Beiträge. So u. a. in den Niederlanden und Frankreich. Verbreitet wird eine stärkere »Beimischung« einer *kapitalgedeckten* Komponente angestrebt; als radikale Lösung in Schweden, als zeitgebundene Abfederung von demographischen Belastungen in Frankreich (Reservefonds, gespeist u. a. aus Sparkassenprivatisierungen).

Für die deutsche Situation läßt sich aus dem Vergleich schließen: Allein schon wegen des Erwerbsformenwandels wird auch in Deutschland eine Verbreiterung der *Versicherungspflicht* weiter erforderlich sein. Vermutlich wird die GRV auf lange Sicht *nur* als Erwerbstätigkeitsversicherung Stabilität haben und ihre Sicherungsziele erreichen. Eine vorbehaltlose Analyse zeigt jedoch auch, daß alle europäischen Länder auf die *demographische* Zusatzbelastung reagieren. In welchem Ausmaß dies nötig sein wird, hängt stark von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ab. Wir müssen jedoch in Rechnung stellen, daß ein demographisches Element unvermeidbar ist.

Vermutlich wird zusätzlich die verbesserte Stützung ungünstiger Erwerbsposition allein schon wegen des Erwerbsformenwandels erforderlich. Sie verringert vermutlich auch eine gewisse Blockade bei der Ausweitung des Teilzeitsektors, den wir aus Beschäftigungsgründen anstreben.

b. Reformen im Mix Staat-Privat⁵

Die Tendenz zu Verstärkung des »oberen Stockwerks«, um für unzureichende Leistungen bei den Kernsystemen einen Ausgleich zu bieten, prägt die Strategie fast aller »reifen« Sozialstaaten (Frankreich, Großbritannien, Schweiz, Niederlande). Auffällig ist, daß der Akzent durchweg nicht auf der Individualkomponente, sondern auf den betrieblichen Zusatzsicherungen liegt. Durchweg werden hier stärker verpflichtende Lösungen als in Deutschland bevorzugt. Für den deutschen Fall gilt zwar, daß die Situationen in bezug auf die Rentenniveaus nicht völlig vergleichbar sind. Dennoch muß m.E. die langfristige Alterssicherungsstrategie auch in Deutschland gewisse Einschränkungen der Lebensstandardsicherung in Rechnung stellen und nähert sich hierdurch den vom Niveau her knapperen Systemen. Hinzu kommt eine deutliche Erosion der betrieblichen Altersversorgungen der privaten Wirtschaft in Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist es ein Gebot der Klugheit, stärker auf branchenbezogene tarifliche Instrumente zur Verbreiterung betrieblicher Zusatzansprüche zu setzen. In europäischer Perspektive ist dies eher ein notwendiger Aufholprozeß!

5 Döring: Systemlogik der Alterssicherung, Frankfurt a.M. 2000 (in Vorb.).

ALTERSSICHERUNGSPOLITIK IN DEUTSCHLAND: AUF DER SUCHE NACH EINEM KONZEPT FÜR DIE ZUKUNFT²

1. EINFÜHRENDE UND GENERELLE VORBEMERKUNGEN

Bewußt ist als Untertitel für diesen Vortrag die Formulierung gewählt worden »auf der Suche«, auf der Suche nach einem Konzept für die Zukunft, denn dieses ist bislang – soweit man die veröffentlichten Äußerungen und die Wahrnehmung davon in der Öffentlichkeit betrachtet – noch nicht so recht klar. Allerdings – darauf wird noch einzugehen sein – kann das, was derzeit diskutiert wird, durchaus zu einem bestimmten Konzept führen, ob gewollt oder ungewollt.

Gesamtkonzept heißt aber auch, dass es nicht allein um die gesetzliche Rentenversicherung (RV) geht, sondern auch andere Formen der Alterssicherung – seien es Regel-sicherungssysteme wie die Beamtenversorgung oder die landwirtschaftliche Alterssicherung – zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus ist aber auch die sogenannte zweite Schicht unseres Alterssicherungssystems – betriebliche Formen der Zusatzsicherung im Privatsektor und im öffentlichen Sektor – sowie schließlich die dritte Schicht als zusätzliche ergänzende private Vorsorge zu berücksichtigen. Dies steht auch in engem Zusammenhang mit der Steuerpolitik, steuerlichen Regelungen, Vorsorgeaufwendungen wie auch Leistungen, seien dies steuerliche Regelungen im engeren Sinne oder auch Prämien.

Gerade der Bereich der Alterssicherung erfordert bei der Suche nach einem Konzept die Berücksichtigung der Tatsache, daß es bei Alterssicherung um etwas Langfristiges geht. Insofern stellt sich dann u. a. in der aktuellen Diskussion die Frage, was nach der geplanten zweijährigen Inflationsanpassung als Rentenanpassungsverfahren gültig

1 Prof. Dr. Winfried Schmähl ist Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen.

2 Die folgenden Ausführungen basieren in der Schriftform zum beträchtlichen Teil auf einer gekürzten und leicht ergänzten Fassung eines Beitrags, der in der Zwischenzeit in der Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Die Angestelltenversicherung, unter dem Titel »An der Schwelle zum neuen Jahrhundert – vor Weichenstellungen für die Alterssicherung in Deutschland«, Jg. 46, 9/99, S. 397–412, veröffentlicht wurde. Der Verfasser dankt der Redaktion der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte für die Erlaubnis, auf die dort veröffentlichten Darlegungen zurückgreifen zu können.

sein soll. Es geht also um langfristige und bereichsübergreifende Aspekte. Dieses Bereichsübergreifende berührt Sachgebiete und Politikfelder, wie Beschäftigung mit Arbeitsmarktpolitik, die bereits erwähnte Steuerpolitik, aber auch – was im Zusammenhang mit der Frage nach der Ausgestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer von Bedeutung ist – u. a. Bildungspolitik und Qualifizierung.

Die aktuelle Diskussion über die Alterssicherung ist in Teilen von einer beträchtlichen Schieflage gekennzeichnet, was besonders deutlich wird im Zusammenhang mit der Diskussion über Umlagefinanzierung oder sogenannte »Kapitalfundierung« der Alterssicherung. Außerdem ist eine ausgeprägte Krisenrhetorik weit verbreitet. Dies ist sicherlich aus der Perspektive mancher Akteure durchaus verständlich, da hierdurch ja auch der Boden für bestimmte Veränderungen, die man anstrebt, bereitet wird. Ob es jeweils berechtigt ist, von »Krisen« zu sprechen, da gibt es doch manche Zweifel, worauf noch einzugehen sein wird. Man sollte auch bei dieser ausgeprägten Krisenrhetorik durchaus einmal die Frage stellen, ob hierdurch nicht zu einer Krise beigetragen wird und wer gegebenenfalls hiervon profitiert.

Schließlich sei auch auf etwas hingewiesen, was aus meiner Sicht politisch und gesellschaftspolitisch beunruhigend ist, nämlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen »Generationen«, die Befürchtung, es könne zu Generationenkonflikten kommen bzw. der Art und Weise, wie hierüber gesprochen wird. So war im Frühjahr 1999 in einer überregionalen deutschen Tageszeitung zu lesen, daß die vielfach sogenannte »Überalterung« in absehbarer Zeit wohl nicht durch die Vermehrung der Jungen verhindert werden könne, sondern nur durch die Verminderung der Alten. Reißerische Überschriften wie »Die Alten plündern die Jungen aus« usw. bereiten möglicherweise den Boden für eine Diskussion, die uns sehr nachdenklich stimmen sollte.

In Deutschland hat sich ein vielschichtiges Alterssicherungssystem herausgebildet, bei dem es insbesondere auch um das Gewicht zwischen diesen Schichten geht, damit auch um die Frage des Gewichts von staatlich organisierter und privater Alterssicherung, um das Gewicht von Umlagefinanzierung und auf (offener) Vermögensakkumulation aufbauender Alterssicherung. Hierzu gab es auch in der Vergangenheit wichtige Weichenstellungen.³ Bei diesen Fragen geht es aber vor allem darum, wie man zu einer Gewichtsverlagerung kommt, ob beispielsweise Kapitalfundierung zu Lasten der Umlagefinanzierung erfolgt oder ergänzend hierzu ausgebaut wird. Damit sind höchst unterschiedliche Wirkungen verbunden.

3 Dies ist ausführlicher behandelt in Winfried Schmähl, Rentenversicherung in der Bewährung: Von der Nachkriegszeit bis an die Schwelle zum neuen Jahrhundert, in Max Kaase, Günter Schmid (Hg.), Eine lernende Demokratie – 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (WZB-Jahrbuch 1999), Berlin 1999 (edition sigma), S. 397-423.

2. VOR WEICHENSTELLUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Auch für die Zukunft geht es um wichtige ordnungspolitische Weichenstellungen. Einige Stichworte sollen dies verdeutlichen:

In welchem Ausmaß sollte Alterssicherung obligatorisch erfolgen oder aber der freiwilligen Entscheidung des einzelnen überlassen bleiben? Die Diskussion über zusätzliche kapitalfundierte Elemente zeigt die Aktualität dieser Frage.

Inwieweit sollte der Staat Alterssicherung selbst durchführen? Dies ist übrigens nicht notwendig deckungsgleich mit dem Ausmaß obligatorischer Alterssicherung; man denke z. B. an das chilenische Beispiel obligatorischer Privatversicherung oder an die obligatorischen Betriebsrenten in der Schweiz.

Für die vom Staat durchgeführte Alterssicherung: Sollte sie sich stärker am Versorgungskonzept orientieren, also vor allem auf Umverteilung ausgerichtet sein, oder sollte der Vorsorgegedanke gestärkt, d. h. weiterhin oder sogar verstärkt eine enge Verknüpfung von Beitrag und Leistung angestrebt werden? Dies berührt auch die Frage, welche Aufgaben in einem Alterssicherungssystem abgewickelt werden sollten. Nicht zuletzt geht es auch um das Niveau der staatlich gestalteten Alterssicherung: Soll sie stärker auf Armutsvermeidung und Mindestsicherung konzentriert werden oder sollen Renten mit dem früheren Einkommensniveau verknüpft sein? Schließlich sind damit Fragen nach der Struktur der Finanzierung (Beiträge oder Steuern) verbunden.

Hinzu tritt die Frage nach dem in solche Systeme – wie die gesetzliche RV – einzubeziehenden Personenkreis; Selbständige wie geringfügig Beschäftigte sind hierzu aktuelle Stichworte. Es ist zu bedauern, daß die neue Bundesregierung den problematischen Weg einer Definition von »Scheinselbständigkeit« usw. eingeschlagen hat, statt eine umfassende Versicherungspflicht aller Erwerbspersonen in der RV vorzusehen, sofern kein anderes obligatorisches System besteht. Dies hätte mit Sonderregelungen verbunden werden können, um den Beginn der Tätigkeiten nicht zu behindern usw. Auch wenn in der laufenden Legislaturperiode kein weiterer Anlauf zur Behandlung dieser Frage zu erwarten ist, bleibt das Thema auf der Tagesordnung.⁴

Schließlich die Fragen, für wen, in welchem Umfang und bei welcher Art der Altersvorsorge sollte z. B. eine steuerliche Förderung erfolgen?

All dies erfordert eine Klärung der Ziele – oder, um mit Jean Paul zu sprechen: »Das Ziel muß man früher erkennen als die Bahn.« Allerdings hat man manchmal den Eindruck, daß sich manche auf eine Bahn begeben oder begeben wollen, ohne daß ihnen hinreichend klar ist, wohin die Reise dann gehen könnte – zumindest wenn man über

4 In einem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhaben soll damit verbundenen Fragen nachgegangen werden.

die unmittelbaren Wirkungen hinausblicken würde. Nicht auszuschließen ist allerdings auch, daß ein Aufdecken der maßgebenden – auch längerfristigen – Ziele im »politischen Geschäft« als für die eigenen Zwecke nicht förderlich eingeschätzt wird. Hier besteht für die Wissenschaft ein wichtiges Betätigungsfeld, um Informationen für eine öffentliche Diskussion zu liefern.

Die derzeit aus dem Politikprozeß zu empfangenden Signale sind im Hinblick auf Ziele und Konzeptionen zum einen undeutlich, zum anderen uneinheitlich. Wie so oft im politischen Prozeß scheinen instrumentelle Fragen in den Vordergrund gerückt zu werden. Dabei ist zu beachten, daß sich grundlegende Veränderungen auch allmählich, geradezu schleichend vollziehen können. Deshalb ist insbesondere auch eine Analyse der langfristigen Konsequenzen von Maßnahmen erforderlich.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei im folgenden auf einige Aspekte und Vorschläge eingegangen, die sich vor allem auf die gesetzliche RV beziehen, die aber in mancherlei Hinsicht zum Teil enge Berührungspunkte zur betrieblichen Alterssicherung und zur freiwilligen zusätzlichen Alterssicherung besitzen. Das wird unmittelbar ersichtlich z. B. bei Vorschlägen zur Schaffung von »Tariffonds« oder zur Einführung obligatorischer Zusatzbeiträge, deren Realisierung z. B. die »traditionelle« freiwillige betriebliche Alterssicherung nicht unberührt lassen dürfte, auch nicht Ausmaß und Struktur der Ersparnisbildung privater Haushalte.

Andererseits können von Entwicklungen bei anderen Formen der Alterssicherung Anstöße für Änderungen in der gesetzlichen RV ausgehen. Verwiesen sei auf Aussagen über unterschiedliche »Renditen« gerade bei Nutzung von Aktien als Vorsorgeinstrument im Vergleich zur umlagefinanzierten gesetzlichen RV. Daraus resultieren z. B. Vorschläge entweder zur Beitragserhöhung in der RV oder zu einem zusätzlichen obligatorischen oder tarifvertraglich vereinbarten Zusatzbeitrag, um daraus gewonnene Einnahmen in »individuellen Konten« bei privaten Institutionen anzulegen.⁵

3. GEGEN EINE EINSEITIGE SICHT DER FOLGEN EINES STEIGENDEN ANTEILS ALTER MENSCHEN IN DER BEVÖLKERUNG IN DEUTSCHLAND

Die derzeitige und die absehbare zukünftige Lage ist zweifellos besonders schwierig – auch wenn es immer strukturelle Änderungen gab, die Anpassungen auch im Bereich

5 Siehe hierzu u. a. das bereits erwähnte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Wirtschaftsministeriums (1998); kritisch dazu Winfried Schmäh, Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?, Wirtschaftsdienst, 78. Jg. (1998), S. 264-267.

der Alterssicherung erforderten. Doch derzeit wirken in besonders vielgestaltiger Weise tiefgreifende Strukturveränderungen zusammen. Es ist folglich auch nicht verwunderlich, daß sich Verunsicherung breit macht. Dabei werden insbesondere von den Medien oft vereinfachende Bilder, die manchmal geradezu Feindbilder sind, genutzt, ausgehend von einer steigenden ökonomischen »Belastung« durch den wachsenden Anteil älterer Menschen, die für die Jüngeren nicht mehr tragbar sei, aber auch von der möglichen Blockierung von Arbeitsplätzen durch ältere Beschäftigte. Überschriften wie »Die Rentenreform: Wie die Alten die Jungen ausplündern«, Begriffe wie »Überalterung«, »Rentnerberg«, »Alterslast« gehören zu den kaum hinterfragten Worten, die im ungünstigen Fall mit zu einem Klima beitragen können, in dem »Generationenkonflikte« gedeihen, die wiederum politisch instrumentalisiert werden könnten. So heißt es bereits in einem Gedicht von Erich Fried aus den fünfziger Jahren (»Die Maßnahmen«) – manche latent vorhandenen Vorstellungen geißelnd – u. a.: »Die Kranken werden geschlachtet, die Welt wird gesund (...). Die Alten werden geschlachtet, die Welt wird jung.«

Wie in öffentlichen, aber auch in wissenschaftlichen Diskussionen u. a. mit Fragen im Zusammenhang mit dem steigenden Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung umgegangen wird und wie Medien darüber berichten, dies kann für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft erhebliche Bedeutung erlangen.⁶

Erforderlich ist folglich eine ausgewogene, möglichst umfassend angelegte Analyse und Entscheidungsvorbereitung, der eine integrierende Sichtweise zugrunde liegen sollte, um dabei u. a. nicht intendierte Effekte von Entscheidungen aufzuspüren. Insofern ist auch von Vorteil, wenn Systeme nicht immer komplexer, Regeln nicht immer intransparenter werden.

Im folgenden werde ich kurz auf einige ausgewählte Aspekte im Zusammenhang mit der künftigen Gestaltung der Alterssicherung in Deutschland eingehen. Dies betrifft

- die Aufgaben, die der RV übertragen werden sollten, und die Aufgabenteilung zwischen Institutionen,
- die konzeptionelle Ausrichtung der gesetzlichen RV und das in ihr erreichbare Absicherungs-niveau sowie deren Bedeutung für ergänzende Maßnahmen der Alterssicherung,

6 An anderer Stelle habe ich mich mit einigen Aspekten der oft recht einseitigen Darstellungen befaßt; Winfried Schmäh, Die Solidarität zwischen den Generationen in einer alternden Bevölkerung: Alterssicherung, Bildungsinvestitionen und Familienpolitik, WSI-Mitteilungen, 52 Jg. (1999), H. 1, S. 2-8, sowie ders., Die ökonomische Kraft des Alters, in: Mut, Nr. 382, Juni 1999, S. 26-35.

- die Vermeidung direkter Finanzierungsfolgen für die gesetzliche RV durch die geltende Rentenanpassungsformel, insbesondere infolge steuerpolitischer Entscheidungen,
- Antworten im Rentenversicherungssystem auf die Alterung der Bevölkerung, wobei es wiederum auch um das Zusammenwirken gesetzlicher und privater Maßnahmen geht,
- die Frage, was im Zusammenhang mit Alterssicherung steuerlich gefördert werden sollte,
- schließlich die Rolle von Kapitalfundierung und Umlagefinanzierung in der Alterssicherung, wobei u. a. auf die in diesem Zusammenhang in jüngerer Zeit so beliebten Vergleiche der jeweils erreichbaren »Rendite« kurz einzugehen ist.

4. EINIGE ZENTRALE ASPEKTE BEI DER KÜNFTIGEN GESTALTUNG DER GESETZLICHEN RV UND IHRER VERKNÜPFUNG MIT DER STEUERPOLITIK SOWIE ANDEREN FORMEN DER ALTERSSICHERUNG

4.1. Aufgabenzuordnung und Arbeitsteilung zwischen Institutionen

Im Interesse von Transparenz und Zielgenauigkeit von Maßnahmen sollte eine Arbeitsteilung zwischen Institutionen erfolgen. Dadurch würde auch vermieden, daß eine Institution wie die gesetzliche RV zur Realisierung zu vieler unterschiedlicher Ziele eingesetzt wird. Die RV sollte vielmehr auf ihre Kernaufgaben, vor allem die einkommensmäßige Absicherung im Alter, bei Invalidität und Tod des Unterhaltspflichtigen beschränkt werden, insofern »schlanker« werden. Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, der gezielten Armutsvermeidung und der Familienpolitik sollten möglichst spezifischen Institutionen übertragen werden.

Zumindest aber sollte sichergestellt sein, daß dann, wenn derartige über den Kernbereich hinausgehende Aufgaben der RV übertragen werden, die sachlich zuständige Institution entsprechende Finanzierungsmittel bereitstellt. Dabei wäre es vorteilhaft, wenn es sich um aktuelle Beitragszahlungen handelt, wie u. a. neuerdings in Zusammenhang mit der Begründung von Rentenansprüchen wegen Kindererziehung. Dadurch könnte zunehmend erreicht werden, daß als Grundregel in der RV gilt: *Ein Rentenanspruch setzt eine Beitragszahlung voraus*, sei es bei versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit durch den Versicherten selbst bzw. seinen Arbeitgeber, oder – wie bei

Arbeitslosigkeit, Pfl egetätigkeit, Kindererziehung – durch eine dafür sachlich zuständige Institution. Dies könnte man sich z. B. auch im Zusammenhang mit Ausbildungsförderung vorstellen, wenn in der RV entsprechende Phasen im Lebensablauf berücksichtigt werden sollen.

Auf der anderen Seite folgt aus einer solchen Grundregel aber auch, daß dann, wenn ein Beitrag gezahlt wird, damit auch ein Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden sein sollte. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Neuregelung der 630-Mark-Beschäftigungsverhältnisse wurde zunächst an eine Beitragszahlung ohne Rentenanspruch gedacht – wie dies immer noch bei der Arbeitgeber-Beitragszahlung für beschäftigte Rentner der Fall ist. Selbst wenn letzteres unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten früher einmal als zulässig erklärt wurde, so ist dies doch eine Denaturierung der Beitragszahlung, die beendet werden sollte, wenn die erhobene Abgabe weiterhin als »Beitrag« deklariert werden soll.

4.2 Zur konzeptionellen Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung, zugleich zum Absicherungsniveau und zur Armutsvermeidung

Im Interesse der Akzeptanz des Sicherungssystems ist aus meiner Sicht eine klare Orientierung am Vorsorgegedanken wünschenswert. Eine Beitragszahlung, der ein klarer Anspruch auf eine Gegenleistung gegenübersteht, wird im Zweifel eher akzeptiert und toleriert als eine für Umverteilungszwecke erhobene Abgabe, mindert Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und dürfte auch bei Lohnverhandlungen eine andere Rolle spielen. Die internationale Entwicklung zeigt übrigens eine deutliche Tendenz zu mehr Vorsorgeorientierung, nicht allein durch vermehrte private Vorsorge, sondern auch bei der Ausgestaltung der staatlichen Sicherungssysteme. Ein besonders spektakuläres Beispiel dafür bietet Schweden, wo von der Rentenberechnung auf der Basis nur eines Ausschnitts der Erwerbsbiographie zu einer den Gesamtzeitraum berücksichtigenden Berechnung – und dies dann in Form eines beitragsdefinierten und nicht mehr leistungsdefinierten Systems – übergegangen und sogar die Staatsbürgerrente aufgegeben wird.

Die Einführung einer *bedarfsorientierten Mindestsicherung* ist auch ein Element in der Sammlung von »Eckpunkten« für eine Reform der Alterssicherung, die die Bundesregierung im Juni 1999 im Zusammenhang mit den Beschlüssen zur Entlastung des Bundeshaushalts vorgelegt hat. Auch wenn – wie vorgeschlagen – eine solche bedarfsgeprüfte Mindestsicherung aus Steuermitteln finanziert, jedoch über die RV abgewik-

kelt wird, so birgt dies im Hinblick auf die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems meines Erachtens mehrere Gefahren in sich:

- So wird schon jetzt vielfach als problematisch angesehen, daß der RV so viel an Steuermitteln zufließt. Dies würde noch verstärkt.
- Zum anderen zeigte eine ähnlich ausgestaltete vorübergehende Regelung in Ostdeutschland nach der Vereinigung – der steuerfinanzierte Sozialzuschlag bei niedrigen Renten –, daß die Empfänger keinen Unterschied zwischen der Rente und dem Sozialzuschlag machten. Das ist ja auch ganz im Sinne der Befürworter einer solchen Regelung. Das heißt aber, daß in den Augen der Versicherten die RV trotz systemadäquater Finanzierung doch stärker zu einem Umverteilungsinstrument würde.⁷
- Nur am Rande sei auf die – zumindest unter Finanzierungsgesichtspunkten als Gefahr zu bezeichnende – Exportpflichtigkeit einer solchen über die Sozialversicherung bereitgestellten Transferzahlung hingewiesen, die wohl nur durch einstimmiges Votum der EU-Länder vermieden werden könnte. Ob eine solche Zustimmung »ohne Preis« zu erhalten wäre, ist zudem eine offene Frage.
- Schließlich, und das ist aus meiner Sicht von zentraler Bedeutung, kann vieles von dem, was die Befürworter der bedarfsorientierten Ausgestaltung an diesem Konzept als vorteilhaft ansehen, auch durch andere Maßnahmen erreicht werden, insbesondere durch eine vereinfachte Einkommensüberprüfung und vor allem durch eine Modifizierung der Regreßregelungen im Sozialhilferecht. Die Regreßregelung dürfte das maßgebende Moment für die beklagte »Dunkelziffer« bei Armut im Alter sein – d. h. deren Nichtinanspruchnahme. Denn Einkommensprüfung – wie sie z. B. beim Wohngeld erfolgt – stößt ja nicht generell auf Widerstand, was oft als Argument gegen den sonst erforderlichen »Gang zum Sozialamt« und als Begründung für die Einführung der bedarfsgeprüften Mindestsicherung angeführt wird.

Angesichts der politischen Festlegungen auf eine bedarfsorientierte Mindestsicherung dürfte es allerdings politisch nicht so einfach sein, auf sie zu verzichten und eine dem Vorhaben in der RV inhaltlich und fiskalisch äquivalente Veränderung in der Sozialhilfe vorzunehmen, obgleich mir dies sachlich der geeignete und sinnvolle Weg erscheint – nicht zuletzt auch, da es bei den Älteren nicht mehr um eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben geht und folglich für sie auch andere sozialhilferechtliche Bedingungen vertretbar sind als für Personen im erwerbsfähigen Alter.

7 Darüber hinaus ist u. a. auf verwaltungsmäßige Fragen der Prüfung der Bedürftigkeit durch andere Stellen als Sozialämter wie auch darauf zu verweisen, daß z. B. Sozialhilfe dann nicht vermieden würde, wenn Hilfe in besonderen Lebenslagen erforderlich wäre.

Vielleicht läßt sich politisch aber auch ein »dritter Weg« realisieren außerhalb der RV, doch auch getrennt von der Sozialhilfe. In begrenztem Maße wurde dies beispielsweise in verschiedenen Ländern im Zusammenhang mit Pflegebedürftigkeit eingeschlagen: Dort wurde ein zwar bedürftigkeitsgeprüftes Pflegegeld geschaffen, um Sozialhilfe zu vermeiden (sofern diese auf unzureichender Investitionskostenförderung der Länder beruhte), doch auf den Regreß verzichtet.

Dies könnte gegebenenfalls als Vorbild für eine Lösung dienen, die weder eine Integration einer bedarfsorientierten, bedürftigkeitsgeprüften Mindestsicherung in der Sozialversicherung darstellt, noch an die bisherige Sozialhilfe anknüpft.⁸

Im Zusammenhang mit gezielter Armutsvermeidung im Alter sollte aber statt einer weiteren Aufgabenvermischung eine Arbeitsteilung zwischen den sachlich dafür zuständigen Institutionen erfolgen.

Zudem ist der Vorschlag zur Einführung bzw. Verstärkung von Mindestsicherungselementen in der RV nicht als isolierte Maßnahme zu sehen. Vielmehr steht dies im Zusammenhang mit Forderungen bzw. Plänen, die auf eine Reduzierung des Absicherungsniveaus in der RV gerichtet sind und die RV auf eine Mindestsicherung konzentrieren sollen. Eine Niveaureduktion soll durch Mindestsicherungselemente verteilungspolitisch »abgefedert« werden. Diese Niveaureduktion wiederum steht im Zusammenhang mit Forderungen nach einer Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung.

Allerdings ist es keinesfalls so, daß Länder mit Mindestsicherungssystemen hinsichtlich der Armutsvermeidung für das Alter besser abschneiden als einkommensbezogene Sicherungssysteme. Vielmehr sind einkommensbezogene Systeme dabei erfolgreicher. Das niedrige Niveau der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zur Finanzierung des Lebensunterhalts durch Altersrentner in Deutschland von weniger als etwa 2 Prozent unterstreicht dies. Dagegen erfüllt die schweizerische AHV, die die Basissicherung der Alterssicherung in der Schweiz darstellt und im Prinzip das Existenzminimum abdecken soll, diese Aufgabe nur unzureichend. In den neunziger Jahren erhielten etwa 9 Prozent aller Altersrentner, die zu Hause – also nicht in Heimen – lebten, bedarfsgeprüfte Ergänzungsleistungen zur Erreichung des Existenzminimums. Bei den Invaliditätsrentnern ist der Prozentsatz noch deutlich höher.

Die Verknüpfung von Mindestsicherung im öffentlichen Alterssicherungssystem, das die Basis für die Absicherung des größten Teils der Bevölkerung darstellt, mit – aller-

8 Zu alternativen Konzeptionen der Mindestsicherung siehe die Beiträge in Winfried Schmähl (Hrsg.), *Mindestsicherung im Alter*, Frankfurt am Main/New York: Campus, 1993; Enquete-Kommission *Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages*, Zweiter Zwischenbericht, Bundestags-Drucksache 13/11460 vom 5.10.1998, sowie Richard Hauser, *Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung*, Baden-Baden: Nomos, 1996.

dings obligatorischen – kapitalfundierte Zusatzeinrichtungen entspricht durchaus einem Muster, das bei einem internationalen Vergleich erkennbar wird: Länder mit einem auf Mindestsicherung konzentrierten öffentlichen Absicherungssystem haben in aller Regel ein zweites, dann allerdings *obligatorisches* System geschaffen, wie z. B. die obligatorische betriebliche Alterssicherung in der Schweiz. Dagegen haben Länder mit einkommensbezogenen Regel-Alterssicherungssystemen, bei denen eine Verstetigung der Einkommensentwicklung zwischen Erwerbs- und Nacherwerbsphase im Zentrum steht, in der Regel *freiwillige* Zusatzeinrichtungen, wie z. B. (bislang noch) in Deutschland oder in den USA. Die Vorschläge in Deutschland zu einem obligatorischen zusätzlichen Vorsorgebeitrag für eine kapitalfundierte Zusatzrente – durch gesetzliche oder tarifvertragliche Regelung – unterstreicht den Weg, der in Deutschland eingeschlagen werden soll. Dies wird im nächsten Abschnitt durch einige quantitative Angaben illustriert.

5. NIVEAUSENKUNG IN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG DURCH VERMINDERTE RENTENANPASSUNG UND OBLIGATORISCHEN ZUSATZBEITRAG – ZUGLEICH ZUR GEFAHR EINER »SYSTEMTRANSFORMATION DURCH DIE HINTERTÜR«

Das Bundeskabinett hat am 23. Juni 1999 im Zusammenhang mit den Beschlüssen zur Entlastung des Bundeshaushalts auch Eckpunkte für die Altersvorsorge beschlossen. Dazu gehören auch eine vorübergehende Preisindexierung von Renten und die Einführung eines Zusatzvorsorgebeitrags.

In den Jahren 2000 und 2001 soll eine Preisindexierung anstelle einer Anpassung gemäß der Veränderung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erfolgen. Dadurch würden die Rentenausgaben schwächer steigen, da es insbesondere durch steuerpolitische Entscheidungen zu einer finanziellen Entlastung von Arbeitnehmern kommt, was zu einem Anstieg des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts führt und bei Anwendung der Nettoanpassungsformel höhere Anpassungssätze zur Folge hätte. Auf die Fragen, die sich hieraus, vor allem durch die Verknüpfung zwischen Steuerpolitik und Rentenanpassung ergeben, wird weiter unten noch eingegangen.

Durch das Vorhaben, einen Zusatz-Vorsorgebeitrag von insgesamt 2,5 Prozent einzuführen, soll gleichfalls der Anstieg der Rentenausgaben – bei Wiedereinsetzen der Nettoanpassungsformel – reduziert werden.

Der Zusatzbeitrag war ursprünglich im Zusammenhang mit dem Vorhaben eines »Tariffonds« als Vorschlag in das »Bündnis für Arbeit« eingebracht worden. Nachdem er

dort – angesichts zu vieler gleichzeitig damit angestrebter Ziele – nicht aufgegriffen wurde, war er als obligatorischer Zusatzbeitrag in die Eckpunkte zur Alterssicherungsreform aufgenommen, aufgrund von politischen Widerständen aber kurz vor der Kabinettsentscheidung dann wieder herausgenommen worden. Er bleibt allerdings auf der politischen Tagesordnung, zunächst wieder als Thema in den Gesprächen zum »Bündnis für Arbeit« bzw. als Ziel des Bundesarbeitsministers. Der Grund dafür liegt wohl vor allem in dem hierdurch angestrebten Effekt zur Minderung der Rentenanpassungen.⁹ Politisch wird diese Maßnahme allerdings vor allem präsentiert als eine Stärkung kapitalfundierter zusätzlicher Alterssicherung, was sich allerdings vor allem für jüngere Versicherte (und folglich bei längerer Ansparzeit) auswirken würde.

Welche Wirkungen mit einem Zusatzbeitrag verbunden wären, hängt u. a. von der Ausgestaltung ab. So gibt es Vorstellungen, bestimmte Formen bereits bestehender Alterssicherung »anzurechnen«. Das erfordert die Entscheidung darüber, welche Formen das sind. Damit ist zugleich verbunden, welche Personengruppen dann vor allem zu einem Zusatzbeitrag herangezogen würden. Dies dürften vorwiegend Personen im unteren Lohnbereich, in Wirtschaftszweigen mit geringer Verbreitung betrieblicher Alterssicherung und damit u. a. in erheblichem Maße Beschäftigte in Ostdeutschland sein.¹⁰

Ohne auf die mögliche quantitative Bedeutung des Zusatzbeitrags (der ja – nach den bislang vorliegenden Informationen – nicht von allen zu entrichten wäre) einzugehen, sei hier nur auf die Auswirkungen auf das Rentenniveau in der gesetzlichen RV eingegangen.¹¹

Nach einigen Verwirrungen durch gleichzeitig erfolgende methodische Umstellungen bei der Berechnung des Nettoarbeitsentgelts haben sich Bundesarbeitsministerium und Rentenversicherungsträger darauf verständigt, daß – nach gegenwärtig unterstellten Annahmen über Nettolohnanstieg einerseits, Preisindexentwicklung andererseits – die Abkoppelung der Rentenanpassung von der Nettolohnentwicklung für 2 Jahre zu einer Minderung des »Netto-Eckrentenniveaus« um 3 Punkte – von 70 auf 67 v.H. führen dürfte. Der endgültige Effekt wird erst nach Kenntnis der in den Jahren 1999 und 2000 eingetretenen Veränderungen des durchschnittlichen Nettoentgelts

9 Darauf habe ich im Zusammenhang mit den ursprünglichen »Tariffonds-Vorstellungen« des Bundesarbeitsministers bereits frühzeitig hingewiesen, siehe Gespräch in Frankfurter Rundschau vom 8.1.1999.

10 Siehe auch Winfried Schmäh, Viele Fragen an Riester, in: Welt am Sonntag, 27.6.199, S. 52.

11 Auf Vergleiche mit den Wirkungen des von der Vorgänger-Regierung eingeführten »demographischen Faktors« gehe ich hier nicht ein. Unstrittig ist, daß die zweimalige Preisindexierung der Renten zu einem schnelleren Rückgang des Rentenniveaus führt als die Anwendung des »demographischen Faktors« auf der Basis von Veränderungen der Lebenserwartung 65jähriger. Zur Bewertung dieses Faktors und seiner Auswirkungen sowie den damit möglicherweise verbundenen Legitimationsproblemen für eine beitragsfinanzierte Rentenversicherung siehe Winfried Schmäh, Rentenversicherung – Quo vadis?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 (1997), S. 413-435.

Die Angaben über »das« Rentenniveau werden in der öffentlichen, aber auch der politischen Diskussion allerdings oft allzu verkürzt interpretiert, da nicht hinreichend berücksichtigt wird, daß

- es sich auf einen Rentenfall mit 45 Entgeltpunkten bezieht (dem z. B. ein Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren zugrunde liegen kann),
- der Niveauwert dann gilt, wenn die Rente bei Erreichen der Referenzaltersgrenze, ab der die Rente ohne Abschläge gezahlt wird, in Anspruch genommen wird (dies wird demnächst das Alter 65 sein), und
- sich Leistungsrechtsänderungen, die für die individuelle Höhe von Entgeltpunkten wichtig sind – wie z. B. die verminderte Berücksichtigung von Ausbildungszeiten – nicht auf das Eckrentenniveau auswirken, da dieses immer auf der Grundlage von 45 Entgeltpunkten definiert ist.

Tabelle 1 enthält einige Zahlenangaben unter Berücksichtigung des Alters bei der Inanspruchnahme der Rente und für eine Rente mit 45, aber auch mit 40 Entgeltpunkten – was übrigens die vor dem »Rentenreformgesetz 1992« übliche Definition des Eckrentenniveaus war.

Tabelle 1: Rentenniveauänderung bei geplanten Maßnahmen
(Rentenniveau = Rente in Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts)

	Alter bei Rentenbeginn		
	65	62	60
45 Entgeltpunkte	70,0	62,4	57,4
40 Entgeltpunkte	62,2	55,5	51,0
Nach zwei Jahren Preisindexierung			
45 Entgeltpunkte	67,0	59,8	54,9
40 Entgeltpunkte	59,6	53,1	48,8
Nach Zusatzbeitrag von 2,5 Prozent (= fiktives Nettoniveau)			
45 Entgeltpunkte	64,4	57,5	52,8
40 Entgeltpunkte	57,3	51,1	47,0

Angaben sind auf eine Nachkommastelle gerundet

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, ist selbst im Falle von 45 Entgeltpunkten unter Berücksichtigung der beiden Maßnahmen, die Leistungsniveausenkungen auslösen, insbesondere bei vorzeitigem Rentenbezug – der heute geradezu die Regel und nicht

etwa die Ausnahme ist – für diejenigen, die heute schon Rentner sind oder »rentennahen« Jahrgängen angehören, mit einer Leistung zu rechnen, die sich erheblich von den in der politischen Diskussion genannten 67 Prozent für die Eckrente entfernt. Zugleich bewegen sich diese Werte deutlich in Richtung auf das Sozialhilfeniveau, das bei rd. 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts liegt. Wenn man zudem von einem um fünf Entgeltpunkte geringeren Rentenanspruch ausgeht (also von 40 Entgeltpunkten), dann wird die Gefahr noch offensichtlicher, daß zunehmend Versicherte selbst nach langjähriger Beitragszahlung nur einen Rentenanspruch erwerben werden, der sich nicht mehr deutlich vom Sozialhilfeanspruch unterscheidet.¹²

Dabei geht es mir hier nicht um die Frage, ob jemand dann – unter Berücksichtigung weiterer Einkünfte und auch seiner Haushalts-Einkommenssituation – ggf. sozialhilfeberechtigt wird, sondern um die Legitimationsbasis für eine beitragsfinanzierte Pflicht-Rentenversicherung, die den weitaus größten Teil der Bevölkerung erfaßt: Denn wird nicht für »typische« Erwerbsbiographien nach langer Versicherungsdauer eine Rente erreichbar, die sich deutlich vom – ohne Beitragszahlung ggf. zuerkannten – Sozialhilfeanspruch unterscheidet, dann dürfte die Beitragsfinanzierung längerfristig politisch nicht mehr aufrechtzuerhalten sein.

Auch die absoluten quantitativen Auswirkungen einer Niveausenkung sind für den »Eckrentner« (45 Entgeltpunkte) selbst bei Inanspruchnahme der Rente mit 65 Jahren nicht etwa unerheblich – zumal über die absolute Höhe der Rente in der Öffentlichkeit wohl vielfach Unklarheit herrscht:

Geht man vom »aktuellen Rentenwert« in Westdeutschland von 48,29 DM monatlich (ab 1.7.1999) aus (also dem »Wert« für einen Entgeltpunkt), so beträgt folglich die Eckrente (45 Entgeltpunkte) 2173 DM monatlich. Entspricht dies einem Eckrentenniveau von 70 Prozent, so führt – wie erwähnt – die zweimalige Preisindexierung zu einer Monatsrente von noch 2080 DM. Berücksichtigt man nun – immer auf der Basis der ab dem 2. Halbjahr 1999 geltenden Werte – die Leistungseinschränkung im Zuge eines obligatorischen Zusatzbeitrags von 2,5 Prozent (unterstellt, er wäre jetzt schon eingeführt), so betrüge die Eckrente nur noch knapp 2003 DM, wäre also um insgesamt 170 DM niedriger als bei einem Netto-Eckrentenniveau von 70 Prozent.

Zudem ist zu beachten, daß 45 Entgeltpunkte derzeit nur von etwa der Hälfte der männlichen Rentenbezieher und etwa 5 v.H. der Rentnerinnen erreicht werden. Für die Zukunft ist folglich entscheidend, welche Zahl an Entgeltpunkten von den Versicherten

12 Auf die damit verbundenen Fragen habe ich auch im Vorfeld des »Rentenreformgesetzes 1999« hingewiesen; siehe Winfried Schmäh, Fragwürdige Schrumpfkur – ein weiteres Absinken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen, in: »Die Zeit« Nr. 52, 20.12.1996, S. 20.

– unter Berücksichtigung insbesondere der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sowie der leistungsrechtlichen Regelungen in der gesetzlichen RV – erreicht werden können. Berücksichtigt man nun einerseits Niveausenkungen durch verschiedene Maßnahmen und andererseits Ansätze für mehr Mindestelemente in der RV, dann besteht die Gefahr, daß durch eine Art *Zangenbewegung* das Niveau der gesetzlichen RV immer weiter reduziert wird: Das Niveau in der umlagefinanzierten RV wird unzureichend, also braucht man zusätzliche kapitalfundierte Ansprüche, was wiederum – z. B. über ein Obligatorium oder ein dafür gefundenes Äquivalent – das Leistungsniveau der RV weiter reduziert. Dies wiederum begründet die Notwendigkeit ggf. vermehrter Mindestelemente.¹³ Damit würde man zwar nicht auf direktem Wege (wie es radikalen Systemänderungsvorschlägen, z. B. für eine steuerfinanzierte Staatsbürgerrente, entspricht), sondern gewissermaßen auf Umwegen und Schleichpfaden zu einer *grundlegenden Transformation* des gegenwärtigen Alterssicherungssystems in Deutschland gelangen – was durchaus den Intentionen mancher entsprechen dürfte, die sich in der gegenwärtigen Diskussion zu Wort melden. Diejenigen, die das nicht wollen, aber bestimmte Vorhaben unterstützen, sollten sich folglich der möglichen Konsequenzen bewußt sein. Das Ergebnis wäre zugleich ein Konzept, das weitgehend dem entspricht, was die Weltbank propagiert: Umlagefinanzierung sei auf eine Mindestsicherung zu reduzieren und um obligatorische kapitalfundierte Alterssicherung zu ergänzen, der dann freiwillige individuelle weitere Vorsorgemaßnahmen (kapitalfundierter Art) an die Seite gestellt werden können.¹⁴

6. STEUERPOLITIK UND BEITRAGSBEDARF IN DER RENTENVERSICHERUNG – MODIFIZIERUNG UND VEREINFACHUNG DER NETTOANPASSUNG

Veränderungen in der Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer haben über die 1992 eingeführte nettolohnbezogene Rentenanpassung unmittelbar finanzwirksame Folgen für die gesetzliche RV und legen die Überprüfung dieser Anpassungsformel nahe. Der neue Bundesarbeitsminister hatte dies zwar Anfang 1999 auch betont, was allerdings auf erheblichen Widerstand stieß. In der Zwischenzeit ist – im Zusammenhang mit der politischen Entscheidung für eine Preisindexierung der Renten in den Jahren 2000 und 2001 – politisch entschieden worden, im Jahr 2002 (dem nächsten Wahljahr für den Bundestag) wieder zur Nettoanpassung zurückzukehren.

14 Siehe dazu World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Washington D.C. 1994.

Der Sozialbeirat hatte sich Ende April 1999 in einer Stellungnahme zu einer Reihe damit verbundener Fragen geäußert.¹⁵ Unmittelbare Auslöser dafür waren Auswirkungen der Anfang 1999 in Kraft getretenen Einkommensteuerreform, mögliche Folgen des Urteils des BVerfG zur finanziellen Entlastung von Familien sowie ein noch ausstehendes Urteil des BVerfG zur Besteuerung von Renten und Pensionen.

Über die nettolohnbezogene Anpassungsformel wirken sich auf die Höhe der Rentenanpassung Veränderungen des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts und Änderungen der direkten Belastung von Arbeitsentgelt aus. Dazu gehören die durchschnittlich auf Arbeitsentgelt entfallende Lohnsteuer sowie die Arbeitnehmerbeiträge zu den verschiedenen Sozialversicherungszweigen. Allerdings wird in der Anpassungsformel durch einen Korrekturfaktor berücksichtigt, daß die Rentner selbst einen Beitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung (KV und PflegeV) entrichten. Darüber hinaus würde nach der im Gesetz stehenden Formulierung der Anpassungsformel auch eine Steuerbelastung der Renten, sofern sie sich auf die Eckrente (also eine Rente auf der Basis von 45 Entgeltpunkten) auswirkt, gleichfalls eine Korrektur in der Formel auslösen.

Sinkende Sozialversicherungsbeiträge und Entlastungen bei der Lohnsteuer – allgemein: sinkende direkte, auf Lohn entfallende Abgaben – erhöhen unmittelbar den Finanzbedarf in der RV. Dies ist auch für die Zukunft nicht auszuschließen, wenn z. B. die Besteuerung stärker in Richtung auf indirekte Abgaben verlagert würde, wofür manche Anzeichen sprechen.

Der Sozialbeirat hat in seiner Stellungnahme durch Modellberechnungen verdeutlicht, welche quantitativen Auswirkungen bereits durch die jetzt beschlossenen oder absehbaren steuerpolitischen Maßnahmen für den Beitragssatz in der RV eintreten könnten. Vereinfacht ausgedrückt würde der Beitragssatz im Jahr 2030 durch die steuerpolitischen Entscheidungen um einen Beitragspunkt gesteigert. Unterstellt man, die derzeitige durchschnittliche Lohnsteuerbelastung von 19 v.H. würde langfristig konstant bleiben, so ergäbe sich für 2030 ein um weitere 0,6 Punkte höherer Beitragssatz. Bereits im Frühjahr 1999 gab es Äußerungen, die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf die RV (so im Zusammenhang mit dem Familienurteil des BVerfG) durch fallweise Eingriffe in die Anpassungsformel zu vermeiden. Die Bundesregierung hat sich nun dafür entschieden, durch fallweisen Eingriff in den Anpassungsmechanismus (und zweimalige Preis- statt Lohnanpassung) die fiskalisch unerwünschten Konsequenzen zu vermeiden. Derartige fallweise Eingriffe dürften allerdings das sowieso schon stark geschwundene Vertrauen in die gesetzliche RV weiter untergraben.

15 Stellungnahme des Sozialbeirats zur Nettoanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. April 1999 (hektographiert). Der Text der Stellungnahme ist veröffentlicht in Heft 9/1999 der DRV (Deutsche Rentenversicherung).

Der Sozialbeirat wandte sich gegen solche fallweisen Eingriffe und stellte in seiner Stellungnahme als Alternativkonzept eine Modifizierung der Anpassungsformel zur Diskussion. Sie war auch schon früher vom Sozialbeirat insbesondere als Alternative zu einer umfassend ausgestalteten Nettoanpassung vertreten worden.¹⁶ In diesem Konzept werden neben der Veränderung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts nur noch Änderungen des Beitragssatzes zur RV berücksichtigt. Der Unterschied zur gegenwärtigen Formel besteht folglich in der Herausnahme der Steuerkomponente und des Beitrags zur Bundesanstalt aus der Anpassungsformel (möglicherweise auch sonstiger neuer direkter Abgaben, wie einer Tariffonds-Abgabe). Es bliebe zwar bei der lohnbezogenen Anpassung, doch wäre es keine Rückkehr zu der früher praktizierten reinen Bruttoanpassung, denn Änderungen des Beitragssatzes zur RV würden nicht allein Arbeitnehmer treffen, sondern auch die Rentner belasten.¹⁷

Diese veränderte – zugleich erheblich vereinfachte und transparente – Anpassungsformel kann im Detail unterschiedlich ausgestaltet werden. Auch hierzu legte der Sozialbeirat Modellberechnungen vor, um die quantitativen Auswirkungen auf den dann jeweils in der RV erforderlichen Beitragssatz zu illustrieren.

Aus den erwähnten Gründen (die an anderer Stelle ausführlicher und differenzierter dargestellt werden)¹⁸ halte ich nach wie vor eine solche Modifizierung der Anpassungsformel für wünschenswert, würde dadurch doch die Finanzlage der RV von den steuerpolitischen Entscheidungen abgekoppelt, die Gefahr fallweiser Eingriffe gemindert und die Anpassungsformel einfach und transparent gestaltet.

Angesichts der genannten Faktoren und Gesichtspunkte ist aus meiner Sicht eine politische Festlegung auf die Rückkehr zur Nettoanpassung im Jahr 2002, wie von der Regierung bisher verlautbart, oder ein Wiedereinsetzen der Nettoformel, wie dies auch die CDU/CSU fordert, wohl kaum durchhaltbar. Weitere Eingriffe dürften dann nicht lange auf sich warten lassen.

Das schon lange erwartete Urteil des BVerfG zur Besteuerung von Renten und Pensionen könnte ein Hebel sein, damit *Regierung und Opposition* ohne »Gesichtsverlust« angesichts ihrer Festlegungen auf die Nettoanpassung einer Formelmodifikation zustimmen und dies dann im Konsens gemeinsam tragen.

16 Vergleiche dazu – mit entsprechenden Quellenhinweisen – Winfried Schmähel, Die Nettoanpassung der Renten »auf dem Prüfstand«: Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer »lohn- und beitragsbezogenen« Anpassungsformel, in: Deutsche Rentenversicherung, 9/1999, S. 629-643.

17 Es sei nochmals daran erinnert, daß bereits für die heutige Nettoformel im Zusammenhang mit den Beiträgen zur Kranken- und zur Pflegeversicherung Korrekturen vorgenommen werden, so daß deren künftige explizite Nichtberücksichtigung in der Anpassungsformel vor allem der Transparenz der Formel dient.

18 Siehe dazu den in Fußnote 27 erwähnten Beitrag.

7. REAKTION IN DER RENTENVERSICHERUNG AUF DIE ALTERUNG DER BEVÖLKERUNG

Es ist unstrittig, daß eine steigende Lebenserwartung bei unverändertem Leistungsniveau und unverändertem Zeitpunkt des Rentenbeginns in der RV (ja in der Alterssicherung allgemein) zu höherem Finanzierungsbedarf führt. Will man das vermeiden oder vermindern, dann sind an der Ausgabenentwicklung ansetzende Korrekturen unvermeidlich. Dies kann durch eine Vielzahl ausgabenrelevanter Maßnahmen erfolgen, aber auch durch Maßnahmen, die spezifisch die Entwicklung der Lebenserwartung berücksichtigen. Ein Beispiel dafür war die Einführung eines rentenniveausenkenden Lebenserwartungsfaktors in die Rentenanpassungsformel, wie dies durch das »Rentenreformgesetz 1999« beschlossen wurde. Allerdings wäre die Rentenformel dadurch nicht nur zusätzlich komplexer und undurchschaubarer geworden (es sollte eine hälftige Berücksichtigung der gestiegenen Lebenserwartung 65jähriger mit einem time lag von acht Jahren erfolgen), sondern diese zusätzliche Variable wäre auch recht manipulationsanfällig gewesen. Zudem hätte dies dazu geführt, daß das erreichbare Rentenniveau zu einer variablen Größe geworden wäre.

Wenn im Lebensablauf die Rentenlaufzeit absolut und relativ steigt, vor allem auch im Vergleich zur Erwerbsphase, dann ist meines Erachtens eine unmittelbar plausible Maßnahme, an den Regelungen für die »Altersgrenzen« anzusetzen. Steigt die Lebenserwartung, so könnte man sich vorstellen, daß dann auch der Zeitpunkt, ab dem die volle – d. h. die abschlagfreie – Altersrente bezogen werden kann (also eine Referenzaltersgrenze), allmählich hinausgeschoben wird. Dies könnte man sich sogar in Form einer Regelbindung vorstellen, wobei mit längerer »Vorwarnzeit« eine Anhebung der Referenzaltersgrenze dann erfolgt, wenn die Lebenserwartung sich erhöht.

Das Rentenniveau zum Zeitpunkt der Referenzaltersgrenze bliebe aber unverändert und wäre bekannt. Das Rentenniveau würde nicht, wie dies bei der Ergänzung der Rentenformel um den sogenannten »demographischen Faktor« der Fall gewesen wäre, zur Variablen.¹⁹ Eine solche Maßnahme dürfte auch den Versicherten plausibel vermittelbar sein. Bei steigender Lebenserwartung würde folglich zwar die »abschlagfreie« Rentenlaufzeit etwas länger werden, jedoch nicht im vollen Umfang der gestiegenen Lebenserwartung, sondern steigen würde auch die Phase der Beitragszahlung. Wenn letzteres nicht erfolgt, dann würde allerdings die Rente durch Abschläge reduziert. Zugleich

¹⁹ Vgl. zu unterschiedlichen Ansätzen, um Veränderungen der Lebenserwartung in der (umlagefinanzierten) Rentenversicherung explizit zu berücksichtigen, Winfried Schmähl, *Steigende Lebenserwartung und soziale Sicherung – Tendenzen, Auswirkungen und Reaktionen*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/99, Universität Bremen.

könnte man auch den Zeitpunkt des frühestmöglichen Bezugs einer Altersrente entsprechend anpassen, damit das maximale Niveau der Abschläge nicht steigt.

Eine Veränderung der Altersgrenzen sollte aus meiner Sicht zwar möglichst bald *beschlossen* werden, sie sollte allerdings nicht bereits jetzt einsetzen, sondern z. B. um das Jahr 2015 bei dann hoffentlich verbesserter Arbeitsmarktlage *wirksam werden*. Durch eine baldige Ankündigung einer solchen Maßnahme würden entsprechende Anpassungsnotwendigkeiten deutlich werden.²⁰ Es bliebe jedoch hinreichend Zeit zur Anpassung – für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß eine solche Veränderung der »Altersgrenzen« dann wirksam würde, wenn *demographisch* bedingt es zu einem Anstieg des Beitragssatzes in der RV kommen würde.

Solch eine Überlegung ist derzeit allerdings unpopulär, sind doch die Erwartungen im Hinblick auf eine frühzeitige Beendigung des Erwerbslebens inzwischen sehr verfestigt, und zudem haben wir immer noch eine überaus ungünstige Arbeitsmarktlage, und es gibt politisch Bestrebungen, Möglichkeiten des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben nicht zu erschweren, sondern möglichst sogar zu fördern. Doch im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung sollte das Thema der Länge der Lebensarbeitsphase und der Altersgrenzen nicht ausgeklammert werden.²¹ Auch in vielen anderen Ländern steht es auf der Tagesordnung, beispielsweise in den USA, wo allerdings eine Anhebung der Altersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr bereits vor einigen Jahren beschlossen wurde. In den USA gibt es Vorschläge, bei denen eine weitere stufenweise Anhebung der Altersgrenze bei steigender Lebenserwartung vorgesehen ist.

Im Unterschied zu einer generellen Senkung des Rentenniveaus bei unveränderten Altersgrenzen würde es bei Verwirklichung einer solchen Strategie älteren Arbeitnehmern im Zweifel eher möglich sein, im Erwerbsleben zu verbleiben, um z. B. höhere Rentenansprüche zu erwerben. Denn wenn die (verlängerte) Erwerbstätigkeit noch vor Erreichen einer als Norm angesehenen Altersgrenze (Regel- oder Referenzaltersgrenze) erfolgen soll, so ist dies eher realisierbar – d. h. also bei einer höheren Altersgrenze –, als wenn die Altersgrenze niedriger liegt und der Arbeitnehmer anstrebt, noch darüber hinaus weiter zu arbeiten.

Es lassen sich aber auch verschiedene Möglichkeiten und Instrumente nutzen, um – falls gewünscht – frühzeitig auszusteigen und dennoch die gesetzliche Altersrente

20 Auch im Programm der SPD für die Bundestagswahl 1998 hieß es: »Bei einer sichtbaren Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kann die tatsächliche Lebensarbeitszeit an die zunehmende Lebenserwartung angepaßt werden, damit vermieden wird, daß aktive ältere Menschen gegen ihren Willen vorzeitig in den Ruhestand geschickt werden. Damit leisten wir auch einen weiteren Beitrag zur Stabilisierung des Rentensystems.«

21 Vgl. zu verschiedenen Möglichkeiten einer Andersverteilung der Lebensarbeitszeit wie auch einer Einbettung der Altersgrenzen-Regelungen in ein umfassendes Konzept der Arbeitszeitgestaltung Winfried Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen: Siebeck, 1988, sowie den gleichnamigen Einleitungsaufsatz des Verfassers.

erst später in Anspruch zu nehmen. Dazu gehören langfristige Zeitkonten, die in der Spätphase des Erwerbslebens aufgelöst werden.²² Auch ein flexiblerer Einsatz von Betriebsrenten läge in diesem Zusammenhang nahe, wie übrigens auch bei der Realisierung eines tatsächlich stufenweisen und nicht »geblockten« Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Zudem ist an die Entwicklung und Nutzung (ggf. spezifischer Varianten) privater Vorsorgeangebote zu denken, mit denen der Zeitpunkt zwischen Beendigung der Erwerbstätigkeit und Inanspruchnahme der Rente aus der gesetzlichen RV *überbrückt* wird.

8. VERBESSERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR (ÄLTERE) ARBEITNEHMER

Die Alterung des Erwerbspersonenpotentials wirft aber zugleich die Frage auf, ob in Zukunft die älteren Arbeitnehmer weiterhin als Manövriermasse für personalpolitische Strukturbereinigungen angesehen werden sollen – wie es lange Zeit weithin der Fall war –, oder ob es künftig, auch im Interesse eines Erhalts von Qualifikation und Produktivität, nicht vermehrt um Weiterbildungsaktivitäten gehen sollte, und zwar auch für ältere Arbeitnehmer. Humankapital wird gerade angesichts der technologischen Veränderungen immer mehr zu einem die Wettbewerbsposition maßgeblich bestimmenden Faktor. Zugleich verbessert dies die Möglichkeiten für Bruttoeinkommenssteigerungen, die dann selbst bei steigenden Abgaben oder Vorsorgeaufwendungen noch eine Nettolohnsteigerung ermöglichen.

Bislang mindert das frühe Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber Anreize für Investitionen in Humankapital.

In diesem Zusammenhang wird die Verbindung nicht nur zwischen *Sozialpolitik* und *Arbeitsmarktlage* deutlich, sondern auch zur *Bildungspolitik*: Gelingt es, die Erwerbsphase wieder auszudehnen, so erhöht sich auch die potentielle Nutzungsdauer von Humankapitalinvestitionen. Zum anderen ist Weiterqualifizierung (neben gesundheitlichen Bedingungen) eine wichtige Voraussetzung, wenn das Ziel einer verlängerten Erwerbsphase mit ökonomisch befriedigenden Wirkungen realisiert werden soll. Allerdings ist auch über Änderungen der Lohnstruktur (Stichwort »Senioritätsentlohnung«) nachzudenken.

Bildungsinvestitionen bei älteren Arbeitnehmern werden sich auch bei nur noch begrenzter Beschäftigungsdauer dann ökonomisch lohnen, wenn spezifisches Wissen

22 Was allerdings entsprechende spezifische Absicherung angesichts längerer Zeiträume zwischen Ansammlung und Auflösung der Zeitarbeitsguthaben voraussetzt.

immer schneller veraltet. Wenn es zu einem Strukturwandel in den Bildungsaktivitäten von der Primärausbildung hin zu mehr lebenslang begleitender Weiterqualifikation kommt, dann wird Weiterbildung auch bei älteren Arbeitnehmern eher zu etwas Selbstverständlichem werden, da Weiterbildung in früheren Jahren immer wieder erfolgte.

Das führt zugleich zu der Frage, wo öffentliche finanzielle Mittel im Zusammenhang mit dem Faktor Arbeit in Zukunft vor allem eingesetzt werden sollten. Wäre es nicht sinnvoll, anstatt knappe öffentliche Mittel zur Subventionierung von Frühverrentung einzusetzen, diese eher zur Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen (auch wenn dies primär Aufgabe von Erwerbspersonen und Unternehmen bleibt)?

Diese Überlegungen führen mich zu einer Anmerkung im Zusammenhang mit Vorstellungen, die Arbeitskosten für Beschäftigte im unteren Lohnbereich – und insbesondere auch für Personen mit geringer Qualifikation – zu senken, und zwar durch Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge. Eine solche Subventionierung von Arbeitskosten für bestimmte Tätigkeiten könnte übrigens für manche Beschäftigten mehr für deren Alterssicherung bewirken (wenn ihre Beschäftigungsmöglichkeiten verbessert werden) als eine Förderung von Vermögensbildung, die Arbeitslosen kaum zugute kommt.

Es kommt bei einer Subventionierung von bestimmten Tätigkeiten durch Reduzierung von Sozialbeiträgen aber auch darauf an, wie diese finanziert wird. Hier gab es in der Diskussion im Zusammenhang mit dem »Bündnis für Arbeit« Überlegungen, die aus meiner Sicht bedenklich sind: So hat ein Mitglied der sogenannten »Benchmarking«-Gruppe des Bündnisses für Arbeit darauf hingewiesen, daß dort Modelle diskutiert werden, um z. B. durch einen Freibetrag die Sozialbeiträge progressiv auszugestalten, also die Beitragsminderungen im unteren Bereich aus den Beiträgen anderer auszugleichen.²³ Wenn das auch für die RV gelten sollte, so würde die RV allerdings mehr zu einem Umverteilungssystem.

Dies ist wiederum im Zusammenhang mit weiteren bereits erwähnten Vorschlägen zu vermehrter Umverteilung in der RV zu sehen. Damit würden aus meiner Sicht Schritte in die falsche Richtung getan. Subventionierung niedriger Löhne bzw. bestimmter Beschäftigungen sollte – wenn man sie als eine geeignete Maßnahme ansieht – aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht aus dem Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen – insbesondere nicht aus Beiträgen, die in einem System erhoben werden, wo eine enge Beziehung zwischen Beitrag und Geldleistung herstellbar ist.

23 Interview mit Wolfgang Streeck in »Die Zeit« vom 15. April 1999. Streeck spricht sich allerdings auch für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit aus.

9. KAPITALFUNDIERUNG IN DER ALTERSSICHERUNG

Diskussionen und Reformvorstellung zur Alterssicherung werden in jüngster Zeit stark von Entwicklungen auf den Finanzmärkten geprägt. Sie sind in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt; in ihnen drückt sich die »Globalisierung« wohl am deutlichsten aus. Der Leiter der Wirtschaftsredaktion der »Frankfurter Allgemeine Zeitung« publizierte vor einiger Zeit sogar die Aussage: »Nach Gott steht das Kapital den transzendenten Eigenschaften der Zeitlosigkeit und der Allgegenwart am nächsten«.²⁴

Die seit Jahren anhaltende öffentliche Diskussion über die gesetzliche RV, die Art, in der sie geführt wird und die in kurzer Zeit immer wieder neu zur Diskussion gestellten bzw. ergriffenen Maßnahmen haben in der Bevölkerung ein erhebliches Maß an Verunsicherung ausgelöst. Hierzu hat vielfach auch die Art der Berichterstattung in den Medien beigetragen. Dies schlägt sich oft in einem Schwarz-Weiß-Bild nieder, nach dem das Umlageverfahren vor dem Kollaps stehe, aber kapitalfundierte Alterssicherung die Lösung aus der »Krise« verspreche. Auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird vielfach die Frage des Finanzierungsverfahrens in den Mittelpunkt gerückt mit der Konsequenz, daß andere Maßnahmen – vor allem auch Art, Ausgestaltung und Wirkungen von Änderungen in einem umlagefinanzierten System – gar nicht mehr zum Thema gemacht werden.²⁵

Auch hinsichtlich der Frage nach Umfang und Art der Kapitalfundierung in der Alterssicherung bedarf es einer ausgewogenen Sichtweise (ausgewogener als zumeist in der aktuellen Diskussion anzutreffen), wenn man die Langfristigkeit der Alterssicherung nicht aus dem Auge verlieren will. Es ist wohl kaum strittig, daß eine *Mischung verschiedener Finanzierungsformen der Alterssicherung* u. a. im Sinne einer Risikodiversifizierung im Prinzip vorteilhaft ist. Allerdings bedarf es einer differenzierten Sicht der *verschiedenen Risiken*, die mit den jeweiligen Finanzierungsverfahren verbunden sind.

Während ein allgemeines staatliches System sich weitgehend an »Durchschnittsvorstellungen« orientieren muß, können ergänzende private und damit notwendigerweise kapitalfundierte Systeme auf die individuellen Erfordernisse – sei es der Unternehmen, sei es der Beschäftigten – ausgerichtet werden. Die Vorstellungen über das erstrebens-

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. August 1998.

25 Typisch hierfür u. a. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium zum Thema »Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung«, Bonn 1998 (hektographiert) oder der aus einer »Kieler Woche-Konferenz« hervorgegangene Tagungsband Horst Siebert (Hrsg.), *Redesigning Social Security*, Tübingen: Siebeck, 1998. – Zum Übergang zu einer »Kapitaldeckung« in Deutschland mit Berechnungsbeispielen über den Zusatz-Finanzbedarf und seine zeitliche Verteilung siehe Axel Börsch-Supan, *Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Arbeitspapier No. 98-41, Sonderforschungsbe- reich 504, Universität Mannheim (hektographiert).

werte Mischungsverhältnis, die Art der Vorsorgeformen und die Wege, wie man dahin gelangen sollte, sind allerdings unterschiedlich. Zum erheblichen Teil ist das durchaus verständlich, denn – um Worte Gretchens aus dem »Faust« leicht abzuwandeln – »... *am Gelde hängt, nach Gelde drängt doch alles* ...«. Der sich angesichts einer alternierenden Bevölkerung ausweitende Altersvorsorgemarkt führt zu einem intensiven Wettbewerb um Marktanteile. Die Vorschläge zur erheblichen Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung – einschließlich eines Abbaus umlagefinanzierter Alterssicherung wie auch der rückstellungsfinanzierten Form betrieblicher Alterssicherung (Direktzusagen) – werden verständlicherweise von Finanzmarktakteuren maßgeblich gefördert.

Unstrittig dürfte weithin auch sein, daß Vermögensakkumulation im Bereich der Alterssicherung im *privaten* Sektor erfolgen sollte. Man braucht zur Begründung gar nicht weit in die Geschichte zurückzugehen, um Beispiele dafür zu finden, wie »flüchtig« solche Mittel sein können: Vor wenigen Jahren wurde in Schleswig-Holstein aus Privatisierungserlösen ein kleiner Vorsorgefonds angelegt, um spätere Finanzbelastungen durch Beamtenpensionen mindern zu können. Über die Sinnhaftigkeit dieses Vorgehens sei hier gar nichts gesagt, sondern nur darauf hingewiesen, daß bei den ersten Finanzierungsschwierigkeiten im laufenden Haushalt diese Fonds-Mittel wieder anderen Zwecken zugeführt wurden.

Eine Ausweitung kapitalfundierter Formen durch obligatorische Maßnahmen ist jedoch hinsichtlich der *insgesamt damit verbundenen Wirkungen* zu analysieren. Dazu gehören auch die Auswirkungen auf die freiwillige betriebliche Alterssicherung und auf die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis bei steigenden Abgaben. Hiermit ist also auch die Frage verbunden, inwieweit Substitutionsprozesse im Bereich der Vermögensbildung erfolgen, wenn z. B. ein obligatorischer Zusatzbeitrag erhoben würde. Diese Substitution betrifft zum einen das Volumen der Ersparnis, zum anderen deren Struktur (u. a. hinsichtlich der Fristigkeit von Anlagen). Aber – je nach Ausgestaltung der zusätzlichen Formen der kapitalfundierten Alterssicherung – gehören zu den zu berücksichtigenden Wirkungen auch die Folgen für die gesetzliche RV.

Denn wenn z. B. ein obligatorischer Zusatzbeitrag – wie er u. a. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gefordert und jetzt im Prinzip auch vom Bundesarbeitsminister angestrebt – erhoben würde, dann hat dies unmittelbare Konsequenzen für die Finanzlage der gesetzlichen RV, die Höhe der Rentenanpassung und das Rentenniveau (worauf oben bereits hingewiesen wurde). Das Ausmaß der Wirkungen hinge u. a. davon ab, von welchen Personengruppen faktisch erhoben wird und ob dieser Zusatzbeitrag allein von Arbeitnehmern oder auch Arbeitgebern zu finanzieren wäre. Im letztgenannten Fall hätte dies wiederum (*ceteris paribus*) Auswirkungen auf die Höhe der Lohnkosten, im Falle alleiniger Finanzierung durch Arbeitnehmer

möglicherweise mit Folgewirkungen für die Aufteilung der Finanzierungslasten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Zugleich ist zu fragen, welche Reaktionen in der Lohnpolitik erfolgen.

In beiden Fällen hätte dies aber auch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, wenn diese Beiträge die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern, ggf. auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage – je nach Reaktionen der Pflichtigen.

Hier wird ein weiterer unmittelbarer Zusammenhang mit steuerpolitischen Entscheidungen deutlich, denn es wäre zu entscheiden,

- welche Formen der Altersvorsorge steuerlich gefördert werden sollen (also auch reine Sparprodukte ohne Absicherung biometrischer Risiken oder bleiben diese ausgeklammert),
- welche Personengruppen davon betroffen würden und
- in welchem Umfang eine Förderung (steuerliche Berücksichtigung oder Prämienzahlung) erfolgt.²⁶

Welches Absicherungsniveau für welche Personengruppen in dem dann *beitrags- und nicht mehr leistungsdefinierten* Teil der obligatorischen Alterssicherung erreicht werden kann, ist ungewiß, hängt insgesamt von der erzielten Nettoverzinsung ab (dabei auch von den bei privater Vorsorge z.T. erheblichen Kosten) und ggf. auch von der Situation auf dem Kapitalmarkt bei Umwandlung eines akkumulierten Vermögensbestandes in eine Annuität.

Die Entwicklung in jüngster Zeit läßt erkennen, daß die »traditionelle« Grenzziehung zwischen betrieblicher Alterssicherung (als zweite Schicht des Alterssicherungssystems) und ergänzender privater Vorsorge (als dritte Schicht) immer mehr verschwimmt. Deutlich wird dies u. a. an dem Instrument der Gehaltsumwandlung, bei dem Arbeitgeber die Möglichkeiten für eine günstige Form der Altersvorsorge eröffnen, z. B. durch Versicherungsverträge zu günstigen Konditionen, aber auch durch die mögliche Steuererminderung und den Verzicht auf Sozialversicherungsabgaben. Dies macht die unmittelbaren Folgewirkungen von Entscheidungen über ergänzende private Vorsorge für Steuereinnahmen und Einnahmen der Sozialversicherungsträger deutlich.²⁷

26 Der Zusammenhang mit der Spar- und Vermögensbildung insgesamt und den hiermit verbundenen Förderaktivitäten ist – insbesondere bei begrenzten öffentlichen Mitteln, die hierfür zum Einsatz kommen sollen – offensichtlich.

27 Eine umfassende Darstellung zum Thema Gehaltsumwandlung findet sich in Peter Hanau, Marco S. Arteaga, Gehaltsumwandlung zur betrieblichen Altersversorgung, Köln: Otto Schmidt, 1999.

Tendenziell ist insgesamt eine Verlagerung von Risiken und Kosten hin zu Arbeitnehmern zu erwarten – wie sich dies ja auch im Bereich der betrieblichen Alterssicherung abzeichnet.

Und schließlich stellt sich im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung eine Art Gretchenfrage: »Wie hältst Du es mit dem Niveau der umlagefinanzierten Alterssicherung?« Es gibt genügend Vorschläge, die auf eine deutliche Reduzierung der Umlagefinanzierung hinauslaufen – mit entsprechenden Konsequenzen für das dann noch erreichbare Absicherungs niveau.

Diese Tendenz zu deutlicher Niveausenkung sollte im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Forderungen nach mehr Umverteilung gesehen werden, worauf oben hingewiesen wurde. Längerfristig würde es zu einer grundlegenden Transformation der gesetzlichen RV kommen, weg von der Beitrags-Leistungs-Verknüpfung, was schließlich in der faktischen Steuerfinanzierung – bei mehr oder weniger einheitlichen Leistungen – endet. Ob das dann die Staatsbürgerrente ist – wie u. a. von Biedenkopf seit langem propagiert – oder ein System mit leicht differenzierten Leistungen, wie die AHV in der Schweiz, bleibe dahingestellt. Allerdings wäre dies mit einem zweiten obligatorischen Bein der Alterssicherung verbunden, jedoch nicht notwendigerweise mit niedrigeren Finanzierungsbelastungen. Dies macht ja auch die Situation in der Schweiz deutlich: Dort wird derzeit allein für die AHV ein Abgabensatz von gut 10 Prozent erhoben (übrigens ohne Beitragsbemessungsgrenze) und im typischen Fall im Bereich der obligatorischen Betriebsrenten ein Abgabensatz von nochmals 12 Prozent, zusammen also von 22 Prozent, zur Hälfte als Arbeitgeberzahlung.

Die geforderte Strukturverschiebung hin zu mehr Kapitalfundierung wird in jüngerer Zeit vor allem mit den hierbei erzielbaren höheren Renditen begründet. Dabei werden vielfach Entwicklungen aus jüngerer Zeit hinsichtlich Verzinsung und Lohnentwicklung in die Zukunft fortgeschrieben werden. Das Jonglieren mit Renditezielfern bei unterschiedlichen Formen der Altersvorsorge beruht allerdings häufig auf methodisch zweifelhaften Vergleichen, verdeckt, daß höhere Rendite und höhere Unsicherheit oft Hand in Hand gehen, daß die Absicherung biometrischer Risiken (überdurchschnittliche Lebensdauer, Invaliditätsrisiko) Kosten verursacht und folglich nicht einfach z. B. mit der Rendite reiner Sparprodukte verglichen werden kann.

Zudem hängen die individuellen Renditen stark von persönlichen Bedingungen ab, u. a. dem Einkommen, der steuerlichen Belastung und nicht zuletzt vom Geschlecht. Eine auf die Rendite fokussierte Betrachtung begrenzt den Blick weitgehend »... auf die reine Vermögensanlage, ein zwar wichtiger Aspekt, jedoch bei weitem nicht der einzige, unter dem Altersvorsorge bewertet werden muß« – so die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) in einer im Mai veröffentlichten Stel-

lungnahme zur »Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung«.²⁸ Die individuelle Rendite – oder die Rentabilität – ist selbst für die individuelle Abwägung nur *ein* Kriterium, denn neben der Sicherheit der Vermögensanlage (Kapitalmarktrisiken) geht es für den einzelnen auch um die Abdeckung biometrischer Risiken. Und aus gesamtgesellschaftlicher Sicht treten weitere Vergleichskriterien hinzu, wobei hier nur auf die Verteilungswirkungen verwiesen sei.

Hinzuweisen ist auch auf folgendes: Die Forderungen nach einer Privatisierung beziehen sich allein auf die *Alterssicherung*. In der gesetzlichen RV wird aber insbesondere auch das *Invaliditätsrisiko* berücksichtigt. Dessen äquivalente privatwirtschaftliche Absicherung wäre sehr kostenträchtig, würde folglich auch die Rendite privater kapitalgedeckter Formen im Vergleich zu einer Beschränkung auf das »Risiko Alter« erheblich reduzieren.

10. EINIGE ABSCHLIESSENDE HINWEISE – AUCH IM INTERESSE EINER SACHGERECHTEN BEURTEILUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Wenn heute über die gesetzliche RV und die Höhe der damit verbundenen Abgaben geurteilt wird, so wird häufig verkannt, daß dies nicht primär demographisch bedingte Herausforderungen sind oder es an der »verfehlten« Konstruktion einer umlagefinanzierten anstelle einer kapitalfundierte Alterssicherung liegt, sondern daß die derzeitige Lage in erheblichem Maße durch politische Entscheidungen geprägt ist. Stichworte wie die Übertragung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben und der damit verbundene zusätzliche Finanzbedarf oder die Instrumentalisierung der Rentenversicherung im Rahmen der Beschäftigungspolitik sind bekannte Tatbestände.

Darüber hinaus sollte beachtet werden, daß die politische Entscheidung im Jahr 1972, eine flexible Altersgrenze einzuführen – wie auch die früheren Entscheidungen über vorzeitigen Rentenbezug –, ohne aber die verlängerte Rentenlaufzeit bei der Rentenberechnung zu berücksichtigen, erhebliche finanzielle Folgen hatten. Selbst wenn jetzt stufenweise für neu berechnete Renten Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme von der vollen Rente erfolgen, so sind im Rentenbestand auf Jahre hin noch

28 Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG), Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung, Informationsdienst Nr. 269, Köln Juni 1999 (hektographiert). Ergänzend sei verwiesen auf die gleichfalls von der GVG veröffentlichte Studie von Holger Viebrok und Hendrik Dräther, »Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung«, 1999.

Renten zu finanzieren, die ohne Abschläge berechnet wurden. Man wird den zusätzlichen Beitragsbedarf wohl mit mindestens einem Beitragspunkt beziffern können.

Außerdem ist ein weiterer zusätzlicher Beitragspunkt erforderlich, um die Renten in Ostdeutschland angesichts der dort ungünstigen ökonomischen Situation zu finanzieren.²⁹

Die beiden hier genannten Faktoren haben den Beitragsbedarf mindestens um zwei Beitragspunkte erhöht. Dies sollte bei der Beurteilung beachtet werden.

Zugleich aber zeigt gerade die deutsche Vereinigung augenfällig, daß das Umlageverfahren ein hohes Maß an Flexibilität auch im positiven Sinn besitzt: Wie hätte bei einem kapitalfundierte System eine Integration ostdeutscher Versicherter und Rentner im Zuge der deutschen Vereinigung sonst erfolgen können? Eine jahrzehntelange tiefgreifende Spaltung in der Alterssicherung wäre bei kapitalfundierter Alterssicherung die Folge – und dies wäre politisch zweifellos nicht akzeptiert worden.

Daß die Politik im Prinzip handlungsfähig war und daß auch die umlagefinanzierte Rentenversicherung reformierbar ist, das ist in den letzten 10 Jahren überaus deutlich geworden, wenngleich dies in der öffentlichen und politischen Diskussion unzureichend beachtet wird.

Erinnern wir uns: Ohne die 1989 beschlossenen Maßnahmen des Rentenreformgesetzes 1992 wurde mit einem Anstieg des Beitragssatzes von seinerzeit 18 Prozent auf etwa 36 Prozent im Jahre 2030 gerechnet. Heute rechnet man unter Berücksichtigung des derzeit geltenden Rechts mit einem Beitragssatz von 25,3 Prozent bei der Nettoanpassungsformel (unter Berücksichtigung einer steuerlichen Nettoentlastung) bzw. könnte bei Übergang zu der erwähnten modifizierten Nettoanpassung bei etwa 24 Prozent im Jahr 2030 »landen«.³⁰

Allerdings erfordert die dem Umlageverfahren innewohnende Flexibilität und Gestaltbarkeit auch einen verantwortungsvollen politischen Umgang bei der Gestaltung des Systems. Der Forderung, die bereits Friedrich der Große erhoben hatte, indem er sagte, »Die Politik soll möglichst weit in die Zukunft blicken«, kann man sich gerade im Hinblick auf die Alterssicherung nur anschließen. Allerdings ist dies bisher meist eher Wunsch denn Wirklichkeit.

Viel gewonnen wäre schon, wenn es zu einer Entscheidungsvorbereitung käme, die umfassend die möglichen Wirkungen – soweit sie aus heutiger Sicht abschätzbar sind

29 Diese Aussage bezieht sich nicht auf die »Auffüllbeträge«, die ja neuerdings aus Bundesmitteln finanziert werden sollen. Allerdings stehen den zusätzlichen Zuführungen von Finanzmitteln aus dem Bundeshaushalt auch diskretionäre Kürzungen des Bundeszuschusses gegenüber.

30 Ich beziehe mich hier auf die Berechnungen, die der Stellungnahme des Sozialbeirats zur Nettoanpassungsformel vom April 1999 zugrunde lagen. – Der Satz von 24 Prozent wird übrigens vom Wirtschaftswissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in seiner Stellungnahme von 1998 schon jetzt und auf Dauer gefordert.

– einbezieht und sorgfältig die Schritte plant und dabei bedenkt, »*Wer sichere Schritte tun will, muß sie langsam tun*« (Goethe), eine Mahnung, die die neue Regierung sicher in den ersten Wochen und Monaten ihrer Tätigkeit schon häufig gehört haben dürfte. Die Gefahr ist nicht auszuschließen, daß nach der hastigen Vorlage von »Eckpunkten« zur Rentenreform im Zusammenhang mit den Sparbeschlüssen zum Bundeshaushalt auch jetzt schnelle Entscheidungen gesucht werden, durch die politische Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit demonstriert werden könnte.

Im Zuge der weiteren Vorbereitung von Maßnahmen ist zu wünschen, daß sich im politischen Prozeß die Erkenntnis durchsetzt, daß Alterssicherung ein erhebliches Maß an Kontinuität zumindest in wichtigen Grundelementen braucht – also Kontinuität auch, ja sogar trotz des steten Wandels in den Umfeldbedingungen.

Damit die Chancen steigen, daß vorausschauendes, langfristig ausgerichtetes Handeln, orientiert an einer klaren Konzeption und basierend auf sorgfältiger, umfassender Entscheidungsvorbereitung, auch im politischen Prozeß an Bedeutung gewinnt und zu einem erheblichen Maß an Kontinuität in den Grundlinien führt, dafür wäre ein breiter politischer Konsens förderlich.

Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, wie nachteilig der Verzicht auf einen Konsens in Grundfragen ist. Deshalb sei auch an dieser Stelle ein Kanzler-Wort zitiert, das an Aktualität nichts eingebüßt hat: man möge »(...) nicht alles aus dem Gesichtspunkt der Parteitaktik, aus dem Gesichtspunkt der Fraktionstaktik (...) betreiben«, so bereits Kanzler Bismarck bei den Beratungen über die Unfallversicherung im April 1881.

PERSPEKTIVEN DER PRIVATEN VORSORGE

EINLEITUNG

Mit diesem Referat möchte ich die Diskussion über die Zukunft der deutschen Alterssicherung in eine etwas andere Richtung lenken. Denn viele der in Deutschland heiß diskutierten Punkte halte ich für längst abgehakt. Dazu gehört die Frage, *ob* wir in Deutschland eine ausgeglichene Gewichtsverteilung zwischen den drei Säulen der Altersvorsorge brauchen. Die interessante und viel wichtigere Frage ist, *wie* eine ausgeglichene Gewichtsverteilung gestaltet werden soll. Die derzeitige Rentendiskussion geht daher in vieler Hinsicht an den eigentlich wichtigen und durchaus problematischen Punkten vorbei.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Es ist eine Illusion, zu glauben, daß wir angesichts der demographischen Veränderungen, die auf uns zukommen, die gesetzliche Rentenversicherung so großzügig weiterfahren können wie sie jetzt ist. Insofern ist eine deutliche Stärkung der privaten Vorsorge eine schlichte Notwendigkeit. Die damit verbundene Übergangsbelastung ist unangenehm, hält sich aber in Grenzen. Sie ist der Preis einer demographischen Entwicklung, die eigentlich positiv ist. Der Anstieg der Lebenserwartung ist erfreulich, weil er mit einer insgesamt verbesserten Gesundheit einhergeht. Daß dieser Anstieg wie alles Positive im Leben auch Kosten verursacht, ist Teil des Lebens. Die allmähliche Umgestaltung darf aber nicht im Wildwuchs geschehen. Die Bundesregierung, damit meine ich die alte wie die neue, geht relativ schlecht vorbereitet in den Übergang zu mehr Eigenverantwortung der Bürger auch für die eigene Altersvorsorge, wie zentrale technische Punkte nicht gelöst sind. Dies wird ein Kernpunkt meiner Ausführungen sein und ist bedauernswert, weil die private Vorsorge viele Lichtblicke eröffnet in einer Zeit, die von Sparüberlegungen und Krisen dominiert ist. Die Bundesregierung hat bis jetzt – ich hoffe, dies ändert sich noch – die Chance verpaßt, eine neuerliche Rentenreform als Wendung zum Positiven darzustellen. Der Aufbau eines neuen Generationenvertrages kommt in ein völlig schiefes Fahrwasser, wenn er mit der allgemeinen Finanzkrise in Verbindung gebracht wird.

Das Referat beginnt damit, die Ausgangssituation zu analysieren und erörtert dabei die folgenden Punkte:

- Ist das heutige Rentenniveau haltbar? Eine meines Erachtens rhetorische Frage.

- Wie füllt man die entstehende Versorgungslücke? Hier möchte ich der Diskussion Struktur geben und die strategischen Weichenstellungen erläutern.
- Wie sehen andere Rentensysteme in der Welt aus? Schlagen wir eine Revolution vor oder hinkt Deutschland nur dem allgemeinen Stand hinterher?

Die Diskussion wird, so hoffe ich, zur Einsicht führen, daß auch Deutschland eine ausgeglichene Mischung von gesetzlicher Umlagefinanzierung und kapitalgedeckter privater Altersvorsorge braucht.

Der zweite Abschnitt meines Referats wendet sich daher den Fragen und Problemen zu, die ein Übergang zu einer solchen ausgeglicheneren Mischung aufwirft:

- Ist die Übergangslast tragbar?
- Kann der Markt das Kapital einer privaten Altersvorsorge überhaupt absorbieren?
- Wie steht es mit der Balance zwischen Risiken und Renditen?

Der dritte Abschnitt meiner Ausführungen betrifft schließlich eine Fülle technischer Details, die langweilig klingen mögen, aber wichtig sind, z. B. Verwaltungskosten und Annuitisierung, zwei Problemkomplexe, die meines Erachtens noch nicht ausreichend in der Bundesrepublik reflektiert worden sind. Ich schließe mit einer Antwort auf die Frage, wo Handlungsbedarf für den Staat besteht bzw. wo der Einzelne gefragt ist, etwa der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer.

I. DER AUSGANGSPUNKT

1. Ist das heutige Rentenniveau haltbar?

Sie kennen meine Antwort: Nein. Diese Antwort ist nicht neu und ad nauseam durchgerechnet. Wir können bei einer Verdoppelung der demographischen Last und einer Steuer- und Abgabenlast, die wir jetzt schon als sehr hoch empfinden, das derzeitige Rentenniveau nicht halten. Natürlich gibt es Möglichkeiten, die Explosion der Beitragslast bzw. die Senkung des Rentenniveaus abzuf puffern, aber diese haben Grenzen. Das Erwerbsverhalten wird sich höchstwahrscheinlich ändern und wird uns helfen, einiges abzumildern. Aber die Vorstellung, man könnte den gesamten demographischen Wandel dadurch abpuffern, ist illusorisch. Geburten helfen kurzfristig wenig, denn die Produktivkraft der jungen Generation kommt erst mit einer Verzögerung von etwa 25 Jahren zum Zuge. Immigration mag helfen, aber im Augenblick nimmt diese ab. Schließlich ist das Renteneintrittsalter eine wichtige strategische Variable. Wenn sich das Renten-

ter um 10 Jahre erhöhen würde, würde das Alterungsproblem in der Tat vollständig kompensiert. Aber diese 10 Jahre sind illusorisch, ganz im Gegenteil sinkt das effektive Rentenalter derzeit noch weiter, zum Teil durchaus gewollt.

Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit einen kurzen Exkurs zum Thema »Rente mit 60« machen. Ob wir ein weiteres Rentenfinanzierungsproblem in Kauf nehmen wollen, weil wir meinen, dadurch das Arbeitslosenproblem lösen zu können, halte ich für ganz ausgesprochen fraglich. Alle Evidenz, die wir haben, geht in die umgekehrte Richtung: Dort, wo Lebensarbeitsstunden reduziert wurden, sind allen Hoffnungen zum Trotz *keine* neuen Arbeitsplätze entstanden. Der erhoffte rasche Arbeitsmarkteffekt entstammt der Vorstellung, daß Arbeit im wesentlichen fix ist: Wenn man einigen die Arbeit wegnimmt, können andere diese Arbeit erhalten. Die Empirie zeigt aber, daß das durch Frühverrentung reduzierte Arbeitsvolumen im wesentlichen durch Kapital ersetzt wurde und keine neuen Arbeitsplätze geschaffen hat. Im Gegenteil, wir können es uns gar nicht erlauben, daß allmählich deutlich weniger als die Hälfte der Lebenszeit aus Erwerbstätigkeit besteht, während der dann eine außerordentlich hohe Beitragslast gezahlt werden muß. Das kann auch eine so reiche und produktive Volkswirtschaft wie die Bundesrepublik nicht leisten.

Zurück aber zur Diskussion des Rentenniveaus. Ein um zehn Jahre verzögertes Renteneintrittsalter scheint in absehbarer Zeit undenkbar. Da auch die Beiträge nicht weiter steigen können und der Umfinanzierung durch Mehrwert- und Ökosteuer enge Grenzen gesetzt sind, ist eine Leistungsreduktion der GRV unvermeidlich. Sie ist der Preis, den wir dafür zahlen müssen, daß die Geburtenrate in den sechziger Jahren so stark gefallen und die Lebenserwartung so stark gestiegen ist.

2. Wie füllt man die entstehende Versorgungslücke? Strategische Weichenstellungen

Eine Leistungsreduktion, in Form des demographischen Faktors längst angedacht, öffnet eine Versorgungslücke relativ zum heutigen Leistungsniveau, an das wir uns gewöhnt haben. Diese Lücke hat zwei Konsequenzen. Erstens ist für die untersten Einkommenschichten ein konsequenterer Ausbau der Mindestsicherung (etwa Rente nach Mindesteinkommen) unvermeidlich. Zweitens werden diejenigen, die höhere Einkommen erzielen können, die Versorgungslücke durch Eigenvorsorge füllen müssen. Ökonomisch heißt dies, daß wir die Belastungen, die durch die Altersstrukturverschiebung in den Jahren 2020 – 2040 entstehen, per Ansparen zeitlich vorziehen und strecken. Da der Kapitalmarkt der einzige Mechanismus in einer Ökonomie ist, mit dem Einnahmen aus einem

Jahr zugunsten Ausgaben eines späteren Jahrs übertragen werden können, wie jeder Häuslebauer und jeder Unternehmer weiß, führt kein Weg daran vorbei, den Kapitalmarkt zu bemühen, wenn man eine Belastung zeitlich verteilen will. Auf die Forderung, einen Teil der Altersvorsorge per Kapitaldeckung anstatt im Umlageverfahren abzuwickeln, darf man also nicht mit emotionaler Ablehnung reagieren – sie entsteht ganz einfach aus der Logik einer zeitlichen Entzerrung von Belastungen unserer Gesellschaft.

Es gibt viele verschiedene Modelle, wie diese zeitliche Entzerrung konkret gestaltet werden kann. Hier gilt es, in einer neuerlichen Rentenreform wichtige strategische Weichenstellungen zu machen.

Die erste zentrale Weichenstellung ist, ob und inwieweit die nötige Eigenvorsorge staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert werden soll. Innerhalb einer privatwirtschaftlichen Organisation muß zudem die Arbeitsteilung zwischen Arbeitgeber (zweite Säule) und Arbeitnehmer (dritte Säule) gestaltet werden. Dabei ist zwischen der Verwaltung, etwa dem Beitragseinzug, und der Anlageentscheidung zu unterscheiden. Die Antwort auf die Detailfragen möchte ich auf den Abschnitt III delegieren und an dieser Stelle nur die wichtigsten strategischen Punkte erörtern.

Zum einen sind unsere Erfahrungen mit staatlichen oder kollektiv verwalteten Fonds negativ. Beispiele dieser Organisationsform gibt es in den Schwellenländern, insbesondere in Asien, wo sie sehr niedrige Renditen erwirtschaftet haben, die aus einem Mangel an klarer Verantwortlichkeit für das Ersparnis der Arbeitnehmer resultierten. Aber selbst in den Vereinigten Staaten hat der Social Security Trust Fund die Anleger nur eine weit unterdurchschnittliche Rendite erzielen können. Im folgenden werden wir daher davon ausgehen, und dies sagt ja auch der Titel des Referates, daß die Eigenvorsorge privatwirtschaftlich organisiert werden soll, selbstredend natürlich in einer vom Staat regulierten Rahmenordnung.

Hier ist eine wichtige strategische Frage, inwieweit die ergänzende Alterssicherung als Obligatorium oder freiwillig mit fiskalischem Anreiz gestaltet werden soll. Für ein Obligatorium sprechen neben rententechnischen Tricks (ein Obligatorium vermindert die Nettorente) hauptsächlich die Gefahr kurzsichtigen Verschiebens der Altersvorsorge auf ein Lebensalter, indem es zu spät ist, eine ausreichende Rente zu ersparen, sowie das Selektionsproblem bei Leibrenten, auf das ich später noch ausführlicher eingehen werde. Ich selber plädiere jedoch für eine weitgehend freiwillige private Vorsorge – nicht etwa aus ordnungspolitischen, sondern aus Akzeptanzgründen. Es ist wichtig, den Menschen zu sagen, daß eine höhere Belastung durch die Altersstrukturverschiebung auf sie zukommt, aber ihnen auch zu sagen, was sie selbst dazu tun können, um diese Belastung zu verringern. Wenn dies freiwillig geschieht, ist die politische Akzeptanz wesentlich höher, als wenn man dies über eine »Zwangsrente« abwickelt.

Das mögen Subtilitäten im politischen Public Relations Geschäft sein. Aber diese Punkte sind essentiell, um eine breite Akzeptanz des deutschen Rentenversicherungssystems in der Bevölkerung wiederzuerlangen.

Eine weitere strategische Frage ist natürlich die nach der Anlageentscheidung. Wo und wie soll das Ersparte investiert werden? Wie hoch soll der Auslandsanteil sein? Wie hoch der Anteil festverzinslicher Wertpapiere, Aktien, Immobilien? Nur als Randbemerkung: Überlegungen, hauptsächlich in Staatspapieren zu investieren, sind ökonomisch undurchdacht, da die Finanzierung eines Kapitaldeckungsverfahrens durch Staatsanleihen nichts anderes ist als ein neues Umlageverfahren, da Staatspapiere nur eine neuerliche Staatsschuld verbriefen, und die können wir nicht in großem Stile ausweiten. Wir müssen also in echtes Produktivkapital investieren. Ob über festverzinsliche Anleihen oder durch Aktien ist eine Frage der Abwägung zwischen Ertrag und Risiko. Auf die Natur des Risikos werden wir weiter unten näher eingehen. Hier soll betont werden, daß eine sich stetig verändernde Mischung, die mit höherem Alter immer sicherer wird, vorzuziehen ist. Die Mischung wird in jungen Jahren mehr auf Aktien basiert sein, um die höheren Renditen auszunutzen und weil das damit verbundene kurzfristige Risiko langfristig ausgeglichen werden kann. In älteren Jahren wird man dagegen fast ausschließlich festverzinsliche Anleihen halten wollen, um zu der Zeit, wo man das Geld liquidieren möchte, nicht dem Kapitalmarktrisiko ausgesetzt zu sein.

Eine weitere strategische Frage ist, wem das Risiko der zukünftigen Rentenhöhe aufgebürdet werden soll, dem Arbeitgeber oder dem Arbeitnehmer. Bei der leistungsdefinierten Rente (»defined benefits«) versprechen die Arbeitgeber eine feste Rentenhöhe und müssen durch die Anpassung der Beiträge und Rückstellungen an die Kapitalmarkt- und demographische Entwicklung dafür sorgen, daß sie diese Leistungsversprechungen auch erfüllen. Bei diesem Prinzip hat der Arbeitnehmer, der Versicherte, relativ wenig Risiko, zumindest vermeintlich. Bei dem anderen Prinzip, der beitragsdefinierten Rente (»defined contributions«), zahlt der Arbeitnehmer in einen Fonds und bekommt nach seinem Erwerbsleben Kapital samt Zins und Zinseszins wieder heraus. Dabei trägt der Arbeitnehmer das volle Kapitalmarktrisiko. Die ist allerdings nur die oberflächliche Analyse. Denn dadurch, daß sich der Arbeitgeber die Übernahme des Risikos bei der leistungsdefinierten Rente letztlich durch einen geringeren Nettolohn bezahlen lassen wird, ist der Unterschied zur beitragsdefinierten Rente allerdings geringer, als es zunächst aussehen mag.

Viele dieser strategischen Weichenstellungen sind bisher nur partiell und schon gar nicht im ganzheitlichen Zusammenhang mit einer neuerlichen Rentenreform durchdacht worden. Wir brauchen in Deutschland aber das Rad auch keineswegs von vorne erfinden. Wir wenden uns daher einigen Beispielen im Ausland zu.

Schaubild 1: Dreisäulenmodelle der Altersvorsorge

	Deutschland	Niederlande	Schweiz	Großbritannien	USA	Chile
Erste Säule	Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Staatliche Grundversicherung (AOW)	Staatliche Grundversicherung (AHV/IV)	Staatliche Grundversicherung (Zweig der NI)	Gesetzliche Rentenversicherung (Social Security)	Staatliche Mindest- bzw. Unterstützungsrente
Zweite Säule	Betriebsrenten (zumeist betriebliche Rückstellungen)	Betriebsrenten (zumeist leistungsbezogen)	Berufliche Versorgung (BVG)	Staatliche Zusatzrente (SERPS); Betriebsrenten; Privatrenten; Teilhaberrenten	Betriebsrenten (DB- und DC-Pläne, 401(k)-Pläne)	Pensionsfonds (AFP)
Dritte Säule	Eigene Ersparnisse (hauptsächlich Kapitallebensversicherungen), sonstige Einkünfte	Eigene Ersparnisse (Kapitallebensversicherungen und Pensionsfonds), sonstige Einkünfte	Eigene Ersparnisse (Kapitallebensversicherungen und Pensionsfonds), sonstige Einkünfte	Eigene Ersparnisse (Pensionsfonds, Aufstockung der Betriebsrenten), sonstige Einkünfte	Eigene Ersparnisse (IRA- und Keogh-Konten), sonstige Einkünfte	Eigene Ersparnisse (Pensionsfonds, Aufstockung der Betriebsrenten), sonstige Einkünfte

3. Vorbilder im Ausland

Die Modelle einer ausgeglicheneren Arbeitsteilung zwischen staatlichem Umlageverfahren und privater und betrieblicher Eigenvorsorge, die es im internationalen Kontext gibt, sind vielschichtig. Schaubild 1. zeigt, wie komplex und unterschiedlich diese Rentenmodelle in der Ausgestaltung ihrer drei Säulen (staatliche, betriebliche und individuelle Vorsorge) sind. Das komplizierteste Modell ist das englische mit seinen vielfältigen Wahlmöglichkeiten im Rahmen der »stakeholder pension«, während das niederländische Modell durch eine klare hälftige Arbeitsteilung zwischen staatlicher und privater Altersvorsorge charakterisiert ist. Die Hauptbotschaft dieses Schaubilds ist, daß uns das Ausland Erfahrungen für sämtliche der gegenwärtig in Deutschland diskutierten Modelle bietet.

Eine zweite Lehre wird in Schaubild 2 deutlich. Deutschland hat eine Extremposition mit einem überproportionalen Anteil der ersten Säule. In fast allen übrigen Ländern der OECD ist die erste Säule geringer vertreten. Insofern ist eine Gewichtsverteilung von der ersten Säule mehr in die zweite und dritte Säule nichts Revolutionäres. Sie ist nur eine Abkehr von einem Extrem zu dem im internationalen Kontext Normalen.

Schaubild 2: Einkommen aus den drei Säulen (in %)

	Deutsch- land	Nieder- lande	Schweiz	Groß- britannien	USA
Erste Säule	85 %	50 %	42 %	25 %	45 %
Zweite Säule	5 %	40 %	32 %	65 %	13 %
Dritte Säule	10 %	10 %	26 %	10 %	42 %

Schaubild 3 zeigt, daß diese so verschiedenen Systeme sehr ähnliche Rentenniveaus produzieren, daß die Furcht also völlig unbegründet ist, eine stärkere Gewichtung der betrieblichen und individuellen privaten Altersvorsorge würde das Niveau des Ruhestandseinkommens reduzieren.

Schaubild 3: Ersatzquote des Ruhestandseinkommens (in %)

Deutschland	Niederlande	Schweiz	USA	Großbritannien
85 %	86 %	80 %	85 %	72 %

Anmerkung: Verfügbares Haushaltseinkommen von Zwei-Personen-Rentnerhaushalten des Alters 65-69 dividiert durch das verfügbare Haushaltseinkommen von Zwei-Personen-Haushalten des Alters 53-57.

Schaubild 4 zeigt schließlich die dafür benötigten Beiträge (in Prozent des Bruttolohns). Deutschland hat nicht nur den höchsten Beitragssatz; er finanziert auch im Verfahren der Umlage allein die *jetzige* Rentnergeneration. Dies steht im Gegensatz zu den Niederlanden und der Schweiz, da die Beiträge dort auch die Eigenvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren einschließen, die die *zukünftige* Rentnergeneration finanzieren werden.

Schaubild 4: Pflichtbeitragsätze (in % des Bruttolohns)

	Deutschland	Niederlande	Schweiz
Beiträge an die staatliche Rentenversicherung	19,5 %	17,95 %	9,8 %
Steuern zur Finanzierung der staatlichen Rentenversicherung	8,2 %	–	ca. 2,5 %
Pflichtbeiträge an private Pensionsfonds	–	ca. 6 %	9 – 10 %
Insgesamt	27,7 %	ca. 24 %	ca. 22 %

Anmerkung: Rechtsstand 1999

In Deutschland sind die Beiträge für die gesetzliche Rentenversicherung ausschließlich gegenwartsbezogen, während die in Schaubild 4 aufgeführten Gesamtbeiträge unserer Nachbarn auch zukunftsorientiert sind – ein wichtiger Punkt, der in den internationalen Vergleichen noch zu wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.

II. DER ÜBERGANG ZU MEHR EIGENVORSORGE

Der Übergang von einem reinen Umlagesystem zu einem System mit einer stärkeren Kapitaldeckung wirft viele Fragen auf, die vorher beantwortet werden müssen, und bedarf der Vorplanung. Ein Übergang »im Wildwuchs« ist problematisch.

4. Ist die Übergangslast tragbar?

Ein Übergang auf ein System, in dem die zweite und dritte Säule mehr Gewicht erhält, wird einige Zeit Mehrkosten verursachen, um später einen Entlastungseffekt zu haben.

Konkret muß eine Generation sowohl (etwas mehr) für sich selbst sorgen als auch nach wie vor (vollständig) für die ältere Generation. Diese Übergangskosten sind unvermeidbar. Wie hoch diese Übergangskosten sind, und wie lange die Erwerbstätigen sie tragen müssen, hängt insbesondere von einer geschickten Verteilung über die Zeit ab. Sie sind dann sehr niedrig und nur sehr kurzfristig, je weiter die Altersstrukturverschiebung noch entfernt ist. Schaubild 4 zeigt, daß es in den Niederlanden und der Schweiz gelungen ist, schon jetzt eine Entlastung gegenüber der Bundesrepublik zu erreichen – die entsprechenden Reformen fanden vor mehr als einer Dekade statt. Deutschland hat eine dementsprechende Reform bisher hinausgeschoben. Sollte sie innerhalb der nächsten 10 Jahre erfolgen, betragen die Zusatzkosten etwa DM 50,- pro Monat für den Durchschnittsarbeitnehmer der Jahrgänge 1950 bis 1960 in einem Modell, das die gesetzliche Rentenversicherung auf dem heutigen Stand einfriert und lediglich die demographischen Zusatzlasten der nächsten 20 Jahre per Eigenvorsorge abfängt. Für Jahrgänge, die jünger sind, ergibt sich in diesem Modell bereits eine Entlastung, die sich für den Jahrgang 1980 und jünger bei etwa DM 250,- pro Monat für den Durchschnittsarbeitnehmer einpendelt. Die langfristige Perspektive der privaten Altersvorsorge ist also günstig, ganz im Gegensatz zum Umlageverfahren.

Ich glaube, es ist sehr wichtig, diese Größenordnungen zu kennen. Insbesondere handelt es sich bei einer Übergangsbelastung von maximal DM 50,- pro Monat angesichts eines Beitrags von ca. DM 950,-, den derzeit ein Durchschnittsverdiener der gesetzlichen Rentenversicherung entrichten muß, keineswegs um eine »Doppelbelastung«. Die konkrete Übergangslast hängt davon ab, wie hoch die Deckungslücke wirklich ausfallen wird, welche Arbeitsteilung zwischen staatlicher und privater (d. h. betrieblicher und individueller) Altersvorsorge angestrebt werden soll, von der Rendite, die das Kapital erwirtschaftet und davon, welche Versicherungskomponenten man abdecken will. Detaillierte Rechnungen finden sich in diversen Gutachten, etwa vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie oder jüngst von Birg und Börsch-Supan.

5. Kann der Markt das Kapital absorbieren?

Eine andere Frage, der immer wieder gestellt wird, sorgt sich, ob der Markt die zusätzliche Ersparnis der Altersvorsorge überhaupt absorbieren kann, denn das Volumen des Deckungskapitals ist hoch. Diese Frage ist allerdings längst gelöst, wie die Erfahrung der Vorgängerlande Holland, Schweiz und Großbritannien zeigt. Zwei Mechanismen helfen dabei: Erstens ist die Akkumulation des Kapitals zeitlich sehr gestreckt, so daß es

keine punktuellen Belastungen gibt. Zweitens muß die alternde Ökonomie kapitalintensiver werden, d. h. die geringere relative Zahl von Erwerbstätigen muß durch einen höheren Maschinisierungsgrad (einschließlich Informationstechnologie) kompensiert werden. Schließlich mag eine internationale Diversifikation im Euroraum helfen. Allerdings zeigen die historischen Beispiele Schweiz und Holland, daß es auch ohne das Ausland geht. Diese Länder haben mit rein inländischer Kapitaldeckung begonnen, und beginnen erst jetzt, in etwas stärkerem Maße international zu diversifizieren.

6. Die Balance zwischen Risiko und Rendite

Jede Art von Kapitaldeckung birgt ein Kapitalmarktrisiko. Dieses Risiko ist nicht gering, aber keinesfalls das kurzfristige Risiko eines von heute auf morgen schwankenden Dax. Das für die Altersvorsorge relevante Kapitalmarktrisiko ist vielmehr das Risiko einer Generation über ein ganzes Erwerbsleben hinweg relativ zu anderen Generationen besonders schlecht abzuschneiden. Eine zehnjährige schlechte Periode kann dabei durch eine andere zehnjährige gute Periode kompensiert werden. Kohortenspezifische Variationen in den Ertragsraten sind viel geringer als die bekannten Tagesschwankungen. Dies bedeutet übrigens umgekehrt, daß man auch nicht das schnelle Geld machen kann, wie es einige Anbieter suggerieren. Die Gewinne auf dem Kapitalmarkt sind langfristig nichts anderes als der Anteil des Faktors Kapital am Produktivitätsfortschritt, der über eine große Zeitspanne erbracht werden kann.

Die langfristigen Kapitalmarktrisiken muß man zudem abwägen gegen die kohortenspezifischen Risiken, die andere Systeme haben. Hier sind das demographische Risiko und das völlig unterschätzte politische Risiko bei den staatlichen Umlageverfahren besonders hoch. Die gesetzliche Rentenversicherung liefert keineswegs ex ante fest definierte Leistungen, wie die Diskussion über das Hin und Her der künftigen Rentenanpassungen zeigt. Die Rentenformel ist derzeit ein Spielball der politischen Diskussionen. Die Bundesanstalt für Versicherung weigert sich aus guten Gründen, einem jungen Erwerbstätigen zu sagen, wie viel Rente er in 30 oder 40 Jahren bekommen wird, was das System »definierter Leistungen« ad absurdum führt. Die Variation in den Rentenversprechungen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung war seit 1990 etwa ebenso hoch wie das kohortenspezifische Kapitalmarktrisiko in dieser Zeit. Die Grundeinsicht ist, daß *keine* Altersvorsorge risikofrei ist und auch nicht sein kann, weil sie Versprechungen für die Zukunft macht – und die ist und bleibt unsicher.

Bei vergleichbarem Risiko waren die Kapitalmarktrenditen jedoch deutlich höher als die impliziten Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung, vgl. Schaubild 5.

Schaubild 5: Renditenvergleich

Gesetzliche Rentenversicherung	Kohorte 1930	3,5 %
	Kohorte 1945	1,8 %
	Kohorte 1960	1,2 %
	Kohorte 1980	0,3 %
Aktien, Anleihen und Direktplazierungen	Brutto, 1975 – 1994	7,4 %
Aktien	Brutto, 1975 – 1994	8,0 %
Festverzinsliche Anleihen	Brutto, 1975-1994	4,8 %
Synthetische Kapitallebensversicherung	Netto, 19980 – 1995	4,2 %

Anmerkung: Brutto/Netto bedeutet aus- bzw. einschließlich der Verwaltungs- und Versicherungskosten (alle biometrischen Risiken einschl. Frühinvalidität). Quellen und Details vgl. Börsch-Supan (1999), Finanzarchiv.

Die Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung sind für die im Augenblick in Rente gegangenen Kohorten noch passabel, dürften aber für die Kohorten, die nach 1980 geboren sind, nur noch nahe bei Null liegen. Das kontrastiert stark mit den langfristigen Renditen im Kapitalmarkt auf der Basis von 20 bis 25 Jahren. Bezieht man das gesamte Portfolio der Bundesrepublik Deutschland in Anleihen, Aktien und Direktbeteiligungen ein, kommt man in den letzten 20 Jahren auf eine reale Bruttorendite von 7,4 %; Aktien lagen höher, festverzinsliche Anleihen deutlich niedriger. Zieht man davon die Versicherungsleistungen ab, die die gesetzliche Rentenversicherung bietet, kommt man auf eine Rendite von ungefähr 4,2 %. Langfristig ist die Rendite – da ist sich die Profession einig – im Kapitaldeckungsverfahren höher als im Umlageverfahren. Dies muß so sein, weil es sonst für den Staat sinnvoll wäre, sich immer weiter zu verschulden und die Tilgung ins Unendliche zu verschieben. Kurzfristig muß man allerdings zusätzlich die Übergangslast bezahlen, wie bereits erörtert. Der Vorteil einer höheren Kapitaldeckun ist in der Entzerrung der demographischen Probleme, die wir in 30 Jahren bekommen, und in einer langfristigen (nicht kurzfristigen) Entlastung zu sehen.

III. DETAILFRAGEN, DIE GELÖST WERDEN MÜSSEN

Eine Umgewichtung zu mehr kapitalgedeckter Eigenvorsorge ist also nicht nur unumgänglich, wie wir in Abschnitt I gezeigt haben, sondern hat auch, wenn maßvoll vollzogen, ökonomische Vorteile und durchaus positive Perspektiven, ganz im Gegensatz zum Umlageverfahren (Abschnitt II). In diesem dritten Abschnitt will ich daher auf die Detailprobleme eingehen, die m.E. in Deutschland nicht genügend reflektiert worden sind und mehr Aufmerksamkeit seitens der Politik erfordern.

7. Verwaltungskosten

Dazu gehören insbesondere zunächst einmal die Verwaltungskosten. Wie organisiert man ein dezentrales Alterssicherungssystem, in dem die Verwaltungskosten nicht zu hoch werden? Die internationalen Erfahrungen sind in diesem Punkt zwiespältig. In Großbritannien betrugen die Verwaltungskosten in den letzten Jahren ungefähr 25 % der Einzahlungen – ein horrender Betrag. Davon sind mehr als die Hälfte Marketingkosten. Chile, dem Land, in dem wir die längste Erfahrung mit einer privatwirtschaftlichen Altersvorsorge haben, hatte am Anfang Verwaltungskosten von fast 40 %, die mittlerweile auf etwa 15 % gefallen sind. Auch das ist noch viel. In Deutschland haben private Rentensparbeträge einen Kostenanteil von ungefähr 6 – 7 %. In den Vereinigten Staaten bereiten die sogenannten 401(k)-Pläne, die gruppenweise durch den Arbeitgeber vermittelt werden, ungefähr 3,5 % Verwaltungskosten. Die Verwaltung der Gruppen- oder Branchenpolicen, die in den Niederlanden und der Schweiz abgeschlossen werden und alle notwendigen Versicherungsleistungen enthalten, kostet zwischen 2,5 und 3,5 % der Beiträge.

Was lernen wir daraus? Zum einen, Gruppenpolicen sind deutlich billiger als Einzelpolicen. Man darf daher einen Übergang nicht einfach dem Markt überlassen. Der derzeit zu beobachtende schleichende Übergang durch ein stillschweigendes Absenken des Rentenniveaus ohne eine Strukturierung der Eigenvorsorge ist ein großer Fehler. Zum zweiten haben wir gelernt, daß die extremen Kosten im chilenischen und britischen System dadurch zustande gekommen sind, daß die Versicherten zu oft von einer Versicherung zur anderen gewechselt haben. Dies muß man zu verhindern suchen, was nicht einfach ist, denn wir brauchen die Wechsellmöglichkeit, um Konkurrenzdruck zwischen den verschiedenen Anbietern herzustellen. Man muß hier einen Kompromiß zwischen Wettbewerb und niedrigen Vertragskosten finden. Hier spielt der Arbeitgeber eine wichtige Rolle, denn er kann wie schon jetzt durch das Angebot von Gruppenpolicen Verwaltungskosten senken und trotzdem Wahlmöglichkeiten für den Arbeitnehmer belassen. Beispiele dafür gibt es branchenweise z. B. in der chemischen Industrie, aber auch in einzelnen großen Betrieben. BASF zum Beispiel bietet den Mitarbeitern verschiedene Arten der privaten Vorsorge an, die über den Betrieb laufen und zum Teil privat ergänzt werden können. Das Wahlrecht ist wichtig, weil ansonsten kein Druck ausgeübt werden kann, um die Renditen hoch zu halten. Dieser Druck auf diejenigen, die die konkreten Anlageentscheidungen zum Nutzen des Anteilseigners fällen sollen, ist wichtig. Er fehlt insbesondere dann, wenn der Anlageverwalter ein Monopol ist (etwa der Staat), wir hatten dies bereits im ersten Abschnitt dargestellt. Dies spricht im übrigen auch gegen Tariffonds, denn es ist völlig unklar, wer sie dafür sorgen soll, daß

die Renditen für die Arbeitnehmer hoch sind, wenn bei niedrigen Renditen kein Arbeitnehmer Alternativen in Anspruch nehmen kann.

8. Annuitisierung

Fast völlig ignoriert wird in Deutschland die wichtige Frage der Annuitisierung, d. h. der Umwandlung des ersparten Kapitals in eine Leibrente. Dies ist ein Problem, weil man erkannt hat, daß nur im großen Kollektiv Leibrenten versicherungsmathematisch fair sein können. Hier hilft die historische Erfahrung der Vereinigten Staaten. Bei der Einführung der Pensionsfonds vor etwa 20 Jahren mußten dort Aufschläge für Leibrenten bezahlt werden, die für eine Person mit einer mittleren Lebenserwartung bedeuteten, daß nur noch $\frac{2}{3}$ des Kapitals in die tatsächliche Rente umgewandelt wurden. Wie läßt sich dies erklären? Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß diejenigen, die früh sterben, das Kapital bar ausgezahlt haben wollen, während diejenigen, die spät sterben, es dagegen vorziehen, das Kapital in eine Leibrente umzuwandeln. Leibrenten werden also erhöht von überdurchschnittlich langlebigen Kunden in Anspruch genommen, so daß die Kosten für eine Durchschnittsperson sehr hoch sind.

Der Verlust von $\frac{1}{3}$ des Kapitals in den USA entstand durch die sogenannte adverse Selektion – advers daher, weil gerade die »teuren Risiken« sich überproportional häufig beteiligten. Es ist nicht einfach, diese adverse Selektion zu vermeiden. Wichtig ist es, daß sich möglichst viele (oder gar alle) an der privaten Vorsorge beteiligen. Dies wirft wiederum die Frage nach dem Obligatorium auf, die wir bereits diskutiert haben. Zum Beispiel kann man, wie derzeit im Bundestag diskutiert wird, nur die Verträge subventionieren oder steuerlich begünstigen, die tatsächlich in Leibrenten umgewandelt werden. Hier ergeben sich jedoch sehr diffizile Probleme, da man den Pensionären auch eine gewisse Flexibilität lassen muß, zum Beispiel, wenn sie mit der Auszahlung von erspartem Kapital Schulden bezahlen oder sich in ein Altersheim einkaufen wollen. Nur als Nebenbemerkung: Insgesamt ist die Besteuerung der privaten Altersvorsorge noch ein weites Feld weitgehend inkonsistenter Regelungen, die historisch aus Einzelfällen entstanden ist und einer klaren Ordnung bedarf.

Aus den USA lernen wir, daß das Selektionsproblem am Anfang der Umstellung groß ist, insbesondere, wenn sie »im Wildwuchs« geschieht, d. h. zunächst nur bei einer aktiven Minderheit der Besserverdienenden. Wird dagegen die private Eigenvorsorge zum Normalfall für eine sehr breite Arbeitnehmerschicht, wie es mittlerweile auch in den USA der Fall ist, löst sich der Großteil des Problems von selbst. In den Niederlanden und

der Schweiz hat die betriebliche Organisation der Eigenvorsorge ebenfalls der adversen Selektion die Spitze genommen.

9. Kapitalmarktregulierung

Schließlich sei als dritter Punkt in diesem Abschnitt über Detailfragen angemerkt, daß der deutsche Kapitalmarkt in vieler Hinsicht deutlich hinter der Entwicklung unserer Handelspartner hinterher hinkt. Dies gilt zum einen der Beteiligung der Öffentlichkeit am Kapitalmarkt. In Deutschland ist der Aktienbesitz wesentlich seltener und damit deutlich konzentrierter als in unseren europäischen Nachbarländern einschließlich Frankreich, ganz zu schweigen von den angelsächsischen Ländern. Eine breitere Streuung des Aktienbesitzes verringert den anachronistischen Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital – keineswegs eine neue Einsicht, aus der ja auch die Einführung der vermögenswirksamen Leistungen entstammt. Erst ein Umlenken dieser Förderung auf große Volumina wird diese wirksam machen, und große Volumina lassen sich nur in der Altersvorsorge erzielen, da diese neben dem Eigenheim das wichtigste Sparmotiv ist.

Zum zweiten ist die Regulierung der Kapitalmärkte ungenügend. Das deutsche Kartellrecht läßt eine viel stärkere Verflechtung zwischen Kapitalverwaltern (Lebensversicherungen, Banken) und denen zu, die das Kapital im Produktionsprozeß einsetzen (Unternehmen). Der entsprechende Interessenkonflikt tritt immer wieder bei der mangelnden »Corporate Governance« zutage, wie es sich etwa bei Unternehmenszusammenbrüchen höchst dramatisch erweist. So ist die Kapitalmarktkontrolle in den USA wesentlich schärfer. Zudem sind die Transparenz- und Offenlegungsvorschriften in den USA schärfer gefaßt als in Deutschland. Zum Beispiel müssen Pensionfonds viel klarer und allgemeinverständlicher die historischen Renditen und Risiken aufzeigen als es in Deutschland nötig ist. Schließlich gibt es derzeit für Pensionsfonds keinen Auffangfonds, der das Kapital der Anleger bei einem etwaigen Konkurs absichert. Die Einrichtung eines Garantiefonds ist jedoch nicht unproblematisch, da dieser nicht das moralische Risiko leichtfertigen Handelns auf Seite der Fondsmanager erhöhen darf. Dies spricht gegen jedwede explizite oder implizite staatliche Garantie, sondern für eine von staatlicher Seite vorgeschriebene privatwirtschaftliche Absicherung wie es sie ja im übrigen Bankenbereich bereits gibt. In allen Fällen – Kartellrecht, Informationsverpflichtungen und Garantiefonds – erscheint es wichtig, prospektiv zu handeln und nicht erst auf Mißbräuche zu reagieren, wie es z. B. in Großbritannien der Fall war.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Lassen Sie mich die Diskussion anhand der Frage zusammenfassen, wo der Staat bzw. allgemeiner das Kollektiv gefragt ist. Ausgangspunkt ist die Einsicht, daß die Entwicklung ohne Zweifel auf ein stärker ausgeglichenes Mehrsäulenmodell hinauslaufen wird. Dieses Mehrsäulenmodell wird das politische und demographische Risiko abmindern, dafür mehr Kapitalmarktrisiko hineinbringen. Das Gesamtrisiko wird, solange diese Risiken nicht komplett miteinander korrelieren, also geringer sein, eine vielleicht überraschende Einsicht über Mehrsäulenmodelle.

Auch wenn die privatwirtschaftlich organisierten kapitalgedeckten Säulen zukünftig mehr Gewicht erhalten werden, bleibt der Staat in zentralen Punkten gefragt. Zunächst ist es die Aufgabe des Staates, eine Mindestsicherung zu garantieren, um Altersarmut zu vermeiden. Dazu gehört zum Beispiel die Institutionalisierung der Rente nach Mindesteinkommen, weil wir auch bei einer steuerlichen Bevorzugung oder starken Subventionierung der untersten Einkommensklassen bei der Eigenvorsorge kaum ausreichende Sparvolumina erhalten können.

Vor allem aber ist der Staat gefragt, prospektiv und nicht nur reagierend wie in Großbritannien, eine Rahmenordnung für eine faire und effiziente Eigenvorsorge zu schaffen. Die diesbezügliche Diskussion ist in Deutschland unterentwickelt. Der Staat muß in Zusammenarbeit mit den Tarifparteien eine ausgeglichene Balance zwischen Wettbewerb und Gruppierung in der betrieblichen und individuellen privaten Altersvorsorge finden. Er muß die Gruppen so breit und umfassend definieren, daß adverse Selektion gering bleibt. Wir müssen uns überlegen, welche Ausfallgarantien geleistet werden müssen. Muß der Staat Bürgschaften eingehen oder reicht ein privater Garantiefonds der Lebensversicherungen und Pensionsfonds? Brauchen wir Renditeunter- oder -obergrenzen, wie sie in Chile eingeführt wurden? Schließlich muß der Staat dafür sorgen, daß die Rahmenbedingungen eines fairen Wettbewerbs auf dem Kapitalmarkt gelten, und dies erfordert ein stärkeres Kartellrecht und deutlich verschärfte Transparenzbedingungen.

Diesen Details der Organisation einer stärkeren Privatvorsorge sollte die Diskussion sich wesentlich mehr zuwenden als sich in einer ewigen Wiederholung der Grundsatzproblematik Umlage- versus Kapitaldeckung zu ermüden, die durch die demographische Entwicklung längst überrollt und zumindest im internationalen Umfeld überholt ist.

Dr. Ute Klammer,
WSI in der Hans-Böckler-Stiftung

EIGENSTÄNDIGE SICHERUNG DER FRAU UND REFORM DER HINTERBLIEBENENVERSORGUNG

EINLEITUNG:

EIN ANGESTAUBTES UND HOCHAKTUELLES THEMA

Das Thema »Eigenständige Sicherung der Frau und Reform der Hinterbliebenenversorgung« – ist wahrlich alles andere als neu. Wenn es nicht um Frauen gehen würde, könnte man sagen: ein Thema mit einem langen Bart. Also ein Damenbart? Oder vielleicht doch eher ein Männerbart?

Tatsache ist, daß die *Problematik* als solche bekannt und benannt ist. Die Kernaussage lautet: Das deutsche Rentenversicherungsrecht wird aufgrund seiner im internationalen Vergleich ungewöhnlich starken Anbindung an die Dauer der Erwerbsarbeit und die Höhe des Erwerbseinkommens den Lebensrealitäten von Frauen erheblich weniger gerecht als denen der Männer. Als Beleg gilt gewöhnlich der Verweis auf die extrem unterschiedliche Höhe eigenständiger Alterssicherungsansprüche vor allem im früheren Bundesgebiet – eine Folge der hier herrschenden geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Reformbedarf ist hier nicht von der Hand zu weisen.

Ein anderes Argument greift am gesellschaftlichen Wandel an und geht damit einen Schritt weiter. Implizit wird dabei eingestanden, daß Frauen durchaus nicht immer schlecht gestellt sind im Rentenrecht, zumindest insofern für sie aus der Ehe im Hinterbliebenenfall abgeleitete Ansprüche vorgesehen sind. Diese Eheanbindung der Leistungen aber entspricht zunehmend weniger den Lebensrealitäten, aber auch dem Selbstverständnis von Frauen. Die Konsequenz ist dieselbe: Reformbedarf.

Konzepte zur Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen werden seit Jahren erörtert, sei es das Voll-Eigenständige-System (VES), verbunden mit Namen wie Krupp, Wagner, Rolf, mit seinen vielen Weiterentwicklungen und Varianten, seien es Elternrentenmodelle, z. B. dasjenige von Borchert, oder modifizierte Modelle wie das »Flexible System eigenständiger und leistungsbezogener Alterssicherung«, ein mit Namen wie Gallon, Bank und Kreikebohn verbundenes modifiziertes Elternrentenmodell. Auch vom VDR, namentlich von seinem Geschäftsführer Ruland, sind wiederholt

Vorschläge zur Weiterentwicklung der Frauentalerssicherung und Reform der Hinterbliebenensicherung gemacht worden.

Ein auch für die gegenwärtige Diskussion zentraler Unterschied der verschiedenen Modelle liegt darin, ob sie die Priorität auf eine bessere Anerkennung von »typischen« unbezahlten Frauentätigkeiten legen und damit im wesentlichen die traditionelle Hausfrauenfamilie zu stützen versuchen, oder ob es um Anreize zu einer verstärkten Frauenerwerbstätigkeit geht.

Einige *politische Schritte* zur Reformierung der Alterssicherung von Frauen sind bereits erfolgt – vielfach allerdings solche, die mit *Verschlechterungen* der Leistungshöhe verbunden waren. 1986 kam es (im Rahmen des 1985 verabschiedeten Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetzes) zur Neuordnung der Hinterbliebenenrente mit Anrechnung des eigenen Einkommens auf die Hinterbliebenenrente. Hierdurch verminderte sich der Anspruch auf Hinterbliebenenrenten für solche Frauen, die zugleich mehr als nur geringe eigenständige Rentenansprüche haben. Die Rentenreform 1992 (1989 am Tag des Mauerfalls verabschiedet) hat diverse Regelungen mit Einfluß auf die Alterssicherung von Frauen mit sich gebracht, unter anderem die sukzessive Anhebung der Altersgrenze für die Frauen-Altersrente von 60 auf 65, die später im Rahmen des Sparpaketes von 1996 noch einmal »beschleunigt« wurde. Obwohl diese Angleichung der Altersgrenzen beider Geschlechter grundsätzlich mit dem EuGH in Einklang steht und sich die hierdurch »erzwungene« Erhöhung der durchschnittlichen Versicherungszeiten tendenziell in einem Anstieg eigenständiger Altersrentenansprüche von Frauen niederschlagen dürfte, war diese Neuregelung symptomatisch für einen Trend, bei dem eine Reihe von Regelungen zu Lasten von Frauen umgestaltet wurden. Es handelte sich dabei vor allem um solche Regelungen, die – wie die Kürzung und Neubewertung der anrechenbaren Ausbildungszeiten – eine Stärkung der Beitragsäquivalenz der Leistungen (und damit eine Verminderung der Umverteilung) zum Ziel hatten.¹

Den Verschlechterungen für Frauen standen aber auch *Verbesserungen* gegenüber. Wichtig war und ist hier vor allem das im Juli 1992 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts, demzufolge Kindererziehung zukünftig stärker bei der Rentenberechnung zu berücksichtigen ist.² Betont wurde im Rahmen dieses Urteils ausdrücklich, daß im Rentensystem eine »maßvolle Umverteilung gewollt« sei. 1993 legte die Projektgruppe »Eigenständige Alterssicherung der Frauen« in der SPD-Bundestagsfraktion

1 Vgl. hierzu ausführlicher z. B. Klammer (1997), Rolf (1997), Klammer/Rolf (1998).

2 Diese Ausdehnung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten war in der gleichen Phase auch in einer Reihe anderer europäischer Länder zu beobachten.

bereits ein »gemäßigtes« Rentensplitting-Konzept vor, das Anforderungen an eine verbesserte Anrechnung von Kindererziehungsleistungen mit einem Vorschlag zum Rentensplitting verknüpfte. Während es ein Rentensplitting bisher bekanntlich mit Ausnahme des Versorgungsausgleiches im Scheidungsfall nicht gibt, ist im Bereich »Anerkennung von Kindererziehungszeiten« inzwischen tatsächlich einiges verbessert worden. Zu erinnern ist an die Ausdehnung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten von einem auf drei Jahre für Geburten nach 1992 und zuletzt an die Neuregelungen des vergangenen Jahres, namentlich die Erhöhung des anzurechnenden Satzes auf 100 % des Durchschnittseinkommens (d. h. einen Entgeltspunkt pro Jahr) und vor allem die additive Anrechnung der Kindererziehungszeiten (neben einer eventuellen Erwerbstätigkeit). Dies waren wichtige Regelungen zur Honorierung der Kindererziehungsleistung, gleichzeitig aber auch zur Abmilderung des Anreizes zum Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit bzw. zur Aufhebung der relativen Schlechterstellung erwerbstätiger Mütter. Da die Ausdehnung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten auf drei Jahre pro Kind erst für seit 1992 geborene Kinder gilt, wird der Niederschlag erst meßbar sein, wenn die entsprechenden Mütterkohorten in Rente gehen, d. h. in mehreren Jahrzehnten.

Im Rahmen der jetzt anstehenden Rentenreform wurde die verbesserte Alterssicherung von Frauen stets als ein Schwerpunkt genannt; immerhin sind vor allem aus der SPD seit Jahren Forderungen nach dem Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen laut geworden.³ Tatsächlich heißt der entsprechende Abschnitt im Eckpunktepapier nun: »Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung der Frau mit individuellen Wahlmöglichkeiten«.

Die Bedeutung des Themas ergibt sich insofern nicht nur daraus, daß eine lange Diskussion bisher nur zu partiellen Verbesserungen geführt hat und die Zahlen und Fakten nach wie vor auf großen Reformbedarf hinweisen, sondern vielmehr daraus, daß das Thema nun – endlich – explizit auf der politischen Agenda steht. Es geht nun darum, langfristige Konzepte und Richtlinien zu entwickeln, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Arbeitsteilung der Geschlechter, ihre Bewertung und damit auch die Geschlechtergerechtigkeit haben.

Im folgenden soll daher zunächst ein empirischer Überblick über die Alterssicherung von Frauen und den daraus ableitbaren Handlungsbedarf gegeben werden. Im Anschluß geht es um die Darstellung und Bewertung des Regierungskonzeptes, soweit es aus dem letzten veröffentlichten Papier, dem »Eckpunktepapier« zur Rentenreform,

3 Die Grünen haben dieses Ziel über Jahre eher indirekt im Rahmen der Weiterentwicklung des Konzepts einer bedarfsorientierten Mindestsicherung mitverfolgt.

zu erkennen ist. Abschließend werden einige Kernpunkte und Thesen formuliert, die in der weiteren Debatte um die Verbesserung der Frauenalterssicherung Beachtung finden sollten.

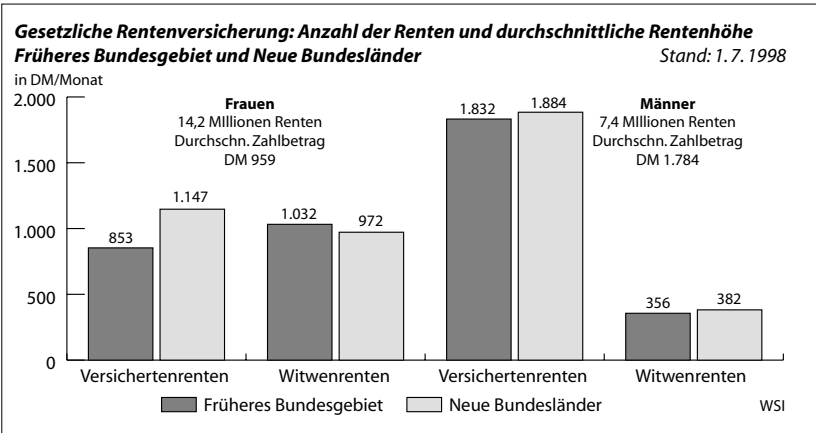
2. ALTERSSICHERUNG VON FRAUEN – EIN EMPIRISCHER ÜBERBLICK

Wie sieht die aktuelle Situation von Frauen im Alter aus, und wie wird sie sich voraussichtlich entwickeln? Hierzu im folgenden einige Auswertungen, die sich im wesentlichen auf Daten des VDR, der ASID und der aktuellen AVID stützen.⁴

2.1 Die heutige Altersversorgung von Frauen durch die GRV

Die überwiegende *Zahl*, nämlich rund zwei Drittel aller *GRV-Renten* fließen heute an Frauen (14,2 Millionen Renten gegenüber 7,4 Millionen Renten, die an Männer gezahlt werden). Dafür liegt der *Durchschnittsbetrag* der (Versicherten-)Renten von Frauen im Westen nur etwa halb so hoch wie bei den Männern und auch im Osten liegen die Männerrenten – trotz der langjährigen Erwerbsbiographien der weiblichen Bevölkerung – immer noch mehr als die Hälfte über den Renten der Frauen (Schaubild 1).

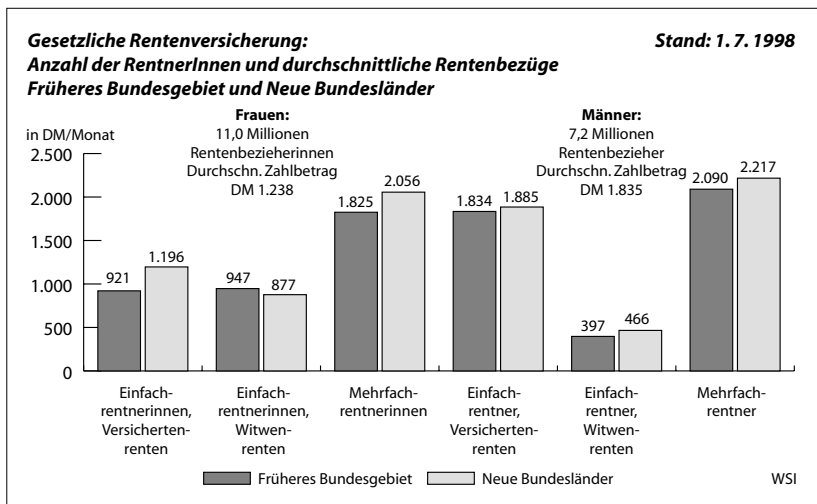
Schaubild 1



Quelle: VDR.

Etwas günstiger sieht die Situation für Frauen bei einer *Personenbetrachtung* aus, d. h. bei einer Gegenüberstellung von Rentenbezieher/innen statt von Renten (Schaubild 2). Gerade niedrige Renten von Frauen werden häufig kumuliert, vor allem im »klassischen« Fall des Zusammentreffens einer (niedrigen) eigenständigen Rente mit einer Hinterbliebenenrente. Vergleicht man die Gruppe der weiblichen und männlichen Mehrfachrentenbezieher, so ist das Versorgungsniveau (bezogen auf die GRV-Renten) in etwa vergleichbar. Beim Vergleich von Frauen und Männern, die lediglich eine einzige Versichertenrente beziehen, ergibt sich jedoch für die Frauen ein gegenüber dem pauschalen Rentenvergleich nur unwesentlich verbessertes Bild.

Schaubild 2

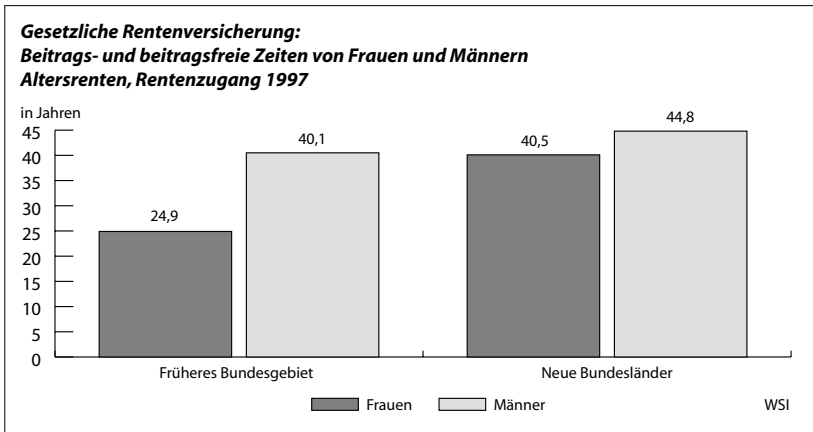


Quelle: VDR.

Zu der ungleichen Höhe der eigenständigen Altersrenten von Frauen und Männern tragen beide maßgeblichen Faktoren der Rentenformel, nämlich *der Zeit- und der Einkommensfaktor*, gleichermaßen bei.

Wie aus Schaubild 3 ersichtlich, liegt vor allem bei Frauen im früheren Bundesgebiet die Summe aus Beitrags- und anrechenbaren beitragsfreien *Zeiten* deutlich unter derjenigen der Männer. Dies ist vor allem der Ausdruck von Erwerbsunterbrechungen, die zumindest in der Generation heutiger Zugangsrentnerinnen noch den Regelfall darstellten. In den neuen Bundesländern spielen geschlechtsspezifische Differenzen im Zeitfaktor bei heutigen ZugangsrentnerInnen eine erheblich geringere Rolle.

Schaubild 3



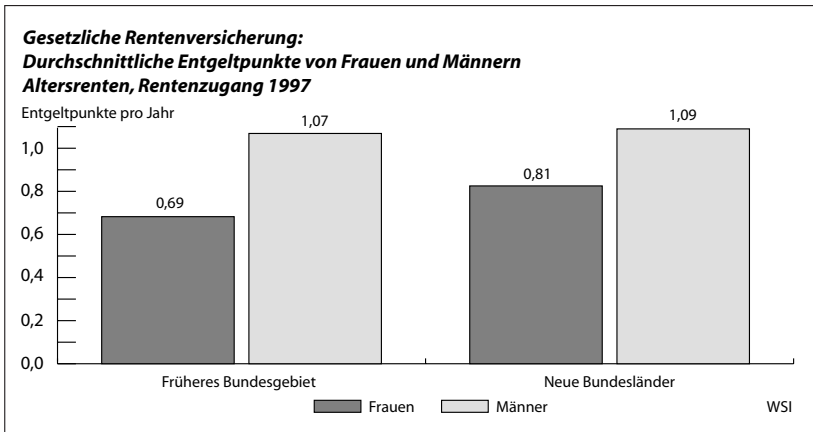
Quelle: VDR.

Auch die geschlechtsspezifischen Differenzen im *Einkommensfaktor* – gemessen an der durchschnittlichen Zahl der pro Jahr gesammelten Entgeltpunkte – fallen im Westen erheblich höher aus als im Osten (Schaubild 4). Hier schlagen sich nicht nur landesteil- und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede nieder, sondern auch unterschiedliche Teilzeitquoten zwischen Frauen und Männern einerseits und West und Ost andererseits. Festzuhalten ist jedoch, daß für die verbleibenden Niveaudifferenzen zwischen Frauen- und Männerrenten in den neuen Bundesländern Unterschiede in den (früheren) Erwerbseinkommen eine erheblich größere Rolle spielen als Unterschiede in der Versicherungszeit.

2.2 Betriebsrentenansprüche von Frauen

Die Ungleichversorgung von Frauen und Männern im Alter wird noch deutlicher, wenn die *Betriebsrentenansprüche* mit in die Betrachtung einbezogen werden. Dies gilt zumindest für das frühere Bundesgebiet, insofern Betriebsrenten im Gebiet der neuen Bundesländer bisher für die Rentnerbevölkerung beiderlei Geschlechts eine Seltenheit darstellen. Im früheren Bundesgebiet lag die Quote der Betriebsrentenempfängerinnen an allen potentiellen Empfängerinnen der Altersgruppe 65 und älter im Jahr 1995 bei 10 %, während unter der männlichen Vergleichsgruppe immerhin jeder zweite Mann eine Betriebsrente bezog, d. h. 50 % (Schaubild 5). Zwar war der *Deckungsgrad* im vor-

Schaubild 4

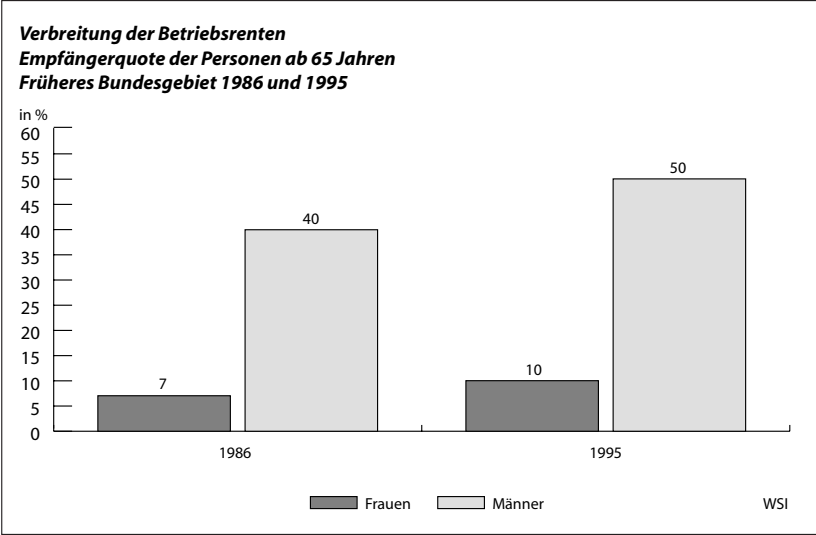


Quelle: VDR.

angegangenen Jahrzehnt, d. h. zwischen 1986 und 1995, bei beiden Geschlechtern angestiegen, allerdings bei Frauen nur um 3, bei Männern dagegen um 10 Prozentpunkte, so daß sich die geschlechtsspezifischen Differenzen der Empfängerquoten in diesem Zeitraum noch weiter verstärkt haben. Die Gründe für die geringe Berechtigtenquote bei den Frauen liegen vor allem in den üblichen Anspruchsvoraussetzungen von Betriebsrentensystemen, namentlich einer mindestens 10jährigen Betriebszugehörigkeitsdauer und eines Mindestalters von 35 beim Ausscheiden aus dem Betrieb. Diese Ansprüche konfliktieren bis heute mit typischen Frauenerwerbsbiographien. Hinzukommt, daß Frauen häufig in Bereichen arbeiten (Handel, Dienstleistungen etc.), in denen der Deckungsgrad betrieblicher Alterssicherungssysteme ohnehin gering ist.

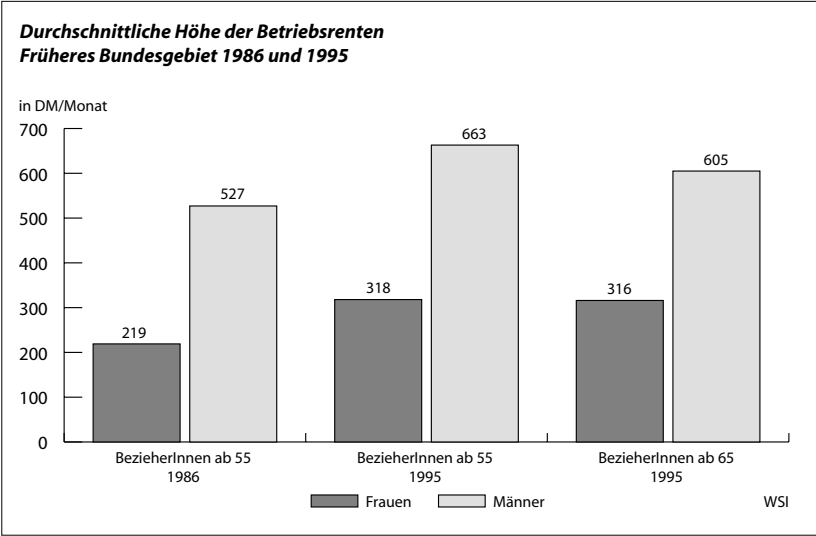
Die Versorgungsunterschiede von Frauen und Männern beschränken sich aber nicht auf den Deckungsgrad. Auch die *Höhe der Leistungen* bei denen, die überhaupt einen Betriebsrentenanspruch haben, ist in Abhängigkeit vom Geschlecht höchst unterschiedlich (Schaubild 6). So lagen im Jahr 1995 in der Gruppe der über 65jährigen die an Männer gezahlten Betriebsrenten im Durchschnitt rund doppelt so hoch wie die an Frauen fließenden Leistungen. Noch größer war der Unterschied bei einem Vergleich aller weiblichen und männlichen Bezieher ab 55. Gegenüber 1986 hat sich das Bild dabei aus Sicht der Frauen nur geringfügig verbessert.

Schaubild 5



Quelle: ASID 86, ASID 95.

Schaubild 6

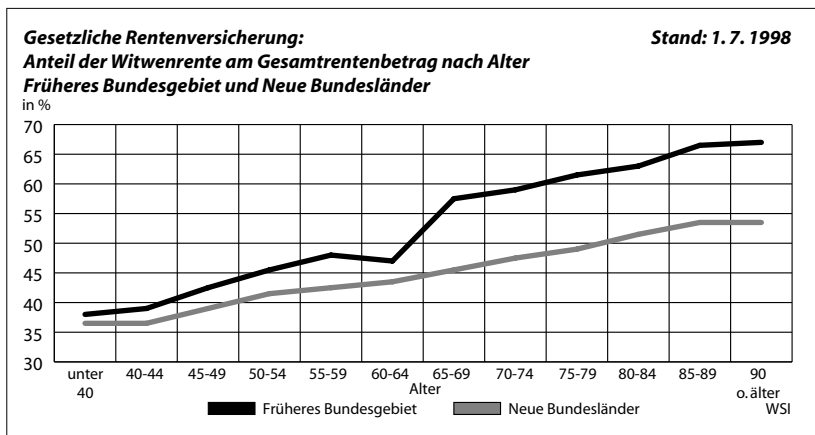


Quelle: ASID 86, ASID 95.

2.3. Projektionen zur zukünftigen Entwicklung der Versorgungsansprüche

Für eine zukunftsweisende Reform der Alterssicherung von Frauen ist unter anderem die Frage wichtig, wie sich das Absicherungs niveau und der Absicherungsbedarf der Frauen zukünftig entwickeln wird. Eine gängige, nicht unplausible und für die gegenwärtige Reformdebatte zentrale These ist diejenige, daß infolge der gestiegenen und weiter steigenden Erwerbsbeteiligung der westdeutschen Frauen und des unvermindert hohen Erwerbswunsches ostdeutscher Frauen die eigenständigen Alterssicherungsansprüche von Frauen »automatisch« auch im bestehenden System ansteigen und hierdurch gleichzeitig die Kürzungs- und Einsparungspotentiale im Bereich der abgeleiteten *Hinterbliebenenrente* wachsen würden. Diese Vermutung wird auf den ersten Blick von Schaubild 7 bestätigt, das für den Zeitpunkt Juli 1998 den Anteil der Hinterbliebenenrente bei Rentnerinnen verschiedener Altersgruppen ausweist. Ganz besonders für das frühere Bundesgebiet, aber auch für die neuen Bundesländer gilt: Je jünger die Frauen, desto geringer das Gewicht der Hinterbliebenenrenten innerhalb des persönlichen Renteneinkommens.

Schaubild 7



Quelle: VDR.

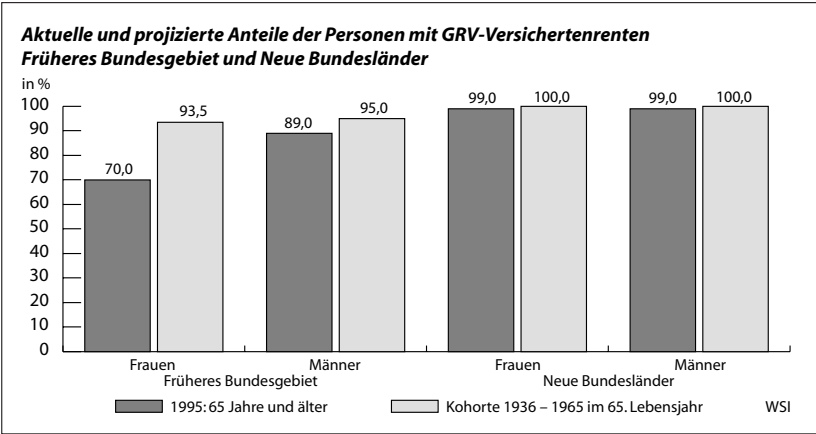
Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es sich um eine Querschnittsanalyse handelt, die nur begrenzt Aussagen darüber zuläßt, wie sich die Situation der jüngeren abgebildeten Kohorten mit zunehmendem Alter entwickelt. Da mit zunehmendem

Alter der Frauen statistisch auch der Anteil der Witwen (mit Witwenrentenansprüchen) ansteigt, ist jedoch in jedem Fall davon auszugehen, daß auch bei den heute jüngeren Frauen der Anteil der Hinterbliebenenrenten am Gesamtrenteneinkommen sukzessive wachsen wird, wenn auch vermutlich schon aufgrund der Anrechnungsregelungen für die Hinterbliebenenrente weniger stark, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Wichtig für das endgültige Gewicht der Hinterbliebenenversorgung ist daher die Frage, wie sich c.p. die eigenständigen Ansprüche von Frauen zukünftig entwickeln werden. Hierüber gibt erstmals die kürzlich vorgestellte Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland (AVID) Aufschluß, in deren Rahmen Projektionen für die nächsten 20 Rentenzugangsjahrgänge (Kohorten der Geburtsjahrgänge 1936 – 1955) erstellt wurden.

Der AVID zufolge wird der Anteil der Frauen mit GRV-Versichertenrenten in dieser Periode im Westen von 70 % (im Jahr 1995) auf 89 % ansteigen; im Osten liegt er ohnehin schon bei 99 % und ist damit kaum noch steigerbar (Schaubild 8). Einhergehend mit der steigenden Erwerbsquote wird somit auch der *Deckungsgrad der GRV* erheblich ansteigen.

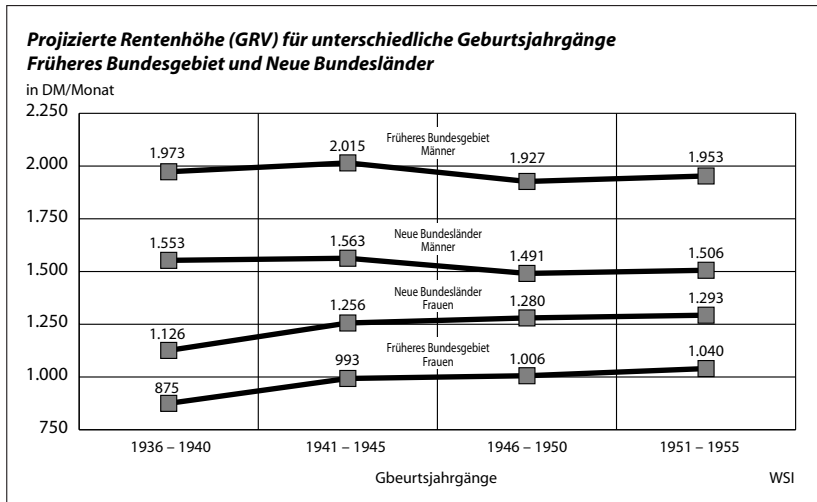
Schaubild 8



Quelle: AVID.

Mit der sukzessiven Erhöhung des Anteils der Frauen, die eine eigenständige Rente beziehen werden, und der Angleichung an die entsprechende Quote der Männer ist jedoch keineswegs eine vergleichbare Annäherung an die *Rentenhöhe* verbunden (Schaubild 9).

Schaubild 9



Anmerkung: in Werten von 1995.

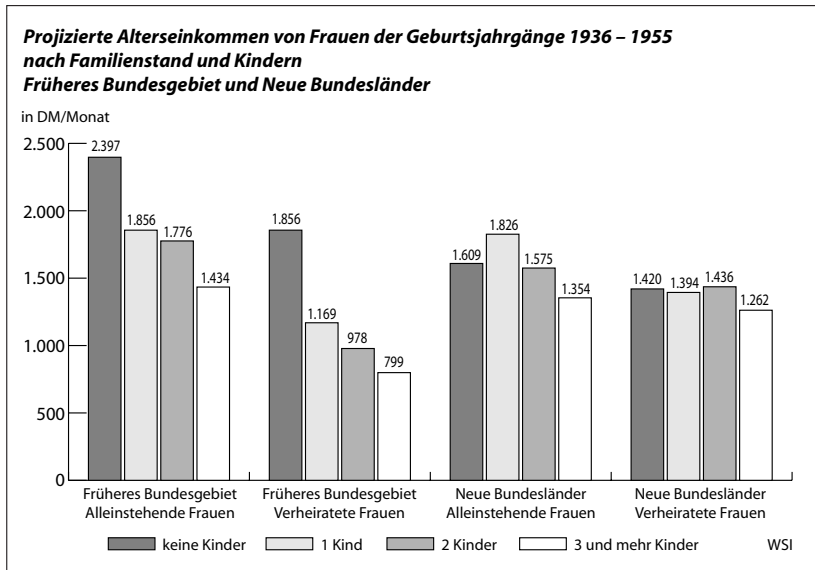
Quelle: AVID.

Zwar steigt (in Werten von 1995) die durchschnittliche Versichertenrente von Frauen sowohl im früheren Bundesgebiet als auch in den neuen Bundesländern von Kohorte zu Kohorte an, während sie bei den Männern in beiden Landesteilen für die Geburtsjahrgänge nach 1945 voraussichtlich leicht absinkt. Dennoch bleiben die geschlechtsspezifischen Unterschiede den Berechnungen zufolge zumindest im Westen eklatant: selbst in der jüngsten untersuchten Kohorte, den Geburtsjahrgängen 1951 – 1955, werden Männer eine um rund 90 % höhere Altersrente als Frauen beziehen.

Dabei bleibt trotz veränderter Erwerbsbiographien von Frauen zumindest in den alten Bundesländern auch in Zukunft die Frage der *Mutterschaft* die »Gretchenfrage« bezüglich der Alterssicherung von Frauen. Ob und wieviele Kinder eine Frau erzieht, wirkt sich unmittelbar, aber invers, auf ihre Altersbezüge aus. Wie Schaubild 10 bezogen auf die Summe der Alterseinkommen (d. h. nicht nur die GRV-Renten) zeigt, bleibt schon der Unterschied der Alterseinkünfte zwischen Frauen ohne Kinder und Frauen mit einem Kind – unabhängig vom Familienstand – beträchtlich. Dieser Unterschied wächst noch mit der Zahl der Kinder. Die im Rahmen der AVID ermittelten Versorgungsniveaus für die Frauen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung ca. 40 – 60 Jahre alt waren, sind dabei die »Spätfolgen« der für die westdeutsche Vergangenheit typischen Rollenverteilung und Kinderbetreuungssituation. Anders sieht es erwartungsgemäß im

Bereich der ehemaligen DDR aus, wo der Zusammenhang zwischen Kindern und Frauenernährungssicherung weniger eindeutig ist bzw. erst ab dem dritten Kind sichtbar wird.

Schaubild 10



Quelle: AVID.

3. WAS IST ZU TUN? – DIE GRUNDSATZDEBATTE

Was ist angesichts der dargestellten Situation nun zu tun?

Obwohl Konsens darüber besteht, daß die Leistungen kindererziehender Frauen mit den eingeführten Regelungen bei weitem noch nicht so honoriert sein dürften, daß es im Alter (geschweige denn während der eigentlichen Erziehungsphase) zu einem adäquaten finanziellen Ausgleich für hierdurch entgangene Erwerbs- und Vorsorgemöglichkeiten kommen würde, scheiden sich die Geister in bezug auf die prioritäre Weiterverfolgung dieses Wegs.

Von einigen wird die weitere Ausdehnung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten gefordert. So schlagen z. B. Leipert/Opielka in ihrer im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe erstellten Studie »Erziehungsgehalt 2000« die Einführung eines Erziehungsgehaltes für Kindererziehende vor, verbunden mit der Ausdeh-

nung der in der GRV angerechneten Kindererziehungszeiten von 3 auf 7 Jahre pro Kind.⁵

Von anderen wird dieser Weg eher als Sackgasse gesehen. Hiermit ist die Befürchtung verbunden, daß entsprechende Regelungen die vorherrschenden Muster der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung nur weiter verfestigen statt aufbrechen würden. Die erneute Ausdehnung anrechenbarer Kindererziehungszeiten könnte sich so als Pyrrhus-Sieg für Frauen erweisen, der letztlich ihre Rolle als »Rentner(innen) zweiter Klasse« auf Dauer zementiert. Auch artikuliert sich hier die Befürchtung, daß in Abhängigkeit von der Kassenlage entsprechende Umverteilungsregelungen das höchste Risiko tragen, wieder eliminiert zu werden – mit den entsprechenden Folgen für die materielle Situation von Frauen im Alter. In jedem Fall muß aber das Thema »Umgang mit Kindererziehung bzw. Reproduktionsarbeit« ein Hauptthema der Reform der Alterssicherung sein – nicht nur aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit, sondern auch vor dem Hintergrund, daß es sich bei der Alterssicherung um einen Drei-Generationenvertrag handelt.

Zugleich gibt es eine große Debatte um die Zukunft der Hinterbliebenenversorgung. Die Motive sind hier jedoch geteilter Natur. Einerseits geht es darum, ob und wie man verheiratete Frauen, die im Rahmen der ehelichen Arbeitsteilung eigene Erwerbsarbeit zurückgestellt und vorwiegend andere Aufgaben übernommen haben, gegenüber der jetzigen Regelung, die für sie (abgesehen vom Scheidungsfall) nur abgeleitete Leistungen im Hinterbliebenenfall vorsieht, besserstellen kann. Zu verkennen ist aber auch nicht, daß ein Teil der in der Debatte um die Reform der Hinterbliebenensicherung Engagierten vor allem den erheblichen Ausgabenbatzen – rund ein Drittel der Rentenausgaben – und das hier im Zusammenhang mit der ansteigenden Frauenerwerbstätigkeit geortete Kürzungspotential im Auge hat.

Welche Ansätze zur Verbesserung der Alterssicherung von Frauen stehen nun im Rahmen der aktuellen Reformdiskussion zur Debatte bzw. welche Antworten auf die angesprochenen Problembereiche lassen sich aus dem vorliegenden Eckpunktepapier, dem bislang letzten veröffentlichten Konzept zur anstehenden Rentenreform, ablesen?

4. DIE ANSÄTZE DES ECKPUNKTEPAPIERS ZUR REFORM DER FRAUENALTERSSICHERUNG

Schon ein kurzer Blick auf die quantitative Ausgestaltung des relevanten Eckpunktes »Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung der Frau mit individuellen Wahl-

5 Vgl. Leipert/Opielka (1998).

möglichkeiten« macht deutlich, daß der Schwerpunkt des Interesses auf einer Reform der Hinterbliebenenversorgung liegt, während das Problem des unmittelbaren Umgangs mit reproduktiver Arbeit, vor allem Kindererziehung, nur in einem Absatz bzw. einem Vorschlag seinen direkten Niederschlag findet.

4.1 Schwerpunkt Hinterbliebenenversorgung:

3 Konzepte als »Optionenmodell«

4.1.1 Darstellung

Das Eckpunktepapier schlägt zur Reform der Hinterbliebenensicherung ein »Optionenmodell« vor: Ehepaare sollen diesem Vorschlag gemäß zukünftig die Wahl zwischen drei Sicherungsmodellen haben, die unterschiedlichen Eheleitbildern folgen.

Die folgende Synopse zeigt auf, was sich hinter den skizzierten Vorschlägen des »Partnerschaftsmodells«, des »Teilhabemodells« und des »Unterhaltersatzmodells« verbirgt (Übersicht 1).

Übersicht 1

Reform der Hinterbliebenenversorgung: Die drei Konzepte des »Eckpunktepapiers«

1. Partnerschaftsmodell

- Während der Ehezeit erworbene Rentenanwartschaften beider Ehepartner werden beim 2. Rentenfall gesplittet
- Bei Tod erhält der Überlebende eine Rente aus 100 % seiner außerhalb der Ehe erworbenen Anwartschaften und 75 % der gemeinsam in der Ehe erworbenen Anwartschaften.
- Gilt für nichteheliche Lebensgemeinschaften auf Antrag.

2. Teilhabemodell

- Zu Lebzeiten behält jeder seine Rente aus eigenen Anwartschaften
- Bei Tod erhält der Überlebende eine Rente aus 70 % aller vor und in der Ehe von bei den Partnern erworbenen Anwartschaften.

3. Unterhaltersatzmodell

- Jeder Ehegatte erhält im Hinterbliebenenfall seine volle eigene Rente und zusätzlich eine 60 %ige Hinterbliebenenrente aus der Anwartschaft des Verstorbenen.
- Auf die Hinterbliebenenrente wird Einkommen über einen Freibetrag von 630 DM voll angerechnet.

Quelle: BMA: Eckpunktepapier zur Rentenstrukturreform, Juni 1999.

Von den drei Modellen entspricht das dritte, das *Unterhaltersatzmodell*, grundsätzlich der bisherigen Regelung der Ehe- und Hinterbliebenenversorgung. Allerdings sind sehr viel schärfere Anrechnungsvorschriften für eigenes Einkommen des Hinterbliebenen vorgesehen, insofern sowohl der anrechnungsfreie Freibetrag auf die Geringfügigkeitsgrenze abgesenkt (und damit etwa halbiert) wird, als auch für höheres Einkommen der bisherige Anrechnungssatz von 40 % auf 100 % angehoben werden soll. Hinterbliebenenrenten in bisheriger Höhe würden somit nur noch solche (Neu-) Hinterbliebenen beziehen, deren eigenes Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze liegt, d. h. vor allem Hausfrauen.

Beim *Teilhabemodell* bleibt zu Lebzeiten ebenfalls der bisherige Rechtsstand unverändert. Im Hinterbliebenenfall orientiert sich dagegen die Zahlung am verminderten Bedarf der verbleibenden Person. Gleichzeitig spiegelt sich hier – anders als bei der bisherigen Regelung – ein partnerschaftliches Eheverständnis, indem jeder der beiden potentiellen Hinterbliebenen einer ehelichen Versorgungsgemeinschaft unabhängig davon, wie groß der Anteil seiner eigenständigen Rente am vorherigen Haushaltsrenteneinkommen war, nach der Verwitwung gleich gestellt wird. Der vorgesehene Teilhabesatz von 70 % am Gesamtrenteneinkommen würde faktisch vor allem Witwen mit »Hausfrauenkarriere«, d. h. ohne eigenständige Rentenansprüche, besserstellen, die bisher lediglich eine abgeleitete Rente in Höhe von 60 % der Rente ihres verstorbenen Ehemannes erhielten. Genau in diesen Fällen tritt andererseits für den Mann der größte »Verlust« ein, falls er der Hinterbliebene ist: in diesem Fall verliert er 30 % seines eigenständigen Rentenanspruchs. Dies bedeutet auch, daß er fortan bis zu 30 % weniger Rente bezieht als ein unverheirateter Rentner mit gleicher Erwerbs- und Versichertenbiographie, und zwar auch dann, wenn die Ehe nur sehr kurz war. Eine Garantie der eigenen Ansprüche ist im Teilhabemodell folglich nicht vorgesehen.

Das *Partnerschaftsmodell* schließlich geht am weitesten im Verständnis der Ehe als Versorgungsgemeinschaft, indem hier bereits zu Lebzeiten (im Moment des Renteneintritts der zweiten Person) ein hälftiges Splitting aller gemeinsam während der Ehezeit erworbenen Ansprüche vorgesehen ist. Unberührt durch das Splitting bleiben dabei die Rentenansprüche, die von beiden Partnern außerhalb der Ehezeit erworben wurden. Insofern entspricht der Vorschlag dem im Falle der Scheidung zum Tragen kommenden Versorgungsausgleich. Im Hinterbliebenenfall ist allerdings (anders als nach Scheidungen) ein Teilhabesatz von 75 % bezogen auf die gesamten während der Ehe erworbenen Ansprüche vorgesehen. Dies folgt der Erkenntnis, daß im Hinterbliebenenfall die Skaleneffekte gemeinsamer Haushaltsführung entfallen und bei einer Rente des Hinterbliebenen von lediglich 50 % der

in der Ehe erworbenen Ansprüche vor allem bei Personen mit geringen eigenen, vor der Ehe erworbenen Versicherungsansprüchen eine eklatante Verschlechterung der materiellen Situation zu befürchten wäre. Ein Schutz der nach heutigem Verständnis eigenständigen Ansprüche ist somit im Partnerschaftsmodell – anders als im Teilhabemodell – zwar für die Zeiten außerhalb der Ehe gegeben, nicht jedoch für die Ehezeiten. Die größten finanziellen Vorteile würde dieses Modell lang verheirateten Hausfrauen ohne eigene Versicherungsbiographie bringen, und zwar sowohl während der gemeinsamen Rentnerzeit, als auch im Hinterbliebenenfall. Ihre Ehemänner hätten im Gegenzug die größten Einbußen gegenüber dem heutigen System. Nach kurzer Ehedauer stehen hinterbliebene Hausfrauen i.d.R. erheblich schlechter als im heutigen Modell bzw. auch im »neuen« Unterhaltersatzmodell sowie im Teilhabemodell. Für Männer mit hohen Versicherungsansprüchen gibt es im Hinterbliebenenfall zwar i.d.R. Verluste im Vergleich zum heutigen Modell bzw. dem Unterhaltersatzmodell, jedoch fallen diese nach kurzer Ehedauer (und bei einer Ehefrau ohne hohe eigene Versicherungsansprüche) erheblich geringer aus als im Teilhabemodell.

4.1.2 Bewertung

Es ist offenbar, daß es sich bei dem vorgeschlagenen Optionsmodell um eine Kompromißlösung handelt. Einige Anhaltspunkte – z. B. auch frühere Diskussionen in Kreisen der SPD – sprechen dafür, daß das Partnerschaftsmodell favorisiert wird. Dieses Modell entspricht in der Tat der seit Jahren diskutierten Forderung, die vorwiegend von Frauen innerhalb der Ehe unentgeltlich geleistete Arbeit zumindest im Alter durch eine entsprechende Aufteilung der Rentenansprüche (als Lohn für Lebensleistung) sichtbar zu machen. Es entspricht dem Leitbild einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung und zudem auch weitgehend der Praxis des Versorgungsausgleichs im Falle einer Scheidung. Eine zu begrüßende Neuerung stellt angesichts des faktischen Lebensformenwandels auch die auf freiwilliger Basis vorgesehene Öffnung des Modells für nichteheliche Lebensgemeinschaften dar.

Das Optionsmodell des Eckpunktepapiers zeugt jedoch davon, daß eine generelle Umstellung auf ein entsprechendes Partnerschaftsmodell als zu radikaler bzw. aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen nicht konsensfähiger und/oder politisch nicht durchsetzbarer Weg empfunden wird. Dabei handelt es sich bei dem Vorschlag des Eckpunktepapiers nicht einmal um die »radikale« Variante der Diskussion, derzufolge für (Ehe-)Paare durch die Versicherungsträger ein kontinuierliches Anwartschaftssplitting auf getrennten Konten vorgenommen werden sollte und

sich folglich das Splitting auch bereits im ersten Rentenfall auf die Rentenhöhe auswirken würde.⁶

Offensichtlich mit Rücksicht auf divergierende Interessen und mögliche Widerstände werden in Ergänzung des Partnerschaftsmodells zwei weitere Optionen zur Wahl gestellt. Davon entspricht eines – das Unterhaltersatzmodell – weitgehend dem bisherigen Modell, soll allerdings anscheinend durch die Änderung der Einkommensanrechnungsvorschriften bewußt unattraktiv gemacht werden. Prompt ist bereits (z. B. aus den Reihen der Opposition) Protest wegen der absehbaren Verschlechterungen für bestimmte Haushaltstypen laut geworden ist. Eben solche Verschlechterungen für bestimmte Versicherte – vor allem Männer mit hohen Versicherungsansprüchen, die Witwer werden – werden im Rahmen des Teilhabemodells gesehen. Hier kritisiert u. a. der VDR, daß der fehlende Schutz eigenständiger Versicherungsansprüche nicht verfassungskonform sei.

Zu dem Vorwurf, daß sich für bestimmte Einzelpersonen oder Paare bzw. Versicherungsbiographien und Lebensformen Verschlechterungen ergeben werden, ist anzumerken, daß dies als zwangsläufige Folge einer Reform angesehen werden muß, bei der es primär nicht um eine Leistungsausdehnung, sondern um eine konzeptionelle Neuorientierung geht. Es wäre insofern unredlich, zu behaupten, eine solche Reform würde keine »VerliererInnen« haben. Dieser Umstand darf jedoch nicht als Totschlagargument benutzt werden. Schließlich geht es ja gerade darum, die bisherige Privilegierung bestimmter Lebensmuster einzuschränken, die inzwischen als gesellschaftlich problematisch angesehen werden – nicht zuletzt deshalb, weil sich die ursprünglich vielleicht mit den Interessen zahlreicher Frauen übereinstimmende Förderung der Hausfrauenehe durch »großzügige« Hinterbliebenenrenten (u. a.!) inzwischen für viele Frauen als Bumerang erwiesen hat. Insofern ist eine langfristige Umorientierung und Neuverteilung ja gerade erwünscht. Verfassungsrechtliche Bedenken werden in diesem Zusammenhang in Deutschland gerne und schnell geäußert. Zu fragen wäre, ob sich hinter diesem Argument nicht teilweise eher mangelnder Wille verbirgt. Immerhin ist im konkreten Fall darauf zu verweisen, daß auch andere europäische Länder, z. B. die Schweiz, offensichtlich recht gut mit einem Rentensystem leben, bei dem sich die Beiträge am Einkommen (sogar ohne Beitragsbemessungsgrenze!) orientieren, die Höhe der Leistungen aber zum einen gedeckelt und zum anderen am Familienstand orientiert ist. Zudem wäre einmal grundsätzlich das Verständnis von »eigenständigen« Versicherungsansprüchen vor dem Hintergrund der empirischen Kenntnisse über die deutsche Realität zu hinterfragen: Hohe (Männer-)Renten, Resultat durchgängiger

6 So z. B. schon 1992 die Forderung des Deutschen Juristinnenbundes, die in der jüngsten Stellungnahme zur Rentendiskussion aufrechterhalten wurde; vgl. Deutscher Juristinnenbund, Kommission Familienlastenausgleich des djb (1999).

Vollzeiterwerbstätigkeit und stetiger Karriereentwicklung, sind zumindest in der Vergangenheit häufig erst durch die unbezahlte Unterstützung und Zuarbeit einer nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätigen Ehefrau ermöglicht worden. Dieser unsichtbare Anteil an der Erarbeitung des »familiären« Rentenanspruchs soll durch ein Partnerschaftsmodell gerade sichtbar gemacht und entsprechend zugeteilt werden. Die Kritik daran, daß ein verheirateter Mann im Vergleich zu einem ledigen Mann trotz gleicher Beiträge hier u.U. »schlechtergestellt« wird, ist insofern unzutreffend, weil die falschen Vergleichspersonen gewählt werden: Ohne Unterstützung wäre der Rentenanspruch des erstgenannten vermutlich ohnehin geringer ausgefallen.

Selbstverständlich muß bei jeder Alterssicherungsreform, gerade wegen des engen Bezugs zwischen Alterssicherung und langfristiger Lebensplanung, dem Vertrauensschutz eine besondere Bedeutung zugemessen werden. Aus diesem Grunde würde auch die *kurzfristige* Einführung der erheblich verschärften Anrechnungsregelungen im Unterhaltersatzmodell für eine Reihe von Frauen ohne Zweifel zu unzumutbaren Härten führen. Dies ist aber ohne weiteres auf dem Wege von Übergangsfristen zu regeln, die ja auch im Eckpunktepapier durch die Beschränkung auf zukünftige Ehen angeordnet sind. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß – zurecht – keines der vorgesehenen Modelle davon ausgeht, daß kurz- oder mittelfristig gänzlich auf eine Hinterbliebenenversicherung verzichtet werden kann.

Problematischer als die vorgebrachte Kritik, die sich an der Verschlechterung für bestimmte Biographien festmacht, erscheint jedoch das Optionsmodell als solches. Statt die dringend gebotene Vereinfachung des Rentenrechts voranzutreiben, führt es zu einer erheblichen Verkomplizierung der Materie. Eine entsprechende Verpflichtung eines jeden (Ehe-) Paares zur individuellen Festlegung geht grundsätzlich an der Lebenswirklichkeit vorbei. Abgesehen davon, daß dies für die meisten Menschen schlichtweg eine Überforderung bedeuten würde, setzen die unterschiedlichen Varianten auch bei denjenigen, die die Bereitschaft zur Einarbeitung in die Materie mitbringen, detaillierte Annahmen über zukünftige Arbeitsmarktpartizipation und Einkommensentwicklung der Partner, vor allem aber auch über die Reihenfolge des Versterbens voraus. Wird z. B. die Reihenfolge des Todes falsch vorausgesagt, können sich in Abhängigkeit vom gewählten Modell erhebliche Verschlechterungen für die Absicherung des Hinterbliebenen ergeben. Profitieren gegenüber den heutigen Regelungen würden bei geschickter Modellwahl (wegen der fehlenden Nebenerwerbsbeschränkungen) u. a. die Besserverdienenden – eine nicht unbedingt gewollte Konsequenz.

Geklärt werden muß in diesem Zusammenhang auch, zu welchem Zeitpunkt die verbindliche Modellwahl eines jeden Paares zu erfolgen hat. Das Eckpunktepapier läßt

dies noch offen. Legt man einen frühen Zeitpunkt fest – z. B. den Moment der Eheschließung – ist aus den o. g. Gründen mit einem hohen Anteil »falscher«, d. h. nicht optimaler Entscheidungen zu rechnen. Es ist anzunehmen, daß eine solche Lösung mit einer Möglichkeit, die Entscheidung unter bestimmten Bedingungen später revidieren zu können, verknüpft sein müßte. Es spricht insofern einiges für einen »späten« Zeitpunkt, zu dem die Festlegung erfolgen muß. Vorstellbar wäre der Zeitpunkt des ersten Rentenzugangs. Dies würde die individuelle Optimierung erheblich erleichtern. Als Kehrseite des weitgehenden Ausschlusses von Fehlentscheidungen dürften die Leistungsausgaben für die Rentenversicherung allerdings umso höher liegen, desto später der Wahlzeitpunkt angesetzt wird. Baldige Berechnungen über die möglichen Auswirkungen unterschiedlicher Wahlzeitpunkte erscheinen insofern dringend angeraten.

Völlig übersehen wird bei dem Optionsmodell auch die Machtfrage. Selbst bei vollständigem Wissen wäre es unwahrscheinlich, daß das Modell, bei dem die Frau jeweils am meisten profitieren würde, auch gewählt würde. Welcher Mann mit hohen Anwartschaften, der noch in höherem Alter eine nicht oder nur geringfügig erwerbstätige Frau heiratet, würde z. B. freiwillig in das Teilhabemodell einwilligen? Gerade dieses Modell dürfte bei ungleichen Einkommensverhältnissen und dem Trend zu späterer Eheschließung nicht allzu viele Chancen haben.

Generell muß – bei allen Interessenskonflikten – gesagt werden, daß es auch Aufgabe einer Rentenreformpolitik sein muß, ein langfristiges Leitbild vorzugeben. Kein System kommt ohne solche Leitvorstellungen aus – auch wenn sie nicht immer so rigide und eingleisig wie in dem bis heute in Deutschland bestehenden System sein müssen. Auch wenn die nun anstehende Reform kaum mehr beansprucht, als eine nachholende *Reaktion* auf den bereits vollzogenen Wandel von Lebensformen und Wertvorstellungen darzustellen, wird sie nicht die Lebensrealität aller Frauen gleichermaßen treffen können. Dieses Problem ist jedoch, wie bereits herausgestellt, sinnvoller durch entsprechende Übergangsfristen als durch auf Dauer angelegte, komplizierte Wahlmodelle zu lösen. Insofern ist kaum vorstellbar und wünschbar, daß das im Eckpunktepapier entworfene Drei-Optionen-Modell tatsächlich der Weisheit letzter Schluß bleiben sollte.

4.2 Eigenständige Sicherung: Was bringen die Ideen zur Mindestsicherung für Frauen?

Eine Reform der Hinterbliebenensicherung allein und ein Anwartschaftssplitting von Ehepaaren – wann und wie auch immer dies durchgeführt wird – reicht allein aber

noch nicht zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen aus. Zum einen bleibt auch bei einem Anwartschaftssplitting bei traditioneller Arbeitsteilung die Honorierung der von Frauen erbrachten Arbeit völlig von der Versicherungsbiographie des Mannes abhängig und damit abgeleitet. Zum anderen sind alle an der Ehe ansetzenden Verbesserungsvorschläge für große Teile der weiblichen Bevölkerung – z. B. Alleinerziehende, aber auch andere Frauen ohne (Ehe-)Partner – völlig ohne Relevanz.

Bezüglich der besonderen Probleme, die gerade kindererziehende Frauen im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit und den Aufbau einer eigenständigen Alterssicherung haben, enthält das Eckpunktepapier allerdings nur einen einzigen weiteren Vorschlag: Für Versicherte, die Kinder unter 10 Jahren erziehen, sollen die Entgelte gemäß der Rentenberechnung nach Mindesteinkommen aufgewertet werden. Dies bedeutet eine Aufwertung geringer Einkommen auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr und damit konkret eine Förderung von Teilzeitarbeit in den ersten 10 Lebensjahren eines Kindes. Dieser Aspekt ist zweifellos wichtig und knüpft an die Forderung an, lieber die *Erwerbsbehinderung* von kindererziehenden Frauen auszugleichen als die Förderung von Nichterwerbstätigkeit auszudehnen. Offen bleibt jedoch die Frage, ob die Anlehnung an die »Rente nach Mindesteinkommen« bedeuten soll, daß diese Förderung tatsächlich nur langjährig Versicherten (mit mindestens 35 Beitragsjahren) zugute kommen soll. Wäre dies so, würde die Förderung die Mehrzahl der Frauen mit Kindern überhaupt nicht erreichen. Aber auch, wenn ihnen eine entsprechende Aufstockung der Entgeltpunkte zugute kommt, dürfte sich hierin das Problem der eigenständigen Alterssicherung von Frauen kaum erschöpfen. Langfristige Einkommenskapazitätsverluste durch Kindererziehung wie auch andere strukturelle Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und bei den Einkommenschancen werden hierdurch nicht berücksichtigt.

Insgesamt ist also festzustellen, daß das Eckpunktepapier das Thema »eigenständige Alterssicherung von Frauen« stark verkürzt – nämlich im wesentlichen auf die Reform der Hinterbliebenensicherung. Zu fragen ist allerdings, inwiefern andere, nicht speziell auf die Alterssicherung von Frauen ausgerichtete Vorschläge des Eckpunktepapiers Potentiale für die Frauenalterssicherung beinhalten. Von Interesse ist hier vor allem der Vorstoß für eine verbesserte Mindestsicherung.

Auch der Vorschlag, die gesetzliche Rentenversicherung durch den Einbau einer Mindestsicherung »armutsfest« zu machen, ist im Eckpunktepapier noch recht vage formuliert – wohl auch deshalb, weil die mögliche Ausgestaltung, aber auch die grundsätzliche Sinnhaftigkeit eines solchen Konzepts bislang noch umstritten ist und sich u. a. der VDR, namentlich sein Geschäftsführer Ruland, dagegen sträubt. Die potentielle Bedeutung einer entsprechenden Sockel-Alterssicherung für Frauen ergibt sich zum einen daraus, daß zur Zeit unter den älteren Sozialhilfeempfängern mit unzureichen-

dem Renteneinkommen Frauen deutlich überrepräsentiert sind. Zum anderen wird auch davon ausgegangen, daß das »non take-up«, d. h. die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe, bei alten Frauen besonders verbreitet ist. Wenn auch alte Menschen insgesamt weniger häufig von Armut betroffen sind als der Durchschnitt der Bevölkerung oder gar Risikogruppen wie Alleinerziehende, so sind somit doch Frauen in der Gruppe der bedürftigen Alten deutlich überrepräsentiert. Sie könnten insofern von einer Mindestsicherung besonders profitieren. Ob dies so sein wird, kann gegebenenfalls aber erst nach der Festlegung der genauen Anspruchsvoraussetzungen geprüft werden. Wenn z. B., wie ein Diskussionsvorschlag lautet, eine Aufstockung nur für langjährig Versicherte mit 35 oder mehr Beitragsjahren (analog zur Rente nach Mindesteinkommen) vorgesehen wird, so werden wiederum gerade die Frauen mit niedrigen Renten überwiegend leer ausgehen. Eine ähnliche Auswirkung hätte eine Bedürftigkeitsprüfung im Familienzusammenhang: wie im Bereich der Arbeitslosenhilfe wäre es hier das (Renten-) Einkommen der Ehemänner, das viele Frauen vom Leistungsbezug ausschließen würde. Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, daß der eventuelle Einbau einer Mindestsicherung an dem zentralen Problem, daß die spezifischen Leistungen und Schwierigkeiten von Frauen im Rentensystem nicht adäquat berücksichtigt werden, wenig ändern würde.

4.3 Versteckte neue Probleme: Der Vorschlag einer obligatorischen Zusatzsicherung

Zu berücksichtigen ist schließlich, daß auch solche Reformvorschläge Auswirkungen auf die Alterssicherung von Frauen haben können, bei denen dies nicht intendiert ist und in deren Kontext auch wenig darüber geredet wird. Dies muß hier vor allem im Zusammenhang mit dem Vorschlag erörtert werden, eine obligatorische, kapitalgedeckte zweite Säule der Alterssicherung einzuführen.

Wie aufgezeigt wurde (vgl. Schaubilder 5 und 6) setzt sich die Benachteiligung von Frauen in der GRV in der Zusatzsicherung, vor allem im bestehenden Betriebsrentenbereich, fort. Dies betrifft sowohl den Deckungsgrad als auch die Leistungshöhe. Bisher verstärkt die betriebliche Alterssicherung damit im wesentlichen die Ungleichversorgung im Alter, insofern diejenigen (Männer) aus dieser Säule hohe Leistungen beziehen, die ohnehin die höheren GRV-Renten beziehen. Ein freiwilliger Ausbau dieser (zur Zeit eher rückläufigen) Säule ohne massive und von ihren Verteilungswirkungen zweifelhaften Steuergeschenken erscheint unrealistisch. Insofern spricht durchaus einiges für eine Obligatorium, sofern man die Zusatzsicherung stärken will.

Dies hätte allerdings vor allem dann erhebliche Konsequenzen für die Alterssicherung von Frauen, wenn der Ausbau der zweiten Säule – und dies steht realistischerweise zu vermuten – mit einem relativen Abbau des Sicherungsniveaus in der ersten Säule einhergehen würde, d. h. im wesentlichen zu einer Substitution führen würde. Gedanken des Solidarausgleichs sind privaten bzw. privatwirtschaftlichen Sicherungsformen fremd. Hierzu gehört auch der Ausgleich für die längere Lebenserwartung von Frauen, die in der GRV eine erhebliche Umschichtung von Rentenmitteln zugunsten von Frauen nach sich zieht; immerhin liegen die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten von Frauen etwa ein Drittel höher als die von Männern. Es ist unwahrscheinlich, daß im Rahmen einer kapitalgedeckten Privat-Pflichtvorsorge diesem Umstand, z. B. durch die allgemeine Verpflichtung zur Verrentung des Kapitals mit einem geschlechtsneutralen Faktor, Rechnung getragen würde. Sehr viel wahrscheinlicher wäre es, daß sich für Frauen ein schlechteres Sicherungsniveau oder aber – analog zur privaten Krankenkasse – eine erhöhte Beitragsverpflichtung ergeben würde. Eine solche propagierte Schwerpunktverlagerung in Bezug auf den gesamten Alterssicherungsmix muß folglich dringend auch unter dem Aspekt ihrer geschlechtsspezifischen Auswirkungen überprüft werden.⁷

5. WEITERGEHENDER HANDLUNGSBEDARF: EINIGE THESEN

Vor dem Hintergrund des Gesagten möchte ich abschließend einige – sicherlich nicht unumstrittene – Thesen bezüglich des weiteren Handlungsbedarfs und der möglichen Ausgestaltung einer verbesserten Alterssicherung von Frauen formulieren.

■ ***Eine Verbesserung der Alterssicherung von Frauen muß aus mehr bestehen als aus einer Reform der Hinterbliebenensicherung.***

Zweifellos besteht ein beträchtlicher Bedarf bezüglich der Reform des Hinterbliebenenrechts. Konzentriert sich die Debatte hierauf, geht sie jedoch an vielen Problemgruppen – z. B. an den alleinerziehenden Frauen, aber auch allen anderen nicht verheirateten (bzw. in Partnerschaft lebenden) Frauen vorbei. Ein Rentensplitting allein macht noch keine eigenständige Alterssicherung aus, zumal hier nach wie vor nicht die spezifische Lebensleistung von Frauen gewürdigt wird, sondern die Höhe der Absicherung wie bisher – wenn auch mit eigenen Ansprüchen – maßgeblich von der Höhe der Anwartschaften des zumeist männlichen »Hauptverdieners« abhängt.

⁷ Davon unberührt ist die – wichtige – Frage, wie die Anspruchsvoraussetzungen der bestehenden Betriebsrentensysteme, vor allem die erforderliche Zeit der Firmenzugehörigkeit und des Mindestalters beim Ausscheiden, im Hinblick auf mehr »Frauenfreundlichkeit« umgestaltet werden könnten.

Die Gefahr ist zudem nicht zu verkennen, daß es bei der Debatte um die Reform der Hinterbliebenenrenten vor allem um das in diesem Bereich ausgemachte Kürzungspotential geht. Eine Mindestforderung wäre insofern, daß hier stattfindende Leistungseinschränkungen gezielt für den Aufbau eigenständiger Ansprüche von Frauen verwendet werden.

■ ***Die Verbesserung der Alterssicherung von Frauen kann nur über eine starke umlagefinanzierte erste Säule erfolgen.***

Eine Förderung der betrieblichen Altersvorsorge oder eine Verpflichtung zur privaten Vorsorge mag aus Gründen der Risikodiversifizierung sinnvoll sein. Für Frauen wird sich eine entsprechende Gewichtsverlagerung – c.p. – jedoch kaum günstig auswirken. Zwar ließe sich der bisher unterdurchschnittliche Deckungsgrad der Zusatzversorgungssysteme für Frauen durch ein Obligatorium erhöhen. Es ist jedoch unrealistisch anzunehmen, daß kapitalgedeckte, privatwirtschaftliche Systeme eine durch die längere statistische Lebenserwartung erforderliche Umschichtung zugunsten von Frauen vornehmen würden. Eine Verlagerung der Alterssicherung auf andere Schichten ist insofern für Frauen vor allem dann problematisch, wenn hierdurch der Druck auf die GRV zunimmt, Leistungen zu kürzen. Dies gilt vor allem bei proportionalen Leistungskürzungen.

■ ***Die Beseitigung bestehender struktureller Benachteiligungen für Frauen in der GRV darf nicht aus den Augen gelassen werden***

Die Reihe von Regelungen im bestehenden Rentenrecht, durch die Frauen strukturell benachteiligt werden, hat sich in den letzten Jahren durch diverse Reformmaßnahmen weiter vergrößert. Exemplarisch kann hier nur an wenige Regelungen erinnert werden. So werden Zeiten der Arbeitslosigkeit rentenrechtlich nicht mehr anerkannt, wenn die aufgrund der Anrechnung des Ehegatteneinkommens kein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht; Anspruch auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit setzt 3 Pflichtbeitragsjahre während der letzten 5 Jahre voraus, die Frauen oft genauso wenig aufzuweisen haben wie eine 35jährige Versicherungszeit, die die Voraussetzung zur Aufwertung geringer Erwerbseinkommen gemäß der Rente nach Mindesteinkommen wären; Ausbildungszeiten werden seit 1996 nur noch mit 75 % des individuellen Durchschnittseinkommens bewertet und sind für Frauen seitdem im Durchschnitt weniger »wert« als für Männer etc. Das Ziel, die Alterssicherung von Frauen zu verbessern, setzt auch eine kritische Prüfung bzw. gegebenenfalls Beseitigung solcher und ähnlicher struktureller Benachteiligungen von Frauen im bestehenden Rentenrecht voraus.

■ **Mehr statt weniger Umverteilung in der ersten Säule.**

Im Hinblick auf eine verbesserte Absicherung bestimmter Gruppen von Frauen, aber auch der wachsenden Zahl männlicher Versicherter mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien muß die Forderung lauten: Mehr statt weniger Umverteilung in der ersten Säule! Gerade aus der Umverteilung bezieht die GRV ihre Berechtigung. Eine forcierte Ausrichtung an einer »Versicherungsäquivalenz« ist daher kontraproduktiv. Wer hier die »Rettung« für die GRV sieht, kommt in den Erklärungszwang, weshalb nicht gleich ein allgemeiner Übergang zur Privatversicherung (evtl. gekoppelt an eine allgemeine Versicherungspflicht, um den Staat vor späteren Sozialhilfeausgaben zu schützen) die adäquatere Lösung wäre. Diese Forderung nach Umverteilung in der GRV ist allerdings mit zwei Anmerkungen zu versehen:

- a) Eine Stärkung umverteilender Elemente sollte nicht bedeuten, daß der Bezug zwischen Beiträgen und Leistungen gänzlich verloren geht. Damit Vorsorgeanreize und Akzeptanz erhalten bleiben, muß gesichert werden, daß diejenigen, die mehr einzahlen, im Sinne einer Teilhabeäquivalenz auch eine erkennbar höhere Rente erzielen können. Das dies möglich ist, zeigt z. B. die Schweizer AHV.
- b) Ein Plädoyer für eine stärkere Umverteilung innerhalb der ersten Säule sagt noch nichts über die Gestaltung der Finanzierung aus. Die Bemühungen, eine »saubere« Trennung der Finanzierung zwischen Versicherungselementen (= beitragsfinanziert) und Fürsorgeelementen (= steuerfinanziert) zu realisieren, hat in Deutschland vor allem die Debatte der letzten Jahre um die »versicherungsfremden Leistungen« geprägt. Sofern es um Umverteilung innerhalb des Kreises der Versicherten geht, sind die Grenzen dessen, was als »versicherungsfremd« begriffen wird, jedoch durchaus fließend und auch vom Grundverständnis einer Sozialversicherung abhängig. Je mehr sich der Kreis der Versicherten und der der Steuerzahler annähert und je eher es sich um Leistungen handelt, deren potentieller Nutznießer jeder Versicherte sein kann, desto mehr verschwimmt die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung.

Wie kann dieses »mehr« an Umverteilung aus Frauenperspektive aussehen? Sowohl die im Eckpunktepapier aufgezeigten Wege einer Sockel-Mindestsicherung als auch einer Aufwertung kinderbedingter Teilzeit gehen in diese Richtung. Ein anderes Modell, das Modell der »flexiblen Anwartschaftszeiten«, wurde vor einigen Monaten von MitarbeiterInnen der BfA präsentiert.⁸ Diesem Vorschlag zufolge sollen bis zu 5 Jahre »flexible Anwartschaftszeiten« zur Füllung von Lücken im individuellen Erwerbsverlauf angerechnet und mit dem individuellen Durchschnitt bewertet wer-

8 Vgl. Langelüddecke/Rabe/Thiede (1999).

den. Hierbei bleibt die Versicherungslogik gewahrt und die Umverteilung findet lediglich innerhalb der Gruppe der Versicherten statt. Nach heutigem Stand der Dinge würden die flexiblen Anwartschaftszeiten vor allem Frauen zugute kommen. Allerdings zielt der Vorschlag nicht auf eine gezielte Frauenförderung; letztlich wird eine Erwerbsunterbrechung zum Zwecke der Kindererziehung nach den gleichen Regeln bewertet und »honoriert« wie der Langzeiturlaub auf Hawaii. Das gleiche gilt prinzipiell auch für das zweite vorgesehene Ausgleichselement, eine auf maximal 5 Entgeltpunkte beschränkte Aufstockung von Zeiten mit unterdurchschnittlichem Verdienst. Auch diese wäre heute faktisch vor allem für Frauen relevant, ist aber generell eher als Antwort auf den allgemeinen Trend zu diskontinuierlichen Erwerbsbiographien zu verstehen.

Insgesamt ist zu berücksichtigen: Umverteilungsmaßnahmen, die an der Erwerbsarbeit von Frauen ansetzen, können langfristig mehr zur verbesserten Alterssicherung von Frauen beitragen als solche, die Nichterwerbsarbeit honorieren. Auf den erstgenannten sollte daher zukünftig die Priorität liegen.

■ **Das langfristige Ziel muß lauten: Versicherungspflicht für alle.**

Der Rentenversicherung darf nicht das Schicksal der GKV widerfahren, zu einer Restgröße für die »schlechten Risiken« zu verkommen, der man sich, wo immer möglich, entzieht. Der von der Regierung begonnene Weg einer Ausdehnung der Versicherungspflicht durch Integration geringfügig Beschäftigter und Scheinselbständiger ist insofern mit Nachdruck zu verteidigen – trotz gewisser Kinderkrankheiten und Kommunikationsprobleme, gerade auch gegenüber den »betroffenen« Frauen selbst. Nur eine Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen löst auf Dauer die Probleme der ständig neuen Gefechte um die Abgrenzung des Arbeitnehmer(innen)begriffs und verhindert es, daß sich einzelne Gruppen der Solidargemeinschaft entziehen. Langfristig sollte jedoch eine noch weitergehendere Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Erwachsenen, d. h. auch auf Nichterwerbstätige angestrebt werden. Viele Probleme, die z. B. heute die Einführung einer Mindestsicherung erschweren (u. a. Probleme einer nicht-bedürftigkeitsgeprüften Mindestrente angesichts möglicher Rentenkumulationen) würden so entfallen. Ebenso könnte die Honorierung von Erziehungsleistungen gezielt in der Phase der Leistungserbringung erfolgen, nämlich durch Beitragserlaß – dies würde eine Umkehrung der jetzigen, z.T. zurecht kritisierten Logik einer Honorierung von Kindererziehungsleistung erst im Alter bedeuten. Auch der Blick auf andere Länder zeigt, daß die Alterssicherung von Frauen dort am ehesten befriedigend (d. h. am wenigsten diskriminierend) gelöst ist, wo – wie in der Schweiz oder den Niederlanden – eine allgemeine Versi-

cherungspflicht bzw. ein hoher Deckungsgrad in der ersten Säule mit einem beträchtlichen Maß an Umverteilung gekoppelt ist.

■ ***Eine Gleichstellung der materiellen Situation von Frauen und Männern im Alter erfordert mehr als eine Rentenreform.***

Auch die wohlwollendste Rentenreform wird nicht zu einer materiellen Gleichstellung beider Geschlechter im Alter führen. Eine stärkere Berücksichtigung weiblicher Lebensmuster und Arbeitsleistungen, vor allem in Bereichen wie Kindererziehung und Pflege, ist ein Gebot der Fairneß. Oberhalb einer verbesserten eigenständigen Grundsicherung wird sich die unterschiedliche Partizipation beider Geschlechter an Erwerbsarbeit und Einkommen jedoch weiter auch im Alter spiegeln – innerhalb einer an vorherigen Beitragsleistungen ansetzenden GRV, vor allem aber im Rahmen der weiteren Säulen oder Schichten der Alterssicherung. Eine weitergehende Gleichstellung erfordert insofern mehr an gesellschaftlichen Anstrengungen – vor allem in bezug auf eine bessere Arbeitsmarktintegration und eines Abbaus fortbestehender geschlechtsspezifischer Diskriminierungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Auch dies sollte in der Debatte um eine eigenständige Sicherung von Frauen nicht aus den Augen gelassen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

ASID '86: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Reihe Forschungsberichte, Band 200.

ASID '92: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Reihe Forschungsberichte, Band 244.

ASID '95: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Reihe Forschungsberichte, Band 264.

AVID '96: Infratest Burke Sozialforschung: Altersvorsorge in Deutschland 1996, Studie im Auftrag von VDR und BMA. Erste Ergebnisse der Untersuchung »Strukturen und Trends der Altersvorsorge von 40-60jährigen Rentenversicherten und ihrer Ehepartner«, vorgestellt anlässlich der 11. Tagung der Mitgliederversammlung des VDR von Klaus Kortmann und Christof Schatz, Mai 1999.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1999): Eckpunktepapier zur Rentenstrukturreform, Bonn Juni 1999.

Deutscher Bundestag (1997): Alterssicherungsbericht 1997, BT-Drucksache 13/9570.

- Deutscher Juristinnenbund, Kommission Familienlastenausgleich des djb (1999): Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zur Rentendiskussion, Arbeitspapier.
- Klammer, Ute, Wieder einmal auf der Verlierer(innen)seite. Zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Situation von Frauen im Zeitalter der »Sparpakete«, in: WSI-Mitteilungen, Heft 1/1997.
- Klammer, Ute/Rolf, Gabriele (1998): Auf dem Weg zu einer gerechteren Alterssicherung? Rentenreformpolitik in Deutschland und Italien im Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11/12 1998.
- Langelüddecke, Anne/Rabe, Birgitta/Thiede, Reinhold (1999): Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauentalerssicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit, in: Die Angestelltenversicherung, Jg. 46, Nr. 1/1999.
- Leipert, Christian/Opielka, Michael (1998): Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit. Im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe e.V., Institut für Sozialökologie, Bonn.
- Rolf, Gabriele (1996): Zu Lasten von Frauen. Zur gegenwärtigen amtlichen Sozialpolitik und zu Reformperspektiven aus Frauensicht: Das Beispiel Alterssicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 9/1996.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt am Main, diverse Jahrgänge.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): VDR-Statistik Aktiv Versicherte, Würzburg, diverse Jahrgänge.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): VDR-Statistik Rentenbestand, Würzburg, diverse Jahrgänge.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): VDR-Statistik Rentenzugang, Würzburg, diverse Jahrgänge.

BEDARFSORIENTIERTE GRUNDSICHERUNG IM ALTER – ELEMENT EINER RENTENREFORM

1. GRUNDSICHERUNGS-MODELLE IN DER DISKUSSION – EINE SYSTEMATISIERUNG

In der aktuellen Auseinandersetzung über die Elemente der anstehenden, von der Bundesregierung durch erste Eckpunkte umrissenen Rentenstrukturreform wird die Frage nach Notwendigkeit, die beitrags- und leistungsbezogene Rente durch eine bedarfsorientierte und steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter zu ergänzen, im besonderen Maße kontrovers diskutiert. Nun ist die Kontroverse um die Grundsicherung wahrlich nicht neu, sie begleitet die theoretische wie politische Debatte um die Reformperspektiven der Sozialversicherung allgemein und der Rentenversicherung im besonderen bereits seit Mitte der 80er Jahre. Wenn man das Pro und Contra zur Grundsicherung noch einmal Revue passieren lässt, wird schnell deutlich, dass es für eine rationale Auseinandersetzung unverzichtbar ist, zunächst zu präzisieren, was mit »Grundsicherung« überhaupt gemeint ist. Die Begriffsvielfalt – die Rede ist u. a. von »Grundrente«, »Basisrente«, »Sockelrente«, »Garantierrente«, »Altersgrundsicherung«, »Mindestrente« – und die dahinter stehenden unterschiedlichen Konzepte verwirren eher, dass sie Auskunft über Ziele, Regelungen und Wirkungen geben. Für die Betroffenen wird die Diskussion um die Zukunft der Rentenversicherung noch unübersichtlicher.

Grob gesehen sind bei dem Stichwort »Grundsicherung« vier Modelltypen zu unterscheiden:

- 1) Das Modell der Grundrente, für das die Namen Miegel und Biedenkopf stehen, zeichnet sich dadurch aus, dass mit der Einführung der Grundrente die bisherige lohn- und beitragsorientierte Rentenversicherung abgelöst werden soll. Die öffentliche Alterssicherung übernimmt also nur noch die Funktion der Armutsvermeidung. Oberhalb der steuerfinanzierten Grundrente, die für alle gleich hoch ist, das sozialkulturelle Existenzminimum abdecken soll und automatisch mit dem Errei-

chen der Altersgrenze 65 gezahlt wird, besteht die Notwendigkeit einer individuellen, kapitalfundierten Altersvorsorge. Dies kann – so Miegel und Biedenkopf – freiwillig erfolgen, denkbar ist jedoch auch eine Vorsorgepflicht. Da die Zahlung der Grundrente voraussetzungslos erfolgt, wird sie auch als Bürgerrente bezeichnet. Wie bekannt, treten die genannten Protagonisten seit Jahren für die Grundrente ein und die genannten Argumente wiederholen sich. Seit Jahren wird jedoch einhellig von der Fachwelt darauf verwiesen, dass eine solche Totalreform weder finanziell möglich noch gesellschafts- und sozialpolitisch sinnvoll ist. Die Stichworte »unlösbare Umstellungs- und Übergangsprobleme«, »wachsende Finanzierungsprobleme«, »problematische Verteilungswirkungen« machen deutlich, dass der Übergang zur Reinform der Grundrente a la Biedenkopf keine Mehrheiten findet.

2. Das Modell der Basisrente oder Garantierente, das von der BDA und der FDP (aber auch vom vormaligen Kanzleramtsminister Hombach) vertreten wird, unterscheidet sich vom vorstehenden Grundrentenmodell vor allem dadurch, dass die Basis- oder Garantierente beitragsfinanziert und leistungsbemessen sein soll – allerdings auf einem niedrigen, gegenüber heute deutlich abgesenkten (Renten)Niveau und bei abgesenkten Beitragsbemessungsgrenzen. Oberhalb dieses Niveaus soll aber auch hier die auszuweitende private Altersvorsorge ergänzend eingreifen. Da die Höhe der Basis- oder Garantierente variabel ist – und aufgrund der Bemessung nach dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip vor allem für jene Rentner und vor allem Rentnerinnen sehr niedrig ausfällt, deren Versicherungs- und Beschäftigungsdauer kurz ist und/oder deren Einkommensposition ungünstig ist, vermeidet dieses Modell keinesfalls Armut im Alter. Ganz im Gegenteil wird sich der Kreis jener Älteren vergrößern, die auf ergänzende Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) zurückgreifen müssen.
3. Das von der Bundesregierung vertretene Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter unterscheidet sich gleich mehrfach von den vorgenannten Konzepten. Grundlegend ist der Gedanke, das System der Sozialversicherung und seine tragenden Prinzipien unangetastet zu lassen, durch die Grundsicherung aber die Sozialhilfe zu entlasten. Das Modell sieht in seiner allgemeinen Form vor, bei den Standardrisiken Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Krankheit durch Bedarfsleistungen zu ergänzen. Die bedarfsorientierte und steuerfinanzierte Aufstockungsleistung soll an die Stelle der Hilfe zum Lebensunterhalt treten, um Armut nicht länger institutionell auszugrenzen, sondern innerhalb der Institutionen zu bekämpfen, die für die Sicherung bei dem betreffenden Risiko bzw. Lebenstatbestand zuständig sind. Jeder Mensch soll also im Alter, bei Invalidität oder bei Arbeitslosigkeit ein sozial-kulturell definiertes Existenzminimum erreichen, unabhängig von der Bei-

tragshöhe und -dauer. Sind die eigenen lohn- und beitragsäquivalenten Versicherungsleistungen zu gering, werden sie durch die Grundsicherung auf dieses Niveau aufgestockt. Im unteren Einkommenssegment ergänzt also das Bedarfsprinzip das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip, ohne es zu ersetzen. Um problematische Verteilungswirkungen zu vermeiden, sollen alle Einkommen unabhängig von ihrer Quelle, also aus Erwerbstätigkeit, Sozial(versicherungs)leistungen, Unterhaltsansprüchen, Gewinn und Vermietung, angerechnet werden. Auch das Vermögen, soweit verwertbar, hat Vorrang. Im Unterschied zur Sozialhilfe wird der Rückgriff auf Eltern bzw. Kinder aber begrenzt. Das Konzept orientiert sich also an den Grundprinzipien der Hilfe zum Lebensunterhalt, will die Leistung aber durch »eine Hand«, nämlich durch die Administration der Sozialversicherungsträger, durchführen lassen. Da die Betroffenen nicht länger auf mehrere Leistungen und Behörden verwiesen werden, wird das Problem der Dunkelziffer der Armut bzw. der verschämten Altersarmut entschärft.

Dieses in den zurückliegenden Jahren von vielen Sozialpolitik-Wissenschaftlern und Armutsforschern, den Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und den Regierungsparteien SPD sowie BündnisGrünen vertretene Konzept wird nach den Vorstellungen der Bundesregierung allerdings nur begrenzt umgesetzt, es bleibt beschränkt auf die Absicherung im Alter und bei Invalidität. An eine umfassende Neuorganisation der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) ist (zunächst?) nicht gedacht, die Sozialhilfe soll also auch in Zukunft zuständig bleiben für alle anderen Personen, deren Arbeits- und/oder Sozialeinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum abzusichern.

4. Ein vierter Modelltyp, der mit den Stichworten »Sockelrenten« oder »Mindestrenten« zu umschreiben wäre, zielt darauf ab, die Berechnung von Rentenansprüchen bzw. -ansprüchen in dem Sinne zu modifizieren, dass von dem reinen Beitrags- und Äquivalenzprinzip abgewichen und nach dem Solidarprinzip ausgerichtete Umverteilungselemente deutlich stärker als bislang zum Ausdruck kommen. Statt der bedarfs- und bedürftigkeitsgeprüften Aufstockung niedriger Alterseinkommen erreichen die Renten (ohne Einkommensprüfung !) also von *vornherein* ein Niveau, das möglichst für alle oberhalb der Armutsgrenze liegt. Dieser rentenversicherungsinterne Modelltyp weicht also vom strengen Äquivalenzdenken ab, das gerade die deutsche Rentenversicherung prägt, und sorgt dafür, dass die Renten für jene Personen angehoben oder auf einen Mindestbetrag gesetzt werden, die eine nur kurze Versicherungsbiographie aufweisen und/oder im Verlauf ihres Erwerbslebens nur unterdurchschnittlich verdient haben. Die weitest gehende und vom bisherigen Rentenrecht diametral abweichende Wirkung haben Sockelrenten, auf die im Alter

und bei Invalidität ein Anspruch besteht, wenn bestimmte (Mindest)Versicherungszeiten vorliegen und deren Höhe sich unabhängig von den beitrags erworbenen Anwartschaften berechnet. Ähnlich, wenn auch nicht so weitgehend wirkt die Aufwertung von bestimmten niedrigen beitrags erworbenen Anwartschaften – hier spielt vor allem die Regelung der Rente nach Mindesteinkommen eine Rolle.

2. DROHT ALTERSARMUT?

Ich möchte mich im folgenden auf die Modelle (3) und (4) konzentrieren. Bevor jedoch der Versuch unternommen wird, auf die Frage einzugehen, über welchen Weg und mit welchen Instrumenten die Rente am besten »armutsfest« gemacht werden kann, muss geprüft werden, ob es überhaupt einen Anlass gibt, bei den anstehenden Rentenreform diesen Weg in die eine oder andere Richtung zu gehen. So wird der VDR nicht müde zu betonen, dass wir – auch und gerade, was das Ziel »Armutsvermeidung« betrifft – mit den gegebenen Strukturprinzipien sehr gut fahren, so dass auf dieser Seite kein Reform- und Handlungsbedarf sichtbar wird. Schaut man sich die vorliegenden Daten über Armut und Sozialhilfebedürftigkeit älterer Menschen an, so kann es keinen Zweifel daran geben, dass das Problem – auch für ältere Frauen – tatsächlich vergleichsweise gering ist. Das gegenwärtige Leistungssystem und -niveau der Rentenversicherung in Verbindung mit den Unterhaltersatzansprüchen, wie sie die Hinterbliebenenrente in Verlängerung der Versorgungsebene garantiert, sorgt dafür, dass die Sozialhilfequoten bei älteren Menschen (1,4 %) deutlich unterhalb der Sozialhilfequoten der Gesamtbevölkerung (4,4 %) liegen. Ein ähnliches Ergebnis erhält man, wenn man die Armutsquoten nach dem Konzept der relativen Einkommensarmut nach dem Lebensalter aufschlüsselt. Armut ist heute in erster Linie ein Problem jüngerer Menschen und Kinder sowie von Alleinerziehenden und Arbeitslosen, nicht aber von älteren Menschen. Zu diesen Ergebnissen kommt man, wenn nicht nur die Rentenzahlungen an einzelne Personen berücksichtigt, sondern alle Einkommen im Alter zusammengefasst und auf der Ebene des Haushalts betrachtet werden. Allein die Argumentation mit den tatsächlich niedrigen Renten der meisten Frauen verstellt den Blick für die Wirklichkeit, da häufig mehrere Renten zusammenfallen (Kumulation von eigener Rente und abgeleiteter Hinterbliebenenrente) und/oder weitere Alterseinkommen vorliegen (z. B. Miet- und Vermögenseinkünfte, oder weil niedrige Renten von verheirateten Frauen im Kontext des gesamten Haushaltseinkommens, also unter Berücksichtigung auch der Einkommen des Ehemannes, bewertet werden müssen.

Gleichwohl wäre es verfehlt, aus dieser Gegenwartsdiagnose unmittelbar auf die zukünftige Entwicklung zu schließen. Der weitgehende Abbau der Altersarmut im Verlauf der letzten 25 Jahre besagt noch nicht, dass auch für die nachrückenden Kohorten ein Alterseinkommen oberhalb der Armuts- bzw. Sozialhilfeschwelle erreichen werden. Die Höhe der zukünftigen Renten bzw. Rentenanwartschaften wird von einer ganzen Reihe von sich überlappenden, teilweise sich verstärkenden aber auch kompensierenden Faktoren bestimmt und es fällt ausgesprochen schwer, hier eine eindeutige Aussage zu fällen. Von besonderer Bedeutung ist zum einen die Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Erwerbsverhaltens und zum anderen die Entwicklung von Leistungsrecht und Leistungsniveau in der Rentenversicherung.

2.1 Rentenniveau und Altersarmut

Ein zentraler Faktor für die zukünftige Höhe aller Renten im Verhältnis zum Sozialhilfe- bzw. Armutsniveau ist die Entwicklung des Rentenniveaus. Je weiter das Niveau in den nächsten Jahren sinken wird bzw. sinken soll, da keine (reine) Anpassung der Zugangs- und Bestandsrenten am Nettoeinkommenszuwachs der Aktiven mehr erfolgt, um so größer wird der Kreis der älteren Menschen, die trotz jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung mit ihrer Rente unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums liegen. So muss – um eine Anhaltsgröße zu nennen – bei einem Rentenniveau von 64 % (dies war die Minimalgröße, die beim demographischen Abschlagsfaktor nicht unterschritten werden sollte) ein Durchschnittsverdiener bereits 28 Jahre beitragspflichtig beschäftigt gewesen sein, um eine individuelle Rente oberhalb des Sozialhilfebedarfssatzes (einschließlich Miete und Einmalleistungen). Bei einer niedrigeren Entgeltposition, die für Frauen und Teilzeitbeschäftigte typisch ist, ist der zeitliche Rahmen noch viel enger gesteckt.

Sicherlich bedeutet die wachsende Überschneidung von Renten und Sozialhilfeniveau infolge der Absenkung des Rentenniveaus nun noch nicht, dass alle Fälle auch tatsächlich berechtigt sind, aufstockende Sozialhilfe zu erhalten. Im Blickfeld muss die Entwicklung des für die Bedürftigkeitsprüfung maßgebenden gesamten Haushaltseinkommens (und verwertbaren Vermögens) im Alter bleiben. Aber zu erwarten ist, dass der Kreis der Leistungsberechtigten zunehmen wird. Diese Erwartung begründet sich vor allem aus dem Tatbestand, dass die Rentenniveauabsenkung mit weiteren Leistungseinschränkungen bzw. Rentenkürzungen kumuliert. In erster Linie sind hier die versicherungstechnischen Abschläge zu nennen, um die sich die Rente bei einem vorgezogenen Rentenbeginn dauerhaft mindert. Bei einem um 5 Jahre vorgezogenen

Rentenbeginn (60 statt 65 Jahre) summieren sich die Abschläge auf immerhin 18 Prozent. Dies sind massive Einbußen, die sich insbesondere bei denen niederschlagen, die die vorgezogene Rente wegen Arbeitslosigkeit oder beeinträchtigter Gesundheit (ohne Anspruch auf eine Rente wegen Erwerbsminderung) faktisch in Anspruch nehmen *müssen*. Insofern lässt sich sagen, dass die Rentenniveauabsenkung bei einem Teil der Renterinnen und Rentner erst zu der Notwendigkeit einer Einführung einer armutsfesten Grundsicherung im Alter führt. Polemisch formuliert produziert die Politik damit das Klientel für die Grundsicherung. Dieser Vorwurf lässt sich allerdings auch umkehren: Wer das Niveau absenkt (und dazu noch versicherungstechnische Rentenabschläge einführt), dann aber nicht für eine Grundsicherung sorgt – das war der Weg, den die alte Bundesregierung beschritten hatte und den die jetzige Opposition weiter vertritt – treibt eine wachsende Zahl älterer Menschen in die Sozialhilfebedürftigkeit.

Wie auch immer man die Vorzeichen in dieser Argumentation setzt – unstrittig sollte sein, dass die mittlerweile im weiten Konsens vertretene Position, der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge einen größeren Stellenwert zu geben, die Gefahr einer wachsenden Altersarmut nicht löst. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung von privater Vorsorge wie auch der betrieblichen Altersversorgung ändern nichts daran, dass diese Absicherungsformen sozial selektiv wirken und gerade an jenen Personen »vorbeilaufen«, die nur niedrige Anwartschaften aus dem Rentenversicherungssystem erwerben. Vor allem Arbeitslose, nicht-erwerbstätige Frauen und Beschäftigte mit Niedrigeinkommen verfügen nicht über die erforderlichen Mittel, um eine ergänzende Vorsorge aufzubauen.

2.2 Altersarmut und der Wandel des Arbeitsmarktes

Ein zweiter zentraler Faktor für die Erwartung einer zukünftig größeren Bedeutung von Altersarmut wird durch die Entwicklungstrends auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Die Diagnose ist bekannt: Das Normalarbeitsverhältnis wird zunehmend überlagert von diskontinuierlichen und atypischen Erwerbsbiographien durch die Ausweitung von Teilzeitarbeit, neuer Formen selbständiger Arbeit, Arbeitslosigkeit, Berufsunterbrechungen wegen Qualifizierung oder Elternschaft. So gängig diese Trendbeschreibung auch ist, so sollte doch bei der Analyse Vorsicht gelten. Nicht nur ist unklar, welche Dimensionen die neuen Beschäftigungsverhältnisse in Zukunft haben werden und inwieweit tatsächlich (für die Männer) das Normalarbeitsverhältnis an Bedeutung verliert. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Teilzeitarbeit zu verbesserten eigenständigen Anwartschaften führt, wenn sie – was gerade für die Beschäftigung von Frauen in den alten

Bundesländern typisch ist – an die Stelle von Nicht-Erwerbstätigkeit rückt. Teilzeitarbeit wird dagegen für spätere Rentenansprüche zum Problem, wenn sie an die Stelle von Vollzeitarbeit tritt. Dieser Fall dürfte für Männer zutreffen, die ihre Arbeitszeit – zumindest partiell – verkürzen, und ist typisch für den Wandel des Frauenerwerbsverhaltens in den neuen Bundesländern. Was den Trend zu einer Ausbreitung von Selbständigkeit betrifft, so sind die Probleme für die Rentenversicherung und für die individuellen Absicherungsansprüche nicht zu übersehen, weil nur ein kleiner Teil der Selbständigen pflichtversichert ist. Durch die Regelungen zur Scheinselbständigkeit und arbeitnehmerähnlichen Selbständigkeit ist hier der Schutz zwar erweitert worden, auf Dauer reicht dies aber nicht aus, um Altersarmut zu vermeiden. Da wenig dafür spricht, dass gerade neue Selbständige, die finanziell z.T. hart zu kämpfen haben, flächendeckend auf freiwilliger Basis für ihr Alter vorsorgen, ist die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für *alle* Erwerbstätigen unumgänglich. Dadurch würde auch die geringfügige Beschäftigung vollständig erfasst. Solange dies nicht gelingt, kommt einer Grundsicherung im Alter wachsende Bedeutung zu.

Ein weiteres Problem für spätere Rentenansprüche stellen Erwerbsunterbrechungen dar. Erwerbsunterbrechungen sind aber nicht per se mit Renteneinbußen verbunden, denn das Sozial- und Rentenrecht lässt sich so gestalten, dass bei bestimmten Phasen bzw. Ursachen der Nicht-Erwerbstätigkeit andere Träger die Beitragszahlungen übernehmen oder als Versicherungszeiten angerechnet werden. Dies betrifft zum einen Erwerbsunterbrechungen wegen Kindererziehung oder privater, nicht erwerbsmäßiger Pflegetätigkeiten (hier übernimmt derzeit der Bund bzw. die Pflegeversicherung die Beitragszahlungen), zum anderen die Anerkennung von Ausbildungszeiten im Rahmen des rentenversicherungsinternen Solidarausgleichs und zum dritten Zeiten der Arbeitslosigkeit. In welchem Maße bei Zeiten der Arbeitslosigkeit ein Ausgleich erfolgt, ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens und der finanziellen Belastungen. Wer Armut im Alter als Folge längerer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit vermeiden will, muss deshalb dafür Sorge tragen, dass sich gerade in der gegenwärtigen Phase hoher und andauernder Unterbeschäftigung Zeiten (registrierter) Arbeitslosigkeit nicht negativ auf die Rentenanwartschaften niederschlagen. Der Trend der Rentenversicherungspolitik der letzten Jahre läuft diesem Ziel allerdings genau entgegen. Die Rentenanwartschaften bei Arbeitslosigkeit sind kontinuierlich verschlechtert worden. Einen traurigen Höhepunkt erlebt diese Politik im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes 2000: Die Bemessungsgrundlage der RV-Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfe-Empfänger wird von 80 % des dem Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe zugrundeliegenden Arbeitsentgelts auf den Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe gekürzt. Da der Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe günstigstenfalls nur noch 50 % des Arbeitsentgelts beträgt,

sind vor allem bei Langzeitarbeitslosigkeit spürbare Rentenminderungen vorprogrammiert. Auch hier steht der Vorwurf im Raum, auf diese Weise, das Klientel für eine Grundsicherung bewusst zu erzeugen. Auf der anderen Seite muss aus meiner Sicht gesehen werden, dass diese Leistungskürzungen auch ohne die Zielvorstellung einer bedarfsorientierten Grundsicherung durchgesetzt worden wären. Die bedarfsorientierte Grundsicherung ist sicherlich nicht die Ursache für die Kürzungen, das Konzept wird aber zweifelsohne desavouiert, wenn es als Rechtfertigung für die Kürzungspolitik eingesetzt wird.

3. DAS KONZEPT DER BEDARFSORIENTIERTEN GRUNDSICHERUNG IM ALTER – VORTEILE UND OFFENE FRAGEN

3.1 Sozialhilfe als Grundsicherung? Notwendigkeit einer Reform

Die vorstehende Analyse lässt sich mit der Aussage zusammenfassen, dass viel dafür spricht, dass zukünftige Rentnerkohorten mit eher niedrigeren Renten rechnen müssen und dass das Potenzial der Altersarmut zunimmt. Der entscheidende Vorteil des Konzepts der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter liegt darin, dass es vor diesem Hintergrund schnell und zielgenau wirkt und einige der grundlegenden Struktur-schwächen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) überwindet. Zu den Struktur-schwächen der Sozialhilfe zählen dabei vor allem folgende Punkte:

- Die Sozialhilfe als die derzeit »real existierende« Grundsicherung ist der ihr zuge-wachsenen Funktion einer Absicherung von massenhaft auftretenden sozialen Risi-ken überfordert und kann die Zielsetzung einer sozialstaatlichen Absicherung nicht nur von Einzelfällen, sondern einer Großzahl von Menschen nicht dauerhaft und solide erfüllen. Die kommunale Finanzierung der Sozialhilfe überfordert angesichts der angespannten Haushaltslage die Städte und Gemeinden und verstärkt regio-nale Ungleichgewichte.
- Wenn die Sozialhilfeträger Lückenbüßer sein müssen für die unzureichende soziale Absicherung einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen, Alleinerziehenden, Kinderrei-chen und Älteren, können sie ihre eigentliche Aufgabe, nämlich die umfassende persönliche Hilfe zur sozialen Integration und zum Schutz vor sozialer Ausgliederung nicht mehr angemessen leisten.
- Leistungsvergabe und -kontrolle wirken häufig ausgrenzend und diskriminierend. Alles in allem schreckt die Sozialhilfepraxis gerade ältere Menschen ab, sondert die

Betroffenen aus und verstärkt das dieser Sozialleistung unverändert anhaftende Stigma der Armenfürsorge. Ein Großteil der Leistungsberechtigten macht von seinen Ansprüchen keinen Gebrauch und verschwindet aus den bekannten sozialpsychologischen und administrativen Gründen in der Dunkelziffer der Armut. Zugespißt formuliert: In der Sozialhilfe besteht im Gegensatz zur veröffentlichten Meinung nicht das Problem von »massenhaftem Missbrauch«, sondern der Nichtinanspruchnahme.

- Das Nebeneinander von Rentenversicherung und (aufstockender) Sozialhilfe verweist die Betroffenen auf mehrere Institutionen. Diese Mehrfachzuständigkeit ist eine weitere Ursache für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe.
- Der prinzipiell sinnvolle Grundsatz der Individualisierung bei der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung und das Abstellen auf die konkrete Bedürftigkeit im Einzelfall führen in der Praxis allzu häufig zu undurchsichtigen bis willkürlichen Leistungen, dies gilt insbesondere für das Geflecht von Mehrbedarfzuschlägen und Einmalleistungen.
- Die Unterhaltsverpflichtung auch zwischen Kindern und ihren erwachsenen Eltern und umgekehrt wird angesichts der sozialen und familiären Lebensbedingungen zunehmend problematisch.

Eine in die Rentenversicherung integrierte, aus dem Haushalt des Bundes finanzierte soziale Grundsicherung im Alter führt demgegenüber dazu, dass

- die Kommunen finanziell entlastet werden,
- das Nebeneinander mehrerer Institutionen vermieden wird und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden und insofern das Problem der Dunkelziffer der Armut entschärft wird,
- durch die vorgesehene Pauschalisierung (weitgehende Zusammenfassung von Regelsätzen, Einmalleistungen und Mehrbedarfzuschlägen) der Leistungen das System insgesamt transparenter wird und die Betroffenen eine größere Handlungsautonomie erhalten,
- durch die Begrenzung der Unterhaltspflicht auf (Ehe)Partner untereinander der Stigma-Charakter der Grundsicherung abgebaut und auch von daher dem Problem der Nichtinanspruchnahme wirkungsvoll begegnet wird.

3.2 Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter – dem ersten Schritt müssen weitere folgen

Nun sollen allerdings auch die Probleme und offenen Fragen, die mit diesem Konzept verbunden sind, nicht verschwiegen werden. Ganz im Gegenteil kann das Konzept

überhaupt nur dann in der politischen Diskussion an Breitenwirkung und Tragfähigkeit gewinnen, wenn auf die Gegenargumente ernsthaft eingegangen wird. Aus meiner Sicht besteht das größte Problem darin, dass die bedarfsorientierte Grundsicherung auf den Kreis von älteren Menschen und dauerhaft Erwerbsunfähige beschränkt werden soll. Sicherlich lässt sich die besondere Position der Älteren begründen: Sie stehen nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und ihre Einkommensverhältnisse verändern sich nicht mehr gravierend. Gleichwohl ist es nur schwer zu begründen, dass Personen, die jünger als 65 Jahre sind, weiter auf die Sozialhilfe verwiesen werden. Wenn die Position richtig ist, Älteren den Gang zum Sozialamt nicht mehr »zumuten« zu können, dann fragt sich, warum Arbeitslosen, Alleinerziehenden, kinderreichen Familien usw. dieser Gang zumutbar ist. Diese unterschiedliche Behandlung bezieht sich dabei nicht nur auf die zuständige Institution – auch die Leistungsbedingungen der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter sollen ja günstiger sein als die der Hilfe zum Lebensunterhalt: Warum gilt die weitgehende Pauschalierung der Leistungen und die Begrenzung des Rückgriffs auf Angehörige nicht auch für die »normalen« Sozialhilfeempfänger?

Die in einem isolierten Konzept der sozialen Grundsicherung für ältere Menschen angelegte Ungleichbehandlung lässt sich nur vermeiden, wenn sichergestellt ist, dass sich die Sozialhilfe durch entsprechende Reformen gleichgerichtet entwickelt und wenn das Leistungsniveau in beiden Leistungssystemen weitgehend identisch ist. Konsequenz ist letztlich nur der Weg, die soziale Grundsicherung entsprechend der ursprünglichen Konzeption zu verallgemeinern und die Hilfe zum Lebensunterhalt in dieser neuen Grundsicherung aufgehen zu lassen. Soweit die soziale Grundsicherung für ältere Menschen einen ersten Schritt in diese Richtung darstellt, ist das Tor für eine grundsätzliche Reform der Sozialhilfe geöffnet – folgt dem ersten Schritt jedoch keine Ausweitung der Grundsicherung auf weitere Personengruppen, dann ist die Gefahr nicht auszuschließen, dass mit dem neuen »gehobenen« System für Ältere der Stellenwert der Sozialhilfe weiter absinkt und die Empfänger der allgemeinen Sozialhilfe noch stärker als bislang abgewertet und stigmatisiert werden.

Kritik an einer sozialen Grundsicherung für ältere Menschen wird aber auch aus der Befürchtung heraus geleistet, dass durch die Integration einer bedarfsbegründeten und einkommensgeprüften Leistung in die Rentenversicherung die Grenzen zwischen beitragsfinanzierten Versicherungssystem und steuerfinanziertem Sozialhilfesystem verwischt würden, der Zusammenhang zwischen individueller Vorleistung und späterer Rentenleistung verloren gehe, die Vorsorgebereitschaft erodiere und damit die ganze Sozialversicherung in Gefahr gerate. Die langjährige Diskussion über diesen Diskussionszusammenhang dürfte aber gezeigt haben, dass es letztlich um die für die sozial-

politische Tradition in Deutschland charakteristische gesellschaftspolitische Wertentscheidung geht, ob das sozial differenzierende Versicherungsprinzip zum Dogma verk­lärt wird oder um das Bedarfsprinzip ergänzt wird. Zudem finden sich keine Anzeichen, dass eine integrierte – aber steuerfinanzierte (!) – Grundsicherung tatsächlich das Versicherungssystem von innen her aushöhlt. Internationale Erfahrungen – ich nenne nur das System der Ausgleichszulagen in der Pensionssicherung Österreichs – zeigen vielmehr, dass die Alterssicherung an Akzeptanz gewinnt, wenn Armut verlässlich vermieden wird.

Ernst zu nehmen ist sicherlich der Einwand, dass die Rentenversicherungsträger administrativ überfordert seien, die bei der sozialen Grundsicherung erforderliche Einkommensanrechnung vorzunehmen und dass diese Aufgabe besser bei den kommunalen Sozialämtern aufgehoben sei. Zwar handelt es sich bei dem Berechnungsverfahren der sozialen Grundsicherung im Alter nicht um eine Bedürftigkeits- und Einzelfallprüfung im engeren Sinne des Sozialhilferechts, sondern eher um eine Einkommensüberprüfung, wie sie bei der Hinterbliebenenrente und beim Sozialzuschlag (der in den neuen Bundesländern zeitweise gewährt wurde) praktiziert wird. Da sich die Einkommensverhältnisse im Alter nur noch wenig verändern, kann der Turnus der Überprüfung auf mehrere Jahre verlängert werden. Auch durch die Pauschalisierung der Leistung ergeben sich erhebliche Vereinfachungen gegenüber der bisherigen Sozialhilf­eadministration. Aber dennoch bleibt das Problem, dass die Rentenversicherungsträger keine ortnahe Struktur aufweisen. Hier ist nach praktikablen Durchführungs­trägern und Verwaltungsstrukturen zu suchen, um die Grundsicherung ohne unver­tretbaren zusätzlichen Verwaltungsmehraufwand umsetzen zu können. Zu denken wäre etwa an die Versorgungsämter. Angeboten als Durchführungs­träger hat sich auch die Bundesknappschaft.

4. STÄRKUNG DES SOLIDARAUSGLEICHS IN DER RENTENVERSICHERUNG

Mein Plädoyer für einen Einstieg in die allgemeine soziale Grundsicherung über die soziale Grundsicherung für Ältere sollte nicht falsch verstanden werden. Der Bezug einer die Rentenzahlungen (und anderer Alterseinkommen) aufstockenden Grundsicherung ist immer nur als second best Lösung zu sehen. Altersarmut wird sicherlich zuverlässig vermieden, aber ausreichende Sicherungsansprüche unabhängig von Bedarfs- und Einkommensüberprüfungen werden dadurch nicht erreicht. Da die bedarfsorientierte soziale Grundsicherung immer am Haushaltseinkommen ansetzt

und ansetzen muss, wird damit auch kein Weg beschritten, eigenständige Sicherungsansprüche von Frauen zu verbessern. Second-best Lösung heißt, dass es in der Rentenreform vorrangig um solche Maßnahmen gehen muss, die Renten bzw. Rentenanwartschaften auf ein solches Niveau zu bringen, daß den Rückgriff auf bedarfs- und einkommensgeprüfte Ergänzungsleistungen gar nicht erst erforderlich macht.

Dieses vorrangige Ziel, dass die Renten selbst das Existenzminimum überschreiten müssen, lässt sich – bei einem abgesenkten Rentenniveau (!) – nicht im Selbstlauf erreichen. Ein streng lohnbezogenes, am Äquivalenzprinzip orientiertes Rentensystem kann nicht darauf setzen, dass allein durch eine »ausreichende« Arbeitsmarktbeteiligung hohe eigenständige Ansprüche aufgebaut werden. Darauf habe ich bereits verwiesen. Viele Frauen und in wachsendem Maße auch Männer erfüllen die Vorgaben des Normalarbeitsverhältnisses nicht (mehr). Deshalb bedarf es zwingend eines Ausbaus des sozialen Ausgleichs auch innerhalb der Rentenversicherung durch Aufwertung von niedrigen Anwartschaften auf eine Mindesthöhe oder durch die Anerkennung nicht beitragsbelegter Zeiten. Aus meiner Sicht war es ein Fehler der letzten Rentenreformen, den Solidarausgleich zurückzunehmen und das Äquivalenzdenken weiter zu verstärken. Wie wir heute wissen hat der Glaube, dass dadurch die Akzeptanz der sozialen Rentenversicherung gefestigt würde, getrogen.

- Die weitestgehende Position des Solidarausgleichs in der Rentenversicherung wäre mit der Forderung umschrieben, allen langjährig Versicherten, die z. B. 10 Entgeltpunkte durch Pflichtbeiträge nachweisen können, eine Mindestrente zu garantieren. Um dies zu finanzieren, wären allerdings erhebliche Umverteilungen innerhalb der Rentenversicherung erforderlich – und zwar zu Lasten jener Versicherten, die langjährig beschäftigt waren und/oder durchschnittlich bis gut verdient haben. Nach meinem Dafürhalten wäre eine solche Umverteilung weder akzeptabel noch durchsetzbar, weil sie elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen widerspricht. Denn sie fragt nicht nach den *Gründen* für kurzzeitige Rentenbiographien und vernachlässigt den Tatbestand, dass niedrige Renten keineswegs automatisch ein niedriges Alterseinkommen bedeuten. Es kann ja durchaus sein, dass ein Bezieher einer höheren Rente, der durch Abstriche letztlich zur Finanzierung der Mindestrente beitragen müsste, in seinem Gesamteinkommen deutlich schlechter steht als der Bezieher der Mindestrente.
- Ein Mittelweg bestünde darin, die Rente nach Mindesteinkommen zeitlich zu entfristen. Wenn es nämlich um die Höherstufung niedriger Entgeltpunkte geht, macht es keinen Sinn, niedrige Arbeitsentgelte nur vor 1992 zu berücksichtigen, wie dies bei der geltenden Regelung der Fall ist. Die aktuellen Debatten um Niedriglohnbeschäftigung zeigen ja gerade, dass das Problem in Zukunft eher zunehmen wird.

Insofern ist die Ankündigung des Arbeitsministers ausdrücklich zu begrüßen, für Versicherte, die Kinder unter 10 Jahren erziehen, eine unbefristete Rente nach Mindesteinkommen einzuführen. Dadurch würde nicht zuletzt familienbedingte Teilzeitarbeit rentenrechtlich besser gestellt.

- Eine Alternative zur Ausweitung der Rente nach Mindesteinkommens hat Anfang des Jahres eine Expertengruppe aus der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte vorgestellt. Nach dem Modell der »flexiblen Anwartschaften« können jedem Versicherten nach einer bestimmten Versicherungsdauer bzw. Zahl von Entgeltpunkten (vorgeschlagen wurden 20 Entgeltpunkte) bis zu 5 Jahren zusätzliche Anwartschaften angerechnet werden. Dadurch – so die Vorstellung – könnten Lücken im individuellen Versicherungsverlauf geschlossen, längere Erziehungszeiten aufgewertet, Phasen der Fortbildung überbrückt und Zeiten von Teilzeitarbeit aufgefüllt werden. Dieses Modell scheint mir interessant, aber noch nicht hinlänglich ausdiskutiert zu sein. Ein Problem ist sicherlich, dass die Finanzierung der »flexiblen Anwartschaften« aus einer Absenkung des aktuellen Rentenwertes erfolgen müsste. Diese rentenversicherungsinterne Umverteilung erscheint nach meinem Dafürhalten aber nur dann akzeptabel, wenn sichergestellt wäre, dass die Lückenauffüllung sich nur auf solche Zeiten und Fälle beschränkt, die als sozial anerkannt gelten können.

Die Diskussion um eine zielgerichtete Ausweitung des rentenversicherungsinternen Solidarausgleichs steckt erst in den Anfängen und sollte durch die Kontroverse um die steuerfinanzierte soziale Grundsicherung im Alter nicht länger verdeckt werden. Der Vorzug der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber der privaten Lebensversicherung liegt ja gerade darin, dass das gesetzliche System den Solidarausgleich betont. Dies steigert die Akzeptanz des Systems in der Konkurrenz gegenüber anderen Altersvorsorgeoptionen. Allerdings: die Akzentuierung des Solidarausgleichs setzt zwingend voraus, dass die gesamte Bevölkerung in das System einbezogen wird. Jeder sollte im Altern einen Anspruch auf Leistungen haben, auch auf Leistungen, die sich nicht aus der unmittelbaren Beitragsäquivalenz herleiten – jeder Erwerbstätige muss dann aber auch versicherungs- und beitragspflichtig sein.

LITERATURHINWEISE

Bäcker, G., Das Reformkonzept der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung: Begründung – Grundelemente – Rahmenbedingungen, in: Dokumentation der Zweiten Österreichischen Armutskonferenz 20. – 21. 01. 1997, Salzburg 1997.

- Bäcker, G., Die Zukunft der Alterssicherung – Wahlkampf um das richtige Rentenkonzept, in: Soziale Sicherheit 6/1998.
- Bäcker, G., Ebert, Th., Defizite und Reformbedarf in ausgewählten Bereichen der sozialen Sicherung, Düsseldorf 1996.
- Bäcker, G., Veränderung von Erwerbs- und Familienbiographien: Reformbedarf der deutschen Rentenversicherung?, in: Dingeldey, I. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen 2000.
- Bäcker, G., Zukunft der Arbeit und Herausforderungen für das System der Sozialen Sicherung – Das Beispiel Alterssicherung, in: Bosch, G. (Hrsg.), Zukunft der Erwerbsarbeit – Strategien für Arbeit und Umwelt, Frankfurt/ New York 1998.
- Döring, D., Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: Blasche, S., Döring, D. (Hrsg.), Sozialpolitik und Gerechtigkeit, Frankfurt a.M./New York 1998.
- Hauser, R., Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 8-9/1999.
- Hauser, R., Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung, Baden-Baden 1996
- Kaltenborn, B., Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden 1998.
- Miegel, M., Wahl, St., Solidarische Grundsicherung – Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, München 1999.
- Ruland, F., Contra: Bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 8-9/1999.

UMFINANZIERUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

I. ZUM HINTERGRUND

1. In einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem ergeben sich bei einer demographischen Entwicklung, die durch sinkende Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung gekennzeichnet ist, längerfristig wachsende Finanzierungsprobleme. Deren Ausmass lässt sich zwar nicht unmittelbar am Anstieg des Alterskoeffizienten ablesen, weil es nicht nur auf das zahlenmässige Verhältnis der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter ankommt, sondern auch darauf, wieviele der Einwohner im Erwerbsalter beitragspflichtig beschäftigt sind und wieviel sie jeweils verdienen, was bedeutet, dass auch die Wirtschaftsentwicklung und die Erwerbstätigenstruktur eine wichtige Rolle spielen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Ausgaben für die Alterssicherung stärker wachsen als die Einnahmenbasis, sofern Veränderungen der Erwerbsquote und des Anteils der Beitragspflichtigen den Anstieg des Alterskoeffizienten nicht wettmachen. Die so entstehende Finanzierungslücke lässt sich nur durch eine steigende Beitragsbelastung oder durch eine Senkung des Niveaus der Altersbezüge schliessen, es sei denn, die Finanzierungsregeln und/oder die Anspruchsgrundlagen werden geändert.
2. Solche Änderungen hat es in der gesetzlichen Rentenversicherung immer wieder gegeben. Die letzten grösseren brachte das Rentenreformgesetz 1992 mit dem Übergang von der bruttolohn- zur netto-lohnbezogenen Rentenanpassung, der Aufstockung und Dynamisierung des Bundeszuschusses sowie der ab 2001 ins Auge gefassten Anhebung der Altersgrenzen. Aus den Schlagzeilen kam die Rentenversicherung damit aber nicht. Schon bald nach Inkrafttreten der Reform brach die Diskussion von neuem los. Ein wesentlicher Grund dafür war die Tatsache, dass der Beitragssatz bereits von 1994 an wieder angehoben werden musste. Das nährte Zweifel an der Tragfähigkeit der getroffenen Massnahmen, obwohl das eine mit dem anderen wenig zu tun hatte, weil die Beitragserhöhung aus der konjunkturbe-

dingten Verschlechterung der Arbeitsmarktlage resultierte, während die Reformmassnahmen auf die Dämpfung des längerfristig zu erwartenden Belastungsanstiegs zielten. Auf den fortbestehenden Handlungsdruck reagierte die alte Bundesregierung zunächst mit Einschränkungen bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten und bei den Fremdreuten im Rahmen des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1996 und dann mit dem Ende 1997 verabschiedeten Rentenreformgesetz 1999. Dessen Kernpunkte waren der Einbau eines Demographiefaktors in die Rentenanpassungsformel und die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten auf der einen Seite sowie eine Höherbewertung von Kindererziehungszeiten auf der anderen Seite. Zum neuen Massnahmenpaket gehörte ferner die Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses, die wegen der notwendigen Zustimmung des Bundesrates in einem eigenen Gesetz geregelt wurde.

Letzteres ist weiterhin geltendes Recht, das Reformgesetz 1999 wurde hingegen nach dem Regierungswechsel grösstenteils ausser Kraft gesetzt. Für das laufende Jahr wurde der Beitragssatz in Verbindung mit einer Anhebung von Energieabgaben um 0,8 Prozentpunkte auf 19,5 % gesenkt, und in den beiden nächsten Jahren soll zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs die Rentenanpassung nicht der Nettolohnentwicklung folgen, sondern nur den Preisanstieg ausgleichen. Weiter in die Zukunft reichende Entscheidungen stehen derzeit noch aus. An Zündstoff für anhaltende Auseinandersetzungen wird es nicht fehlen, zumal noch die Neuregelung der Hinterbliebenenrenten ins Haus steht und auch die angekündigte Einkommenssteuerreform die Rentenversicherung nicht unberührt lässt.

3. Vor diesem Hintergrund hat die Hans-Böckler-Stiftung mehrere Forschungsaufträge zur Klärung des Für und Wider unterschiedlicher Reformvorschläge vergeben. Dabei wurde die Prognos AG mit der Untersuchung von Vorschlägen beauftragt, die auf eine Veränderung der Finanzierungsregeln zielen, das heisst auf eine Verbreiterung oder auf eine Umstellung der Beitragsbemessungsgrundlage. Die Folgerungen, die sich bei solchen Umfinanzierungsmodellen für die Rentenfinanzen und damit für den Beitragssatz ergeben, sind dabei nur ein Aspekt. Ein anderer sind die Folgerungen für die Nettoarbeitseinkommen und für die Altersrenten ausgewählter Haushaltgruppen, und ein dritter – nicht zu vernachlässigender – Aspekt sind die Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung und den Beschäftigungsgrad. Da die Untersuchung noch in vollem Gange ist, kann ich im Folgenden noch nicht über vorliegende Ergebnisse, sondern lediglich über den Untersuchungsansatz, die Vorgehensweise und relevante Wirkungszusammenhänge berichten.

II. VARIANTEN DER UMFINANZIERUNG

4. Zunächst möchte ich kurz auf die in die Untersuchung einbezogenen Varianten einer Umfinanzierung eingehen.

- Unter dem Rubrum »Verbreiterung der Bemessungsgrundlage« ist dies zum einen die Ausdehnung des Kreises der Versicherten auf Selbständige und Beamte (Variante I), zum anderen die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bemessungsgrenze für den Leistungsanspruch (Variante II).
- Unter dem Rubrum »Umstellung der Beitragsbemessungsgrundlage« geht es um den Übergang von der Bruttolohn- und -gehaltssumme auf die Wertschöpfung als Bezugsbasis für die Arbeitgeberbeiträge (Variante III).
- Schliesslich soll die Einführung eines Teilkapitaldeckungsverfahrens neben dem in seinem Umfang reduzierten Umlageverfahren untersucht werden (Variante IV).

5. In der Variante I werden Selbständige und Beamte ab einem Stichjahr – beispielsweise 2002 – in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen. Nicht eingeschlossen sind die selbständigen Landwirte, für die weiterhin, so die Annahme, ein eigenes Versorgungswerk bestehen bleibt. Die eingegliederten Selbständigen und Beamten bauen über die Zeit ihrer Beitragszahlungen sukzessive Rentenansprüche auf, daneben werden die bis dahin anrechenbaren Pensionsansprüche der Beamten aufrechterhalten. Diese können entweder über die Haushalte der jeweiligen Dienststellen oder in der Weise finanziert werden, dass eine entsprechende Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt.

In der Variante II bleibt die gesetzliche Rentenversicherung auf den bisherigen Versichertenkreis beschränkt, beitragspflichtig werden jedoch die Arbeitseinkommen in voller Höhe, während für die Ermittlung des Rentenanspruchs die – mit der Lohn- und Gehaltsentwicklung fortgeschriebene – Bemessungsgrenze beibehalten wird. Das Äquivalenzprinzip wird dadurch ein Stück weit durchbrochen; Bezieher höherer Einkommen leisten einen stärkeren Umverteilungsbeitrag.

6. In der Variante III ändert sich für die Arbeitnehmer am bestehenden System nichts: Massgebend für die Arbeitnehmerbeiträge bleiben die Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze; auch die Berechnung des Rentenanspruchs bleibt die gleiche. Basis für die Ermittlung der Arbeitgeberbeiträge ist dagegen nicht mehr die Bruttolohn- und -gehaltssumme, sondern die betriebliche Wertschöpfung. Um zu gewährleisten, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ihrer Gesamtheit weiterhin die gRV-Beiträge jeweils zur Hälfte finanzieren, wird der Beitragssatz für die Arbeit-

geber ermittelt, indem der Betrag, den die Arbeitnehmer in der Summe in einem Jahr zu leisten haben, zu der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im betreffenden Jahr in Beziehung gesetzt wird. Auf betrieblicher Ebene kann die Erfassung der Wertschöpfung in Anlehnung an das Verfahren bei der Mehrwertsteuerberechnung als Differenz von Umsatz und Vorleistungen erfolgen.

7. Bei der Variante IV, der Substitution eines Teils der im Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Kapitaldeckungsverfahren, handelt es sich um die am weitesten gehende Veränderung der bestehenden Alterssicherung. In dieser Variante wird davon ausgegangen, dass das umlagefinanzierte Versorgungsniveau um einen bestimmten Prozentsatz, beispielsweise 20 %, im Vergleich zu der bisherigen Regelung gesenkt und dass die so entstehende Versorgungslücke durch den Aufbau eines Kapitalstocks geschlossen wird. Zu beachten ist dabei, dass vom Beginn des Umstiegs – beispielsweise wiederum im Jahr 2002 – bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Beiträge zum Umlageverfahren auf 80 % des nach den bisherigen Regelungen notwendigen Umfangs sinken, aus zwei Gründen erhebliche Zeit vergeht:
 - Zum einen müssen die bis zum Zeitpunkt des Umstiegs aufgebauten Anwartschaften, die zwischen 80 und 100 % des ursprünglichen Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung liegen, weiterhin durch das Umlageverfahren finanziert werden.
 - Zum anderen braucht es eine ganze Reihe von Jahren, bis der Kapitalstock so gross ist, dass die aus ihm erzielten Erträge die mit dem Umstieg verbundenen Rentenkürzungen ausgleichen können.

Die Folge ist, dass für die Zeit des Übergangs eine Doppelbelastung aus den Beiträgen zum Umlageverfahren und aus den Beiträgen zum Aufbau des Kapitalstocks auftritt. Eine Entlastung im Vergleich zu den bisherigen Regelungen tritt erst später auf, wobei der Zeitpunkt, ab dem das der Fall ist, von der Höhe der Kapitalmarktzinsen in Relation zur Zuwachsrate der Arbeitseinkommen abhängt.

III. WIRKUNGEN DER UMFINANZIERUNG

8. Für die Beantwortung der Frage, welchen Beitrag die einzelnen Umfinanzierungsvarianten zur Sicherstellung einer angemessenen Altersversorgung bei einer tragbaren Abgabenbelastung der Aktiven und ihrer Arbeitgeber leisten können, reicht es nicht, nur die unmittelbaren Wirkungen auf die Einnahmen und die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung zu betrachten. Will man nicht zu falschen, weil

vorschnellen Urteilen gelangen, so muss man auch die mittelbaren Wirkungen einbeziehen, die sich daraus ergeben, dass Veränderungen der Beitragsbelastung die Arbeitskosten und Veränderungen des Rentenniveaus die verfügbaren Einkommen beeinflussen, was Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum wie auf die Beschäftigung hat, die wiederum die Lohn- und Gehaltssumme und damit sowohl die Einnahmen wie die Ausgaben der Rentenversicherung verändern.

Das macht es notwendig, der Untersuchung ein gesamtwirtschaftliches Modell zugrunde zu legen, das die Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsseite des Sozialprodukts detailliert erfasst und dabei insbesondere den Zusammenhängen Rechnung trägt, die zwischen den Grössen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und dem Sozialsystem bestehen. Zu berücksichtigen sind ferner die Wechselbeziehungen zwischen der Rentenversicherung und den übrigen Zweigen innerhalb des Sozialsystems. Wegen der Länge der Versichertenbiographien und des unterschiedlichen Zeitprofils der Wirkungen einer Umfinanzierung auf die Einnahmen- und auf die Ausgabenseite der Rentenversicherung muss die Betrachtung einen Zeitraum von mindestens 60 Jahren umfassen, also bis zum Jahr 2060 reichen.

9. So langfristige Vorausberechnungen sind zwangsläufig mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Diese relativieren sich jedoch, weil es bei der Analyse der Umfinanzierungswirkungen weniger um die absoluten Veränderungen der relevanten Grössen geht es vielmehr um die Abweichungen gegenüber einer Referenzentwicklung. Gemeint ist damit diejenige Entwicklung, mit der bei unveränderten Finanzierungsregeln der gesetzlichen Rentenversicherung unter sonst gleichen Annahmen zu rechnen wäre. Das heisst, Unsicherheiten, die sich aus den Annahmen bezüglich der Entwicklung exogener Grössen ergeben – angefangen von der Bevölkerung und den Erwerbsquoten über die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bis hin zu den wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Regelungen –, sind in allen Fällen dieselben; sie beeinträchtigen daher die Aussagekraft der Abweichungsanalyse nicht grundlegend.
10. Ergebnisse liegen, wie gesagt, noch nicht vor. Was die Referenzentwicklung betrifft, lassen sich jedoch Vorstellungen über die Entwicklungstendenzen für den Zeitraum bis 2040 aus dem letztjährigen Prognos-Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) gewinnen.
 - So dürfte die Einwohnerzahl im Jahr 2010 noch etwa der heutigen entsprechen, dann aber bis zum Jahr 2040 um rund 10 Mio. sinken. Von 1000 Einwohnern werden dann voraussichtlich fast 300 älter als 65 Jahre sein; derzeit sind es etwas mehr als 160. Trotz eines weiteren leichten Anstiegs der durchschnittlichen Erwerbsquote, der vornehmlich aus einer weiter wachsenden Erwerbsbe-

teilung von Frauen in den mittleren Altersjahrgängen resultiert, wird das Erwerbspersonenpotential vom übernächsten Jahrzehnt an sinken und im Jahr 2040 um schätzungsweise 9 Mio. niedriger sein als heute.

- Unter der Voraussetzung einer fortschreitenden Globalisierung der Märkte und einem entsprechenden Strukturwandel könnte das Wirtschaftswachstum im nächsten Jahrzehnt bei knapp 2 % liegen und im Zeitraum 2010 bis 2040 – bei rückläufiger Bevölkerung und abnehmendem Erwerbspersonenpotential – noch 1 bis 1,7 % erreichen. Die Beschäftigtenzahl nimmt dann zunächst noch leicht zu; nach 2010 beginnt sie zu sinken, und im Jahr 2040 dürfte sie um gut 5 Mio. unter ihrem heutigen Stand liegen.
- Aus der Gegenüberstellung von Beschäftigten und Erwerbspersonenpotential ergibt sich, dass sich die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2010 noch immer auf eine Größenordnung von 3,5 Mio. belaufen dürfte. Erst danach ist mit einem deutlicheren Rückgang zu rechnen, weil das Erwerbspersonenpotential dann stärker als die Beschäftigung abnimmt. Das heisst, im Jahr 2040 könnten noch 1,5 bis 2 Mio. Arbeitslose registriert sein.
- In der gesetzlichen Rentenversicherung sind unter den demographischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Referenzszenarios bis 2010 Ausgabensteigerungen von durchschnittlich rund 3 % p.a. und von 2010 bis 2040 solche von gut 4 % zu erwarten. Insbesondere die Ausgabenentwicklung nach 2010 wäre bei unveränderten Finanzierungsregeln nur mit einem um mehrere Prozentpunkte steigenden Beitragssatz zu decken. Dessen ungeachtet würde das Rentenniveau gleichzeitig um mehrere Prozentpunkte sinken.

11. In ihrer Gesamtheit stellen sich im Referenzszenario also sowohl die Aktiven als auch die Rentner künftig zunehmend schlechter. Unter den Aktivenhaushalten sind von der wachsenden Beitragsbelastung Arbeiter- und Angestelltenhaushalte besonders betroffen, wenn ihr Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze liegt, während Beamten- und Selbständigenhaushalte nur insoweit mehr belastet werden, als der mit den Rentenausgaben steigende Bundeszuschuss zu Steuererhöhungen führt. Aus der Absenkung des Rentenniveaus ergeben sich vor allem für solche Rentnerhaushalte besondere Probleme, die es von ihrer Erwerbsbiographie her nicht auf den Anspruch des sogenannten Eckrentners bringen. Da über die Länge des Untersuchungszeitraums gesehen, der ja bis 2060 reichen soll, aus Erwerbstätigenhaushalten sukzessive Rentnerhaushalte werden, ist im Rahmen einer Längsschnittbetrachtung auch der Frage nachzugehen, wie sich die finanzielle Situation einzelner Haushaltgruppen in der Erwerbsphase und im Rentenalter unter den Bedingungen des Referenzszenarios darstellt.

12. Massgebend für die Beurteilung der einzelnen Umfinanzierungsvarianten ist daher zum einen, zu welchen Abweichungen von der Referenzentwicklung diese bei Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Rentenfinanzen führen, zum anderen, welche Veränderungen sie bei Beitragsbelastung und Alterseinkommen einzelner Haushaltsgruppen im Quervergleich wie im Zeitverlauf bewirken. Zu beachten ist dabei, dass Veränderungen auf der Finanzierungsseite der Rentenversicherung – anders als beispielsweise bei der Krankenversicherung oder bei der Pflegeversicherung – längerfristig auch Veränderungen auf der Ausgabenseite nach sich ziehen können, die ihrerseits dann wiederum Rückwirkungen auf den Beitragssatz haben.
13. Im Falle der Variante I erhöhen sich mit dem Einbezug von Beamten und Selbständigen zunächst einmal die Rentenversicherungseinnahmen, was Beitragssatzsenkungen möglich macht. Dieser Effekt bleibt dem Vorzeichen nach auch eine Reihe von Jahren erhalten, weil die zuerst in den Ruhestand tretenden Beamten noch hohe Pensionsansprüche haben und erst geringe an die gesetzliche Rentenversicherung. Für die Selbständigen gilt das gleiche mit Blick auf private und gesetzliche Altersvorsorge. Je mehr Beamte und Selbständige im Laufe der Zeit jedoch ins Rentenalter kommen und je stärker die Zahl der Rentner und später auch der Hinterbliebenen damit steigt, desto stärker erhöhen sich dann die Ausgaben der Rentenversicherung mit entsprechenden Folgen für den Einnahmenbedarf und für den Beitragssatz.

Mit einer solchen Entwicklung ist im Falle der Variante II nicht zu rechnen. Durch die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze ergeben sich Mehreinnahmen, ohne dass sich daraus zu einem späteren Zeitpunkt höhere Rentenanwartschaften ableiten, da die Bemessungsgrenze für den Leistungsanspruch ja unverändert bleibt. Insoweit sind Beitragssatzsenkungen von Dauer. Zu beachten ist allerdings, dass die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu höheren Arbeitskosten führt, was die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum im Zweifel negativ beeinflusst, so dass man die Beitragssatzsenkung nicht brutto für netto nehmen kann.

14. Auch in der Variante III bleiben die individuellen Rentenanwartschaften gegenüber der Referenzentwicklung unverändert. Dasselbe gilt auf der Einnahmenseite für die Beiträge der versicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer. In der Summe ändern sich auch die Beiträge der Arbeitgeber nicht. Anders als im Referenzszenario, bemessen sich diese jedoch nicht mehr nach der Lohn- und Gehaltssumme, sondern nach der Wertschöpfung. Dies hat zur Folge, dass sich die Beitragsbelastung zwischen den Unternehmen verschiebt: Unternehmen mit einem überdurchschnittlichen Personalkostenanteil werden entlastet, solche mit einem unterdurchschnittlichen Personalkostenanteil, also kapitalintensive, werden stärker bela-

stet. Arbeit wird damit kostengünstiger im Verhältnis zu Kapital. Dem positiven Beschäftigungseffekt, den das für sich genommen hat, stehen jedoch potentiell negative Effekte auf Investitionen und Produktivität gegenüber. Welcher Effekt dabei längerfristig überwiegt, ist letztlich vom internationalen Wettbewerb abhängig.

15. Im Falle der Variante IV verlaufen die primären Wirkungen spiegelbildlich zu denen der Variante I. Da von den Versicherten, die die angenommenen 80 % des im Referenzszenario gegebenen Anspruchsniveaus erreicht haben, keine weiteren Ansprüche mehr an die gesetzliche Rentenversicherung aufgebaut werden, sinken die Rentenausgaben im Vergleich zur Referenzentwicklung; der Rückgang vollzieht sich jedoch zeitverzögert, weil Ansprüche, die zum Zeitpunkt des Umstiegs auf die Teilkapitaldeckung bereits über 80 % des Referenzniveaus liegen, noch ausgabenwirksam bleiben. Entsprechend reduziert sich auch der Beitragssatz zeitlich verzögert. Auf der anderen Seite sind – abhängig vom Alter der Versicherten – Beiträge zum Aufbau des Kapitalstocks zu leisten, dessen Erträge über die Zeit die Alterseinkommen in der Summe auf der bei geltendem Recht gegebenen Höhe halten. Im ganzen ist damit die Belastung zunächst höher als im Referenzszenario; erst später ergibt sich eine Entlastung, wobei es auf individueller Ebene beidemale zu erheblichen Unterschieden von einer Haushaltsgruppe zur anderen kommen kann.
16. Alles in allem steht zu erwarten, dass jede der vier Umfinanzierungsvarianten spezifische Stärken, aber auch Schwächen hat, die in ihrem vollen Umfang erst bei der akkuraten Durchrechnung sichtbar werden. Die Ergebnisse ähnlicher Analysen, die wir vor einigen Jahren im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung für eine Umfinanzierung der Arbeitslosenversicherung durchgeführt haben, lassen überdies vermuten, dass sich die Effekte auf der Makroebene, also beim Wirtschaftswachstum und der Beschäftigung sowie beim Niveau und bei den Kosten der Alterssicherung insgesamt in recht engen Grenzen halten. Für die Rentenversicherung gilt das sogar noch stärker als für die Arbeitslosenversicherung, weil beitragsatzsenkende Primärwirkungen wegen des Nettoanpassungsprinzips seit der Rentenreform 1992 eine Erhöhung der Rentenausgaben nach sich ziehen und vice versa, mit der Folge, dass die dadurch ausgelösten Sekundärwirkungen auf den Beitragssatz die Primärwirkungen wieder ein Stück weit kompensieren. Mit grösseren Effekten ist hingegen auf der Mikroebene zu rechnen, das heisst bei der Abgabenbelastung und beim Versorgungsniveau der verschiedenen Haushaltsgruppen. Je nachdem, auf welches Kriterium man abstellt, wird man bei der Bewertung der einzelnen Varianten voraussichtlich zu unterschiedlichen Urteilen kommen.

KERNPUNKTE DER ANSTEHENDEN RENTEN- REFORM – DIE PLÄNE DER BUNDESREGIERUNG

EINLEITUNG

Wenn es in diesem Herbst neben dem Zukunftsprogramm der Bundesregierung ein zweites Thema gibt, das die politische Diskussion beherrscht, dann ist es die Rente.

Das in Deutschland über die Rentenpolitik diskutiert wird, ist nichts Neues. Aber die Intensität der Debatte hat schon eine neue Qualität. Ich finde das im Prinzip gut. Denn eines muss allen klar sein: Um das Rentensystem zu stabilisieren, ist mutiges und entschlossenes Handeln nötig. Das ist der Grund, warum wir von Anfang an eine Rentenstrukturreform geplant haben.

Die einfachen, jedermann einleuchtenden Lösungen wird es dabei auch künftig nicht geben, ebenso wenig Lösungen, die nahezu allen wohl und nahezu niemanden weh tun, jedenfalls nicht, solange die subjektive Bewertung der maßgebliche Maßstab ist. Unser Ziel ist es, die massiven Probleme, vor denen wir in der Rentenpolitik stehen, in einer dauerhaft tragfähigen Weise zu lösen.

Dies wird allerdings nur dann gelingen,

- wenn die Probleme, vor denen wir stehen, voll zur Kenntnis genommen werden,
- wenn die aus ihnen unweigerlich resultierenden Lasten ausgewogen verteilt werden,
- wenn Gerechtigkeit und Solidarität bei notwendigen Veränderungen ebenso beachtet werden wie die Erfordernisse, die eine auf eine stabile Wirtschafts- und Finanzentwicklung und auf Abbau der Arbeitslosigkeit ausgerichtete Politik mit sich bringt.

d. h.: Ausreichend sind nicht isolierte rentenpolitische Konzepte, notwendig ist ein Konzept, das eingebettet ist in ein langfristig angelegtes politisches Gesamtkonzept.

Leider ist die öffentliche Diskussion des Themas Rente, die wir gerade in den letzten Wochen erlebt haben, nur wenig von dieser Einsicht geprägt.

Die Versachlichung der Rentendiskussion ist dringend geboten. Hierzu möchte ich deshalb auch die heutige Veranstaltung nutzen.

HERAUSFORDERUNGEN AN DIE RENTENVERSICHERUNG

Die strukturellen Probleme, vor denen wir in der Rentenversicherung stehen, sind im wesentlichen seit Jahren bekannt. Sie rücken allerdings näher und werden drängender:

1. *Die Bevölkerungsentwicklung:* In Deutschland hat sich die durchschnittliche Lebenserwartung innerhalb der letzten 100 Jahre verdoppelt. Zusammen mit einer seit den siebziger Jahren sehr niedrigen Geburtenrate wird sich bis zum Jahr 2030 die Alterszusammensetzung der Bevölkerung dramatisch verschieben. Immer weniger jüngere müssen für die Rente von immer mehr älteren Menschen aufkommen.
2. *Die Rentenlaufzeiten:* Wenn die Lebenserwartung steigt – und ich finde es sehr erfreulich, dass sie steigt – dann bekommen die Menschen auch länger Rente. Wenn wir heute noch die Rentenlaufzeiten von 1960 hätten, dann könnte der Beitragssatz zwischen 12 und 13 % liegen.
3. *Veränderte Lebensläufe:* Vollzeitarbeit ohne Pause bis 65 wird mehr und mehr zur Ausnahme. Die klassische Biographie mit 45 Jahren Beschäftigung – vielleicht sogar beim selben Arbeitgeber – wird es in Zukunft kaum noch geben. Stattdessen wechseln Ausbildung, Studium und Beruf häufig mit Weiterbildung, neuem Beruf, Familienpause und leider auch Arbeitslosigkeit.
4. *Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigkeit:* Die Grenzen der klassischen Arbeitnehmerbeschäftigung werden fließend. Es entstehen neue Arbeitsformen in der Grauzone zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit. Eine klare Trennlinie zu ziehen wird immer schwieriger. Dadurch kommt auch die Beitragsbasis der Sozialversicherung ins Rutschen.
5. *Zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen:* Die heutige Hinterbliebenenversorgung basiert auf einem vielfach nicht mehr akzeptierten Gesellschaftsbild. Die von der Alterssicherung des Mannes abgeleitete Witwenrente entspricht immer weniger dem Rollenverständnis jüngerer Frauen. Was früher eine Versorgungsehe war, ist heute eine Partnerschaft. Das muss sich auch in der Altersversorgung zeigen.

WEGE ZUR LÖSUNG DER PROBLEME

Es gibt kein Patentrezept, mit dem diesem Problembündel zu Leibe gerückt werden könnte. Ein Patentrezept war und ist insbesondere nicht der demographische Faktor des Rentenreformgesetzes der alten Bundesregierung. Die Beitragsentwicklung, die

sich auf der Grundlage dieses Rentenreformgesetzes ergeben hätte und die ich eben bereits erwähnt habe, belegt das überaus deutlich. Der demographische Faktor hätte ein weiteres Ansteigen des Rentenbeitrags nicht verhindern können.

Abgesehen davon: Der demographische Faktor kommt im Mantel der Wissenschaftlichkeit und der politisch nicht beeinflussten Größe daher und ist doch bei näherem Hinsehen willkürlich ausgestaltet.

Willkürlich ist der Zeitpunkt gesetzt, von dem ab die Veränderung der Lebenserwartung berücksichtigt wird.

Willkürlich ist die Regelung, dass die Veränderung zur Hälfte berücksichtigt wird.

Und willkürlich ist die Bestimmung des Nettorentenniveaus, bis zu dessen Erreichen der Faktor zur Anwendung kommen soll.

Im übrigen nimmt dieser Faktor mit der Veränderung der Lebenserwartung nur einen Teil der Entwicklungen auf, die in der Summe die Langfristprobleme der Rentenversicherung ausmachen und die ich eingangs skizziert habe.

DAS KONZEPT DER BUNDESREGIERUNG

Sofortmaßnahmen

Der Deutsche Bundestag hat die Aussetzung des demographischen Faktors beschlossen. Damit ist die Zeit gewonnen, die notwendig ist, um zu einer tragfähigen und darüber hinaus sozialverträglichen Regelung zu kommen. Wobei sozialverträglich für diese Regierung nicht nur sozialverträglich für die Rentnerinnen und Rentner, sondern auch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und vor allem auch sozialverträglich für die jungen Menschen heißt.

Die im Rentenreformgesetz 1999 erfolgte Reform der Erwerbsminderungsrenten hat der Gesetzgeber ebenfalls ausgesetzt. Auch diese Aussetzung hat nur Übergangsscharakter. Notwendig ist eine Regelung, die den derzeitigen Arbeitsmarktgegebenheiten Rechnung trägt.

Dass eine ersatzlose Aufhebung beider Maßnahmen schon aus finanziellen Gründen nicht in Betracht kommen konnte, war von Anfang an klar.

Denn der hohe Stellenwert, den Koalition und Bundesregierung von Anfang an einer beschäftigungspolitisch akzeptablen Beitragssatzentwicklung beigemessen haben, war für jedermann erkennbar.

Ich erinnere an die Koalitionsvereinbarung mit ihrer Festlegung, die Gesamtbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen von im vergangenen Jahr 42,3 % durch die Ein-

nahmen der Ökologischen Steuerreform auf unter 40 % zu senken, um Beschäftigte und Unternehmen zu entlasten

Und diesen Ankündigungen sind auch umgehend Taten gefolgt: Die Beiträge zur Rentenversicherung wurden um 0,8 Prozentpunkte auf 19,5 Prozent gesenkt. Damit haben wir endlich das durchgesetzt, was die alte Regierung jahrelang gefordert und angekündigt hatte. Wir haben den Faktor Arbeit von Kosten entlastet, damit wieder mehr Arbeitslose eingestellt werden können.

Erreicht haben wir dies dadurch, dass der Bund seit dem 1. Juni 1999 echte Beiträge für die Kindererziehung in die Rentenkassen zahlt. Das sind 22 Milliarden DM im Jahr.

Weiterhin übernimmt der Bund seit Anfang des Jahres die Kosten für einigungsbedingte Leistungen in der Rentenversicherung.

Damit ist die Rentenversicherung im Ergebnis nun von Leistungen befreit, die nicht durch Beiträge gedeckt sind.

Den Beitragssatz zur Rentenversicherung zu senken und zu stabilisieren, ist ein unverzichtbares Ziel auch im Rahmen aller unserer weiteren Überlegungen zur Ausgestaltung der Rentenstrukturreform. Denn die Absenkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten ist unabdingbare Voraussetzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Das sehen sowohl die Opposition als auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände so.

Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Altersvorsorgepaket soll vor allem die Interessen künftiger Generationen berücksichtigen. Denn gerade die Jungen sind langfristig auf stabile Beiträge angewiesen. Außerdem brauchen sie wieder Zuversicht. Auch sie wollen im Alter ihren Lebensstandard sichern.

Rentenstrukturreform

Die Bundesregierung schlägt daher vor:

1. In den nächsten Jahren werden wir den Rentenversicherungsbeitrag durch Einnahmen aus Ökosteuern weiter senken. Ein dauerhaft niedriger Rentenbeitrag – ich sagte es bereits – ist ein elementares Ziel unserer Rentenpolitik. Er schafft Vertrauen in die Rentenversicherung, er entlastet Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, und er sorgt für niedrige Lohnnebenkosten.

Nach unserem Konzept senken wir den Beitragssatz zur Rentenversicherung in den nächsten Jahren auf etwa 19 % und halten ihn bis etwa 2020 unter 20 %. In den nächsten Jahren liegen wir also um rd. 2 %-Punkte unter dem Beitragssatz, der sich nach den Beschlüssen der alten Regierung eingestellt hätte.

2. Die Renten werden in den nächsten zwei Jahren so stark steigen wie die Preise im jeweils vorausgegangenen Jahr. Das ist der notwendige Beitrag der Rentnerinnen und Rentner zur Zukunftssicherung. Auch in einer vergleichenden Betrachtung ist das ein zumutbarer Beitrag: Während dem demographischen Faktor der alten Regierung die Kaufkraft egal war, sichert unser Konzept dagegen die Kaufkraft für die nächsten zwei Jahre.

Und nach diesen zwei Jahren kehren wir wieder zur Anpassung nach der Lohnentwicklung zurück. Der demographische Faktor hätte die Renten demgegenüber auf viele Jahre von der Lohnentwicklung abgekoppelt, und er hätte dennoch – wie bereits gesagt – nicht ausgereicht, um die kurz- und mittelfristigen Beitragssatzprobleme der Rentenversicherung zu lösen.

3. Die geplante Rentenerhöhung in Höhe der Inflation lässt das Rentenniveau nicht so stark sinken wie dies nach der Blüm'schen Rentenreform der Fall gewesen wäre. Der demographische Faktor wäre nach der Vorgabe dieser Reform zur Anwendung gekommen, bis das Niveau auf 64 % abgesenkt gewesen wäre. Wir dagegen stabilisieren es bei 67 %.

4. Wir wollen eine eigenständige Alterssicherung der Frau. Die Einverdienerehe, in der sich die Frau ausschließlich auf Familie und Kindererziehung festlegt, ist mehr und mehr Vergangenheit.

Die Alterssicherung muss der Vielfalt der Lebensentwürfe von Männern und Frauen gerecht werden.

Ziel ist es, dass beide Ehepartner an den in der Ehe erworbenen Anwartschaften gerecht partizipieren können. Deshalb werden wir jüngeren Paaren für ihre rentenrechtliche Absicherung individuelle Wahlmöglichkeiten eröffnen. Um Frauen mehr eigenständige Anwartschaften zu ermöglichen, sollen Erwerbseinkommen unterhalb des Durchschnittseinkommens z. B. aus Teilzeitarbeit während der Kinderberücksichtigungszeiten (bis zum 10. Lebensjahr des Kindes) nach den Regeln der Rente nach Mindesteinkommen höher bewertet werden.

Für ältere Versicherte und Rentner wird es weitreichende Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen geben. Niemand – keine Witwe und kein Witwer – braucht deshalb Angst zu haben, dass die laufende Rente gekürzt wird!

5. Wir werden die von der alten Regierung beschlossenen Einschränkungen bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten deutlich abmildern, wir werden insbesondere an der konkreten Betrachtungsweise festhalten. Alles andere wäre mit Blick auf die Arbeitsmarktlage nicht zu verantworten.
6. Außerdem wollen wir der Altersarmut vorbeugen, indem wir eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung einführen. Dabei haben wir ein klares Ziel: Rentnerinnen

und Rentner soll grundsätzlich der Weg zum Sozialamt erspart werden. Und was für viele noch wichtiger ist: Wir wollen verhindern, dass das Sozialamt Rückgriff auf Vermögen und Einkommen der Kinder nimmt.

Dabei führen wir mit der sozialen Grundsicherung keinen Systemwechsel herbei. Denn dieses Modell sieht vor, dass der Bund die durch die Grundsicherung entstehenden Aufwendungen voll erstattet.

7. Wir wollen eine private Altersvorsorge mit Breitenwirkung schaffen.

Wir wollen die Ergänzung der Rente aus der Rentenversicherung mit einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Hierzu bedarf es einer verbesserten staatlichen Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge. Die Notwendigkeit zum Ausbau einer kapitalgedeckten Zusatzversorgung ergibt sich vor dem Hintergrund, dass das Umlagesystem der Rentenversicherung entlastet werden muss, damit die Lohnnebenkosten zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung weiter abgesenkt werden können.

Mit der im Zukunftsprogramm 2000 vorgesehenen vorübergehenden Renten Anpassung auf der Basis der Inflationsentwicklung sowie mit der Zuführung der Ökosteuer werden das Rentenniveau und der Beitragssatz in der Rentenversicherung langfristig stabilisiert. Damit werden zugleich Spielräume für eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge eröffnet.

Das wird kein Systemwechsel sein, sondern eine Verschiebung zu Gunsten der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge. Die demografischen Probleme der Alterssicherung lassen sich weitaus besser bewältigen, wenn die Vorteile des Umlageverfahrens und der kapitalgedeckten Altersvorsorge kombiniert werden.

Für den Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge mit Breitenwirkung sind wir jedoch auf Initiativen der Tarifparteien und auf Vereinbarungen in den Betrieben angewiesen. Die so dringend notwendige Breitenwirkung können wir ohne ein Obligatorium vor allem durch tarifvertragliche Lösungen erreichen.

Angebote an die Tarifparteien im Bündnis für Arbeit:

Im Bündnis für Arbeit hat Walter Riester den Tarifvertragsparteien in den Arbeitsgruppen »Lebensarbeitszeit; Vorzeitiges Ausscheiden« gemeinsam mit der Arbeitsgruppe »Rentenreform und Arbeitslosenversicherung« am 21. September 1999 hierfür eine Perspektive eröffnet, die auch in der Öffentlichkeit auf Zuspruch gestoßen ist.

Diskutiert wurde ein Konzept zur verstärkten Förderung der privaten Altersvorsorge und zur Förderung tarifvertraglicher Leistungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen bei vorzeitiger Rente.

Bei beiden Konzepten wird davon ausgegangen, dass aufgrund entsprechender staatlicher Rahmenbedingungen die Grundlage dafür gelegt wird, eine Umsetzung der damit verbundenen Zielsetzungen durch tarifliche und betriebliche Initiativen mit Breitenwirkung zu ermöglichen.

Konzept zur Förderung einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge

- Zur Flankierung des Ausbaus einer zusätzlichen Altersvorsorge haben wir vorgeschlagen, eine Zulagenförderung zur gezielten Entlastung im unteren und mittleren Einkommensbereich einzuführen, das folgende Elemente enthält:
- 1. Die im Rahmen des Vermögensbildungsgesetzes eingesetzte Arbeitnehmersparzulage soll in eine Prämie zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge umgewandelt werden.
- 2. Finanzieller Rahmen für die individuelle Förderung ist nach bisherigen Überlegungen eine Prämie zur Altersvorsorge von maximal 250,- DM jährlich.
- 3. Fördervoraussetzung für die Prämie ist ein bestimmter Aufwand des Arbeitnehmers aus dem Bruttoentgelt zum Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge. Denkbar ist auch eine Beteiligung der Arbeitgeber an der Kapitalvorsorge der Arbeitnehmer (z. B. nach dem Muster der heutigen Tarifverträge zur Vermögensbildung).
- 4. Die Förderung mit der Prämie ist bis zu einem Bruttoentgelt von 60.000 DM jährlich vorgesehen, was einem durchschnittlichen Facharbeiterbruttolohn entspricht.
- 5. Im unteren Einkommensbereich bis zu einem Bruttoentgelt von 20.000 DM führt dieses Modell zur Entlastung von der Hälfte des für die Förderung erforderlichen Aufwands zur Altersvorsorge; davon sind vor allem Frauen mit niedrigen Löhnen oder in Teilzeitbeschäftigung begünstigt.
- 6. Die Prämie wird gezahlt, wenn Anlagen mit einer Altersbindung auf den Rentenbezug vorgesehen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen soll die Prämie auch eingesetzt werden können für die Förderung des Bausparens und zur Entschuldung eines Eigenheims sowie für langfristige Anlagen zur Förderung der Beteiligung am Produktivkapital.
- 7. Mit diesem Angebot sollen vor allem Initiativen zum Ausbau einer zusätzlichen Altersversorgung im tariflichen und betrieblichen Bereich flankiert werden.
- 8. Zur Gegenfinanzierung der Prämie zur zusätzlichen Altersvorsorge wird daran gedacht, die Arbeitnehmersparzulage aus dem Vermögensbildungsgesetz für Altersvorsorgzwecke einzusetzen.

- Mit diesem Konzept einer Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge durch eine gezielte einkommensbezogene Prämie wird dort gefördert, wo der Bedarf am größten ist. Wenn wir die soziale Grundsicherung zur Vermeidung von Altersarmut einführen, dann müssen wir auch gerade untere und mittlere Einkommensbezieher in die Lage versetzen, ihre Eigenvorsorge zu stärken. Das Abstandsgelbott der Sozialhilfe spiegelt sich auch in der Rentenbiographie wider. Deshalb müssen wir durch den Staat Anreize dafür setzen, den Menschen eine auskömmliche Alterssicherung aus der Rente der Rentenversicherung und einer privaten Altersvorsorge zu ermöglichen.
- Die Einzelheiten eines solchen Förderkonzepts – auch im Hinblick auf die Einbeziehung des Bausparens und der Entschuldung als eine Form der privaten Altersvorsorge – bedürfen noch der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.

Konzept zur Förderung von tariflichen Leistungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen bei vorzeitiger Rente

- Wir haben den Tarifparteien daneben ein Angebot unterbreitet, durch welches tarifliche Leistungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen bei vorzeitiger Rente gefördert werden können.
- Damit soll Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in einzelnen Branchen die Möglichkeit gegeben werden, zu vertretbaren Bedingungen früher aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu können.
- Ein alle Branchen übergreifender Tariffonds wird kein geeigneter Lösungsansatz sein, das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zu ermöglichen und dadurch frei werdende Arbeitsplätze neu zu besetzen. Die Situation in den einzelnen Branchen ist zu unterschiedlich, insbesondere auch hinsichtlich der Besetzung mit Altersgruppen im rentennahen Jahrgang.

In den einzelnen Branchen wird es deshalb nur differenzierte Lösungen geben können.

- Die Erwartung bei den Gewerkschaften, insbesondere bei der IG Metall, zumindest für langfristig Versicherte die Altersgrenzen für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorübergehend zu öffnen, können wir nicht anbieten.
- Der durch den verstärkten Rentenzugang eintretende Vorfinanzierungseffekt zu Lasten der Rentenversicherung würde den Beitragssatz ansteigen lassen. Die Rentenabschläge bis zu 18 % sind zwar so kalkuliert, dass sie diese Last für die Rentenbezugsdauer insgesamt ausgleichen. Wenn aber einige Hunderttausend Rentner bei einer Öffnung der Altersgrenzen mehr in Rente gehen würden, bleibt es bei dem beschriebenen Vorziehungseffekt zu Lasten der Rentenversicherung.

- Auch der Bundeszuschuss würde weiter ansteigen. Dieser erreicht in den nächsten Jahren durch die Zuführungen einen Anteil von 33 1/3 %. Es wird damit allmählich eine Grenze erreicht, die den lohnbezogenen Charakter der Rente und das Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung gefährden könnte, wenn der Staatsanteil noch zusätzlich erhöht werden würde.
- Außerdem verfolgen wir die Zielsetzung einer Stabilisierung des Beitragssatzes auch aus beschäftigungspolitischen Gründen. Deshalb können wir beschäftigungspolitische Zielsetzungen nicht damit begründen, dass wir den Stabilisierungspfad beim Beitragssatz in Frage stellen.
- Wir haben deshalb alle uns im Übrigen zur Verfügung stehenden Instrumente daraufhin überprüft, inwieweit wir unter den gegebenen Rahmenbedingungen einen Beitrag des Staates für tarifpolitische Initiativen einer vorgezogenen Tarifrente erbringen können.
- Auf der gesetzlichen Ebene ergeben sich Spielräume bei der Altersteilzeit. Sie ermöglicht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit haben wir uns darauf verständigt, die Altersteilzeit flexibler und praxisnäher auszugestalten. Am 1. September 1999 hat das Kabinett hierzu Eckpunkte beschlossen:
- Nach dem Gesetzentwurf können auch teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Altersteilzeit gehen.
- Die Wiederbesetzung einer Stelle, der wichtigsten Voraussetzung für die Zahlung einer Förderung durch das Arbeitsamt, wurde erleichtert.
- Kleine und mittlere Unternehmen bis zu 50 Arbeitnehmern werden vom Arbeitsamt auch dann gefördert, wenn sie die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an einer anderen Stelle im Unternehmen einsetzen. Förderung erhalten sie auch, wenn sie einen Auszubildenden einstellen.
- Bei Arbeitgebern mit mehr als 50 Beschäftigten kann künftig auch dann gefördert werden, wenn für einen in Altersteilzeit gehenden Mitarbeiter ein anderer Mitarbeiter in seinen Aufgabenbereich nachrückt und in demselben Funktionsbereich des Unternehmens z. B. Produktion, Einkauf, Vertrieb ein neuer Beschäftigter eingestellt wird.
- Damit haben wir die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Altersteilzeit wirklich angenommen wird – von den Beschäftigten und den Betrieben.
Das mildert allerdings ein Problem noch nicht, das der Rentenabschläge.
- Wie Sie wissen, werden Menschen, die beispielsweise mit 60 in Rente gehen, künftig bis zu 18 % weniger Rente bekommen. Das macht es ihnen schwer, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Deshalb haben wir den Tarifparteien ein Ange-

bot unterbreitet, wie tarifliche Leistungen bei vorzeitigem Rentenbezug gefördert werden können.

- In den einzelnen Branchen wird es differenzierte Lösungen geben. Sie könnten voraussichtlich folgende Rahmenbedingungen haben und in entsprechende Tarifverträge eingehen:
- Aufbau eines Fonds, aus dem Mitarbeitern, die nach den geltenden Regeln für das Rentenalter vorzeitig in den Ruhestand treten, Rentenabschläge – voll oder teilweise – erstattet werden.
- Die Mittelzuführung in den Fonds erfolgt durch Tarifvereinbarungen.
- Die Zuführungen zum Aufstockungsfonds erfolgen abgabenfrei.

ALTERNATIVVORSCHLÄGE

Ein derartiger Lösungsansatz könnte folgendermaßen aussehen:

- Die Tarifvertragsparteien vereinbaren einen tariflichen Verteilungsspielraum, der auch den Anteil umfasst, der zum Ausgleich von Rentenabschlägen Verwendung finden soll.
- Im Tarifvertrag wird eine Lohnerhöhung von X Prozent sowie die Abführung eines Betrages in Höhe von Y Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme durch den Arbeitgeber an einen »Fonds zum Ausgleich von Rentenabschlägen« vereinbart.
- Für diese Abführung an den Fonds sind keine Steuern und keine SV-Beiträge zu entrichten, da es sich nicht um eine Gehaltsverwendung handelt. Dem Arbeitnehmer wachsen folglich auch keine individuellen Leistungsansprüche zu.
- Die Zuwendungen des Arbeitgebers an den Tariffonds stellen bei ihm abziehbare Betriebsausgaben dar, weil es sich um ein ausgelagertes Vermögen, das jegliche Rückübertragungsansprüche des Arbeitgebers ausschließt, handelt.
- Auszahlungen aus dem Fonds an vorzeitig ausscheidende Rentner zur Aufstockung ihrer Rentenabschläge erfolgen nach einem tariflich zu vereinbarenden Leistungsplan. Sie sind beim Empfänger normal zu versteuern.
- Dieses Lösungsangebot lässt Spielraum für branchenspezifische Lösungen, die je nach Verteilungsspielräumen und Besetzung der für ein vorzeitiges Ausscheiden infrage kommenden Altersgruppe zu unterschiedlicher Ausgestaltung der Einzelregelungen führen können. Dies gilt z. B. für die Höhe der Abführungen oder für die volle bzw. nur teilweise Abschlagserstattung, aber auch für den vereinbarten Geltungszeitraum einer derartigen Lösung.

Mit dem neuen Altersvorsorgepaket streben wir eine moderne und sozial ausgewogene Lösung der Probleme der Rentenversicherung an. Wir wollen die Lasten zwischen Alt und Jung gerecht verteilen.

SCHLUSS

Dazu muss jeder seinen Beitrag leisten:

Die Rentner, indem zwei Jahre lang die Renten gemäß der Preissteigerungsrate steigen, die Steuerzahler, indem sie das Aufkommen der Ökosteuer bereitstellen und die Beitragszahler durch private Altersvorsorge.

Bessere Lösungen sind mir bislang nicht begegnet, auch keine Lösungen, die im Hinblick auf Beitragssatzentwicklung und Belastung des Bundeshaushalts auch nur annähernd gleichwertig wären.

Ich bin überzeugt davon, dass die Bundesregierung mit ihrem Rentenreform-Konzept auf dem richtigen Weg ist.

Es ist sicher ein ehrgeiziges Konzept. Es verlangt eine Anstrengung der ganzen Gesellschaft. Aber um die Probleme zu bewältigen, vor denen wir stehen, müssen eben alle – Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Rentner – einen Beitrag leisten. Dazu sehe ich keine Alternative. Nur wenn alle Beteiligten ihren Beitrag zur Zukunftssicherung leisten, werden wir auch wieder Vertrauen in unser Rentensystem schaffen können.

Die Modernisierung der Alterssicherung erfordert Mut und ein Stück Opferbereitschaft von uns allen. Mit unserem Konzept bringen wir beides auf. Und wir zeigen einen Weg auf, von dem wir meinen: Er ist tragfähig und er entspricht nicht nur dem akuten, sondern auch dem langfristigen Handlungsbedarf in der Rentenversicherung.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozeß«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«, das »Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Bertha-von-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
1	<i>Gertrud Kühnlein</i> Neue Typen betrieblicher Weiterbildung	18,50	13001	3-928204-73-4
2	<i>Stefan Kühn</i> Komplementärer Regionalismus	28,00	13002	3-928204-64-5
3	<i>Karl-Hermann Böker, Peter Wedde</i> Telearbeit praktisch	13,00	13003	3-928204-75-0
4	<i>Peter Ittermann</i> Gestaltung betrieblicher Arbeitsorganisation	16,00	13004	3-928204-76-9
5	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Gruppenarbeit	12,00	13005	3-928204-77-7
6	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Flexible Arbeitszeit	13,00	13006	3-928204-78-5
7	<i>Siegfried Leittretter</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betrieblicher Umweltschutz	13,00	13007	3-928204-79-3
8	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Beschäftigungssicherung	12,00	13008	3-928204-80-7
9	<i>Wolfhard Kohle</i> Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz	18,00	13009	3-928204-81-5
10	<i>Karin Schulze Buschoff</i> Teilzeitarbeit im europäischen Vergleich	25,00	13010	3-928204-82-3
11	<i>Hans Gerhard Mendius, Stefanie Weimer</i> Beschäftigungschance Umwelt	28,00	13011	3-928204-83-1
12	<i>Helene Mayerhofer</i> Betriebswirtschaftliche Effekte der Fusion von Großunternehmen	10,00	13012	3-928204-85-5
13	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betriebliche Weiterbildung	14,00	13013	3-928204-86-6

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
14	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Leistungs- und erfolgsorientiertes Entgelt	16,00	13014	3-928204-97-4
15	<i>Christina Klenner</i> Mehr Beschäftigung durch Überstunden- abbau und flexible Arbeitszeitmodelle	12,00	13015	3-928204-88-2
16	<i>Annette Henninger</i> Ins Netz geholt: Zeit, Geld, Informationen – alles, was die Wissenschaftlerin braucht!?	28,00	13016	3-928204-89-0
17	<i>Wolfgang Joußen, Leo Jansen, Manfred Körber</i> Informierte Region. Regionale Entwicklungsperspektiven in der Informationsgesellschaft	19,00	13017	3-928204-90-4
18	<i>Dietmar Köster</i> Gewerkschaftlich ausgerichtete Seniorenbildungsarbeit in der Praxis	20,00	13018	3-928204-91-2
19	<i>Michael Kürschner, Helmut Teppich</i> Windows NT: Handbuch für Betriebsräte	28,00	13019	3-928204-92-0
20	<i>Roland Köstler</i> Rechtsleitfaden für Aufsichtsrats- mitglieder nach dem Mitbestimmungs- gesetz '76	14,00	13020	3-928204-84-X
22	<i>Lutz Mez, Annette Piening, Klaus Traube</i> Was kann Deutschland hinsichtlich eines forcierten Ausbaus der Kraft-Wärme-Kopplung von anderen Ländern lernen?	20,00	13022	3-928204-93-9
23	<i>Karin Tondorf, Gertraude Krell</i> »An den Führungskräften führt kein Weg vorbei!«	16,00	13023	3-928204-94-7
25	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Kürzere und flexiblere Arbeitszeiten – neue Wege zu mehr Beschäftigung	14,00	13025	3-928204-96-3

Bestellungen bitte unter Angabe der Bestell-Nr. an:



Am Kreuzberg 4
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 80
E-Mail: lavista@setzkasten.de