

Volker Meinhardt

Ellen Kirner

Markus Grabka

Ulrich Lohmann

Erika Schulz

Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

Volker Meinhardt • Ellen Kirner

Markus Grabka • Ulrich Lohmann • Erika Schulz

unter Mitarbeit von Gert Dreiberg

und Barbara Müller-Unger

Finanzielle

Konsequenzen eines

universellen Systems

der gesetzlichen

Alterssicherung

edition der Hans-Böckler-Stiftung 66

© Copyright 2002 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2002

ISBN 3-935145-40-3

Bestellnummer: 13066

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

1. KONZEPTION FÜR EIN UNIVERSELLES SYSTEM DER GESETZLICHEN ALTERSSICHERUNG:	
HINTERGRUND, ZIELE UND ECKPUNKTE DER REFORM	7
1.1 Hintergrund und Ziele der Reform	7
1.2 Eckpunkte des Reformmodells	10
1.3 Skizzierung der wichtigsten Ansatzpunkte für eine Kritik am universellen Alterssicherungssystem und Gang der Untersuchung	11
2. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG	13
2.1 Weiterhin steigende Lebenserwartung	13
2.1.1 Zuwanderungen	16
2.1.2 Ergebnisse	18
2.1.3 Erwerbsbeteiligung	25
2.1.4 Arbeitskräfteangebot	32
2.2 Auswirkungen auf die Zahl potentieller Beitragszahler	34
3. JURISTISCHE ASPEKTE EINER UNIVERSELLEN SOZIALEN RENTENVERSICHERUNG	45
3.1 Zur Gesetzgebungskompetenz	45
3.2 Verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen – (auch) ein »magisches Viereck«	47
3.3 Problemdimensionen	49
3.4 Versichertenkreis/Volksversicherung	49
3.4.1 Arbeitnehmer und andere entgeltlich Beschäftigte	50
3.4.2 Sonstige privatrechtlich Erwerbstätige	51
3.4.3 Beamte, Berufssoldaten	53
3.4.4 Politische Mandatsträger (Abgeordnete, Minister)	55
3.4.5 Wehr- und Zivildienstleistende, Häftlinge	56
3.4.6 Sonstige Sozialtätige, Familienarbeitende, Bildungsteilnehmer	57
3.4.7 Bezieher von temporären Sozialeinkommen	58
3.4.8 Bezieher von Kapitaleinkommen	59
3.4.9 Vermögenseigentümer	60
3.4.10 Beschäftigungsunwillige	60

3.5	Beitragsgestaltung und Versicherungsprinzip	62
3.5.1	Beiträge und Beitragssatz	62
3.5.2	Mindestbeitrag	63
3.5.3	Beitragspflichtiges Einkommen	64
3.5.4	Beitragsqualität	65
3.6	Sozialer Ausgleich	65
3.6.1	Degressive Leistungshöhe	65
3.6.2	Ungleiche Leistungskraft der Beiträge	67
3.6.3	Mindestrente und »bedarfsorientierte Grundsicherung«	69
3.7	Fazit	70
4.	AUSGESTALTUNG DES UNIVERSELLEN RENTENMODELLS	71
4.1	Rentenformel, Versicherteneinkommen und Rentenniveau	71
4.1.1	Zur Rentenformel	71
4.1.2	Messung und Abgrenzung des durchschnittlichen Versicherteneinkommens	73
4.1.3	Das Rentenniveau	76
4.2	Regelungen zur Mindestsicherung	78
4.3	Abbau der Witwen(r)-Versorgung	81
5.	MODELLRECHNUNGEN AUF DER BASIS EMPIRISCHER DATEN	83
5.1	Zur Methode der Modellrechnungen	83
5.2	Vorgehensweise	84
5.3	Juristisch bedingte Restriktionen	85
5.3.1	Absicherung der Beamten	85
5.3.2	Kappung der Ansprüche	86
5.4	Datenbasis und Definitionen	86
5.4.1	Definition des Lebensalters	88
5.4.2	Einkommensgrößen	89
5.5	Wegfall der Witwen-/Witwerrenten	90
5.6	Berechnung der Einnahmen	92
5.6.1	Beitragszahlungen der Selbständigen	92
5.6.2	Beitragszahlungen der Beamten	93
5.6.3	Beitragszahlungen der geringfügig Beschäftigten	93
5.6.4	Beitragszahlungen der Personen in Schul- oder Hochschulausbildung	93

5.6.5	Beitragszahlungen der Rentner	94
5.6.6	Beitragszahlungen der abhängig Beschäftigten	94
5.6.7	Sonstige Einnahmen	94
5.7	Ausgaben	95
5.7.1	Ausgaben für bisher Versicherte	95
5.7.2	Rentenausgaben für Beamte	97
5.7.3	Rentenausgaben für Selbständige	98
5.7.4	Kappung der Renten	98
5.8	Berechnung des Spielraums für die Beitragssenkung	101
5.9	Demonstration der Wirkungsweise des universellen Rentensystems auf der Basis von Daten über die sozio-ökonomische Struktur im Jahre 1998	101
5.9.1	Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Ausbildungszeiten	101
5.9.2	Berechnung der Durchschnittsrente und des Beitragssatzes	104
5.9.3	Unterschiede zwischen Renten von Frauen und Männern	110
6.	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	113
6.1	Gründe für die Forderung nach einer tief greifenden Reform	113
6.2	Ziele und Eckpunkte des Reformmodells: Das universelle Alterssicherungssystem	115
6.3	Juristische Aspekte eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung	116
6.4	Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung	120
6.5	Fazit	126
	LITERATUR	129
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	133
	TABELLENVERZEICHNIS	135
	SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	145

1. KONZEPTION FÜR EIN UNIVERSELLES SYSTEM DER GESETZLICHEN ALTERS-SICHERUNG: HINTERGRUND, ZIELE UND ECKPUNKTE DER REFORM

1.1 HINTERGRUND UND ZIELE DER REFORM

Anlass und Ausgangspunkt für dieses Gutachten ist der Vorschlag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, die gesetzliche Rentenversicherung in ein universelles System der Alterssicherung umzuwandeln.¹ Dieser neue Diskussionsbeitrag zu der Zukunft der Alterssicherung enthält wesentliche Forderungen, die bereits seit Längerem immer wieder erhoben wurden. Dazu gehört insbesondere die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht mit dem Ziel, eine eigenständige, ausreichende Sicherung für alle Mitglieder der Gesellschaft zu erreichen. Seit Jahrzehnten werden von Wissenschaftlern, Politikern und Vertretern großer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppen Reformen gefordert. Das Spektrum der Vorschläge ist groß. Es reicht von Konzepten für Korrekturen zur Anpassung des bestehenden Systems an den gesellschaftlichen Wandel bis zur Forderung, die gesetzliche Rentenversicherung in ihrer heutigen Form abzuschaffen und lediglich eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Grundsicherung zu garantieren. Der öffentliche Meinungsbildungsprozess hat zu zahlreichen Änderungen des Rentenrechts geführt.

Wichtigste Ursache für den Reformdruck ist die demographische Entwicklung. Insbesondere aufgrund der seit Jahren sinkenden und niedrigen Geburtenrate, aber auch infolge der erhöhten Lebenserwartung werden künftig vermutlich die Erwerbstätigen die Alterssicherung eines immer größer werdenden Kreises der Rentner zu finanzieren haben. Bei gleichbleibendem Absicherungsniveau der Rentner hätte dies steigende Finanzierungslasten für die Erwerbstätigen zur Folge. Die bisher vorliegenden Reformvorschläge für den Umbau der Alterssicherung setzen vor allem auf eine Begrenzung des Anstiegs der künftigen Kosten der Alterssicherung. Eine möglichst lang anhaltende Konstanz des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein Hauptziel der diskutierten

1 Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, Bundesvorstand: Konzeption für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung. Frankfurt am Main, 6. Juli 2000; im Folgenden zitiert als IG Bauen-Agrar-Umwelt 2000.

Reformvorschläge und der jüngsten Rentenreform. Zum einen wird befürchtet, dass die Beitragslast für die jeweils junge Generation von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu hoch wird und dadurch die gesetzliche Rentenversicherung an Akzeptanz verliert. Zum anderen sollen die Arbeitskosten der Unternehmen nicht steigen, weil dies negative Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben könnte.

Um das Ziel zu erreichen, die Kosten der Alterssicherung für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zu begrenzen, ist mit der jüngsten Rentenreform ein erster Schritt unternommen worden, das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem teilweise zugunsten einer privaten, kapitalgedeckten Alterssicherung abzubauen. Hinter dieser tiefgreifenden Änderung steht die Hoffnung, dass die zusätzliche Geldvermögensbildung der privaten Haushalte die reale Investitionstätigkeit und damit das Wirtschaftswachstum fördert, so dass die Rendite der Alterssicherung langfristig insgesamt höher wird als das im reinen Umlageverfahren möglich ist. Die Belastung der Unternehmen soll außerdem dadurch relativ gemildert werden, dass die Versicherten die Kosten der privaten Alterssicherung – unterstützt durch die staatliche Förderung – selbst tragen müssen. Die Gewerkschaften könnten zwar versuchen, die Belastung des verfügbaren Einkommens durch den zusätzlichen Beitragsanteil auf dem Wege von Bruttolohnerhöhungen zu kompensieren. Ob dies bei der ungünstigen Beschäftigungssituation aber gelingt, ist völlig offen (vgl. DIW 2000a, S. 484f.).

Auch die Urheber des Konzepts für ein universelles Alterssicherungssystem hoffen, mit den vorgeschlagenen Maßnahmen eine niedrigere Beitragshöhe zu erreichen als das im gegenwärtigen System möglich ist, um den »... nötigen Spielraum für eine ergänzende Vorsorge« zu schaffen (IG Bauen-Agrar-Umwelt 2000, S. 6). Zu den Zielen des Vorschlags (a.a.O., S. 4) gehören auch

- Verminderung der lohnbezogenen Belastung von **Arbeitseinkommen** sowie
 - **Solidarität** und **Gerechtigkeit** zwischen den Generationen und
 - eigenständige **Rentenansprüche**,
- also Ziele, die ebenfalls von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der jüngsten Rentenreform genannt wurden.

Das universelle Alterssicherungssystem soll jedoch außerdem sorgen für

- **Solidarität** und **Gerechtigkeit** innerhalb der Generationen,
- Beibehaltung der **paritätischen** Beitragsfinanzierung,
- **Flexibilität** beim Renteneintrittsalter,
- Aufbau eines **Grundstocks** für eine individuelle **Altersvorsorge** für **Alle**,
- Vermeidung von **Altersarmut**.

Wie das heutige System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) soll das universelle beitragsbezogen sein und sich an das Versicherungsprinzip anlehnen.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Vorschlägen zur Änderung der GRV beziehen sich die Zielsetzungen und die Konzeption des universellen Alterssicherungssystems nicht alleine auf die Gefahr einer zu hohen Belastung infolge der demographischen Strukturverschiebungen, sondern auch auf die Folgen eines Wandels der Erwerbs- und Lebensformen:

»Die schrittweise Verdrängung des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses durch arbeitnehmerähnliche Selbständigkeit, neue Formen freier Berufe, Zeiten der Weiterbildung, Teilzeit und ähnliche Modelle stellt den Bestand der Beitragssysteme in Frage. Diese Entwicklung gefährdet die Finanzierung und Beitragsgerechtigkeit. Bei vielen Angehörigen der neuen Erwerbsformen entsteht zudem ein hohes Armutsrisiko, weil deren Beschäftigungen häufig kein ausreichendes Einkommen sichern, um auf dem privaten Markt eine eigene, nachhaltige Altersvorsorge zu betreiben.

Immer mehr durchbrochene Erwerbsbiographien werden künftig die Regel sein. Sie finden im heutigen Rentensystem keinen Halt mehr. Außerdem wird der Verbleib in einem Unternehmen immer kürzer. Zeiten von Erwerbslosigkeit (Arbeitslosigkeit, Familienpause, Umschulung, Qualifizierung, Sabbatical etc.) oder von Selbständigkeit wechseln mit Phasen der Erwerbstätigkeit ab. Solche Berufsleben lassen sich im heutigen Rentensystem nicht vollständig mit Rentenansprüchen abbilden. Damit geht der Anspruch des Systems, den Lebensstandard im Alter zu sichern, verloren.« (IG Bauen-Agar-Umwelt 2000, S. 3)

Das DIW hat ebenfalls auf diese tiefgreifenden Veränderungen hingewiesen (DIW 2000a S. 481); es wurde als schwerwiegender Mangel angesehen, dass die Rentenreform zu sehr auf die Finanzierungsaspekte ausgerichtet war und die strukturellen Veränderungen zu wenig berücksichtigt wurden. Wie die Untersuchung von Biographien der noch im Erwerbsalter stehenden Versicherten zeigt, haben heute keineswegs allein Frauen ein »unvollständiges« Versicherungsleben. Auch Männer haben zunehmend Lücken in ihrem Erwerbsverlauf (vgl. »AViD'96«, Kortmann und Schatz 1999). Meistens ist dafür Arbeitslosigkeit der Grund, aber auch die Vorstellungen der Menschen über die Gestaltung des Lebens wandeln sich. Vor dem Hintergrund von Veränderungen in den gesellschaftlichen Verhältnissen und Einstellungen, insbesondere in Hinsicht auf die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, ist es ein erklärtes Ziel der Alterssicherungspolitik, in der GRV eine eigenständige – das heißt, einer vom Ehemann und seinem Einkommen unabhängige – Alterssicherung der Frauen zu erreichen.

1.2 ECKPUNKTE DES REFORMMODELLS

Die Eckpunkte des universellen Alterssicherungssystems lassen sich folgendermaßen skizzieren (IG Bau-Agrar-Umwelt 2000, S. 5ff.):

1. Angestrebt wird eine Versicherungspflicht, die sich auf die gesamte Wohnbevölkerung vom vollendeten 15. Lebensjahr an bis zum Rentenbeginn erstreckt. Die bisher bestehende Begrenzung der Versicherungspflicht auf Arbeiter und Angestellte sowie einige Gruppen von Selbständigen wird damit aufgehoben. Beamte, politische Mandatsträger, alle Selbständigen und Nichterwerbstätige wären somit ebenfalls versicherungspflichtig. Jede Person der beschriebenen Altersgruppe muss einen Beitrag entrichten. Vorgesehen ist ein Mindestbeitrag von 200,- DM pro Monat. Mit der Zahlung des Mindestbeitrages soll gewährleistet werden, dass jeder Versicherte über einen lückenlosen Versicherungsverlauf verfügt.
2. Anders als im bisherigen System der gesetzlichen Rentenversicherung, in dem im wesentlichen nur das Einkommen aus einer unselbständigen Beschäftigung bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen wird, sollen alle Einkommensarten berücksichtigt werden. Dies schließt die Erträge aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung sowie alle sonstigen zu versteuernden Einkommensarten ein. Die Beitragsbemessungsgrenze entfällt.
3. Die Höhe der Rente soll sich an dem heute erzielten Niveau orientieren. Bei einem durchschnittlichen Verlauf des Berufslebens soll ein Nettorentenniveau von 70 % erreicht werden. Eine Äquivalenz von Beitrag und Rente soll nur bis zu einer Rentenhöhe von 4 500,- DM pro Monat gelten (bezogen auf das Jahr 2000; diese Grenze soll dynamisiert sein). Rentenanwartschaften, die über diesen Betrag hinausgehen, werden gekappt.
4. Die Möglichkeit, eine Altersrente zu beziehen, soll anders als heute nicht mehr davon abhängen, dass ein bestimmtes Lebensalter erreicht wird, sondern ein voller Anspruch auf Altersrente entsteht im universellen Rentensystem nach 44 beitragspflichtigen oder gleichgestellten Versicherungsjahren, rechnerisch beginnend mit Vollendung des 15. Lebensjahres. Die Regelungen für einen früheren oder späteren Antritt des Ruhestands auf der Basis von versicherungsmathematischen Zu- oder Abschlägen beziehen sich auf die Versicherungsdauer, sollen aber ansonsten den heutigen Maßnahmen für einen »flexiblen« Renteneintritt entsprechen.
5. Angestrebt wird der Aufbau einer eigenständigen und ausreichenden Anwartschaft für alle Mitglieder der Gesellschaft. Damit entfällt die Notwendigkeit

einer abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung. Es sollen jedoch Vorkehrungen für den Vertrauensschutz in der Übergangsphase getroffen werden.

1.3 SKIZZIERUNG DER WICHTIGSTEN ANSATZPUNKTE FÜR EINE KRITIK AM UNIVERSELLEN ALTERSSICHERUNGS- SYSTEM UND GANG DER UNTERSUCHUNG

Das Konzept für ein universelles System der Alterssicherung lehnt sich in wesentlichen Momenten deutlich an das schweizerische Alterssicherungsmodell an. Dies sind die Versicherungspflicht für Alle, die Einbeziehung der Kapitalerträge in die Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung sowie die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Einführung einer Kappungsgrenze für die Höhe der Rentenleistung (vgl. zum schweizerischen Modell: Naef 1991; Bombacher-Steiner 1998, Döring 2000, S. 103ff.).

Von diesen Punkten wird vermutlich der Vorschlag, die Kapitalerträge beitragspflichtig zu machen, die stärkste Kritik von Seiten der Wirtschaftswissenschaft heraufbeschwören. Denn es hat sich auch in Deutschland mehr und mehr die Ansicht durchgesetzt, dass es Ziel der Sozialpolitik sein muss, diese Markteinkommen zu entlasten, damit das reale Wirtschaftswachstum – und damit auch die Finanzierungsmöglichkeiten für die Rentenversicherung – gefördert wird. Der Hinweis auf die relativ problemlose Einführung des »Schweizer Modells« hilft gegen diese Kritik wenig, denn in unserem Nachbarland wird über das Umlageverfahren in der »ersten Säule«, die dem universalen Alterssicherungssystem ansonsten wohl zum Vorbild diente, nur ein deutlich geringeres Rentenniveau abgesichert als hier vorgesehen. Die zweite Säule wird auf dem Wege der Kapitaldeckung finanziert. Einzuwenden gegen den genannten Kritikpunkt wäre freilich, dass aus Vermögenserträgen ja auch heute bereits die Kosten der Alterssicherung für die Kapitaleigner aufgebracht werden müssen, so dass die neue institutionelle Regelung real keine fundamentale Änderung bedeuten würde. Aber die Diskussion zu diesem Themenkreis muss sehr breit geführt werden, was im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht möglich ist. Das DIW hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, eine allgemeine Versicherungspflicht für die gesamte Bevölkerung einzuführen, was ja zugleich die Einbeziehung von Kapitalerträgen impliziert (zuletzt: DIW 2000a, S. 486f.).

Aus einem völlig anderen Zusammenhang würde sich vermutlich der Widerstand gegen die Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung

ergeben. Der Sonderstatus der Beamten wird vielfach als verfassungsrechtlich begründet und daher als nicht oder kaum veränderbar angesehen. Die damit im Zusammenhang stehenden Fragen werden in Kapitel 3 dieses Gutachtens behandelt.

Die Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche Alterssicherung würde ebenfalls zu Kritik und Widerstand Anlass geben, jedoch hat der Gesetzgeber schon früher einige Schritte in die Richtung einer entsprechenden Reform unternommen. Heute sind bereits gut ein Drittel der Selbständigen in obligatorische Sicherungssysteme einbezogen, und die Risiken der selbständigen Tätigkeit, die im ungünstigsten Fall der Staat auf der Basis der Sozialhilfe absichern muss, dürften Grund genug sein, die Versicherungspflicht auszuweiten (vgl. zuletzt Welti 2001, S. 223ff.).

Diese und weitere Probleme können im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht weiter behandelt werden. An einigen späteren Stellen wird lediglich auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die mit der beabsichtigten Neuregelung der Alterssicherung verheirateter Frauen verbunden sind. Bekanntlich ist das in den alten Bundesländern ein seit Jahrzehnten umstrittenes Thema. Bei den Modellrechnungen wird davon ausgegangen, dass im universellen Rentensystem langfristig nur noch Waisen Anspruch auf Versorgung haben und keine Witwen-/Witwerrenten mehr gezahlt werden müssen. Die Berechnungen sollen auch zeigen, ob sich durch die Umstellung ein finanzieller Spielraum ergibt, der groß genug ist, um in der Übergangsphase die bestehenden Rentenansprüche der Witwen/Witwer zu begleichen. Ebenfalls wird gefragt, ob die Zahlung eines Mindestbeitrages in Höhe von 200,- DM/Monat ausreicht, um eine eigenständige Alterssicherung zu gewährleisten.

Neben der Behandlung der juristischen Fragen zur Einbeziehung der Beamten in ein universelles System der gesetzlichen Rentenversicherung wird der Schwerpunkt dieses Gutachtens darin liegen, die finanziellen Konsequenzen der vorgeschlagenen Änderungen herauszuarbeiten. Hierfür war es erforderlich, die teilweise noch nicht exakt konzipierten Vorhaben zu konkretisieren. Wir haben versucht, den in einigen Punkten bestehenden Spielraum auszufüllen, indem wir die Ziele des Vorschlags interpretiert und die erforderlichen institutionellen Regelungen entsprechend formuliert haben (Abschnitt 4). Die auf dieser Basis und auf der Grundlage empirischer Daten vorgenommenen Modellrechnungen werden im Abschnitt 5 dargestellt und diskutiert.

2. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Die Finanzierung der Alterssicherung wird vor allem durch die Struktur der Bevölkerung beeinflusst. Das sich verändernde Verhältnis der Zahl von Personen im »aktiven« Alter zu der Zahl der Älteren schafft Probleme für die Finanzierung.

Die Einflussgrößen der Bevölkerungsentwicklung determinieren das Arbeitskräfteangebot und somit die Zahl der Beitragszahler im »aktiven« Alter und die Zahl der Älteren. Während das Arbeitskräfteangebot vorwiegend von den Wanderungen bestimmt wird, hängt die Zahl Älterer zum größten Teil von der weiteren Entwicklung der Lebenserwartung ab. Die Annahmen über die künftigen Wanderungsbewegungen und über die Entwicklung der Sterblichkeit üben somit einen merklichen Einfluss auf die Entwicklung von Beitragszahlern und Rentenbeziehern aus.

In der letzten Bevölkerungsvorausschätzung des DIW bis zum Jahre 2050 sind deshalb in jeweils zwei Varianten die Auswirkungen der Zuwanderungen und der Sterblichkeit auf den Bevölkerungsstand und die Bevölkerungsstruktur errechnet worden (DIW 1999a). In Bezug auf die Geburtenentwicklung wurde mit keinen Alternativen gerechnet. Es wurde unterstellt, dass das heutige Geburtenverhalten sich lediglich geringfügig verändert. Dies bedeutet, dass von 1 000 deutschen Frauen im Laufe ihres Lebens durchschnittlich 1 300 Kinder geboren werden, von 1 000 ausländischen Frauen rund 1 500.

2.1 WEITERHIN STEIGENDE LEBENSERWARTUNG

Während sich das Geburtenverhalten (der deutschen Frauen in Westdeutschland) in letzter Zeit stabilisiert hat, konnten bei der Lebenserwartung weiterhin merkliche Zuwächse realisiert werden. Nach der Sterbetafel 1997/99 werden männliche Neugeborene in Westdeutschland rund 74,8 Jahre, in Ostdeutschland rund 73 Jahre alt, weibliche Neugeborene erreichen in Westdeutschland das 81. Lebensjahr und in Ostdeutschland das 80. Lebensjahr (Tabelle 1). Nach der Sterbetafel 1970 war die Lebenserwartung mit rund 68 Jahren (Männer) bzw. 74 Jahren (Frauen) noch deutlich geringer und in Ostdeutschland bei den Männern sogar etwas höher als in Westdeutschland. Während in den siebziger und achtziger Jahren die Steigerung der Lebenserwartung in Ostdeutschland hinter der Entwicklung in Westdeutschland

Tabelle 1: Lebenserwartung in West- und Ostdeutschland

Abgekürzte Sterbetafeln	Mittlere/fernere Lebenserwartung eines/einer					
	Neugeborenen		65-Jährigen		80-Jährigen	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in Jahren					
	Westdeutschland					
1960/62	66,86	72,39	12,36	14,60	5,24	5,85
1970/72	67,41	73,83	12,06	15,18	5,36	6,16
1979/81	69,90	76,59	13,00	16,63	5,70	6,91
1991/93	73,11	79,48	14,58	18,35	6,34	7,88
1995/97	74,07	80,21	15,08	18,85	6,72	8,20
1997/99	74,78	80,72	15,49	19,20	6,99	8,42
2050 A ¹⁾	75,47	81,72	16,25	19,99	7,30	8,91
2050 B ²⁾	81,44	86,40	20,06	23,65	9,75	11,35
	Ostdeutschland					
1960/61	67,31	72,18	12,70	14,59	5,21	5,73
1971/72	68,46	73,73	11,99	14,51	5,14	5,69
1980	68,67	74,61	12,06	14,94	4,93	5,84
1991/93	69,86	77,18	13,26	16,69	5,65	7,04
1995/97	71,77	79,01	14,13	17,89	6,14	7,76
1997/99	73,01	79,96	14,74	18,50	6,53	8,12
2050 A ¹⁾	75,47	81,72	16,28	19,99	7,30	8,91
2050 B ²⁾	81,44	86,40	20,06	23,65	9,75	11,35
	jährliche durchschnittliche Wachstumsrate in %					
	Westdeutschland					
1961/80	0,23	0,30	0,27	0,69	0,44	0,88
1980/98	0,38	0,29	0,98	0,80	1,14	1,10
1998/2050 A	0,02	0,02	0,09	0,08	0,08	0,11
1998/2050 B	0,16	0,13	0,50	0,40	0,64	0,58
	Ostdeutschland					
1961/80	0,11	0,17	-0,27	0,12	-0,29	0,10
1980/98	0,34	0,39	1,12	1,19	1,57	1,85
1998/2050 A	0,06	0,04	0,19	0,15	0,21	0,18
1998/2050 B	0,21	0,15	0,59	0,47	0,77	0,65

1) Vorausschätzung der Lebenserwartung Variante A.

2) Vorausschätzung der Lebenserwartung Variante B.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Jahrbücher der DDR; Berechnungen des DIW.

zurückblieb, setzte nach der Wende ein Aufholprozess ein. Vergleicht man die Sterblichkeitsverhältnisse 1997/99 mit denen von 1991/93, dann ist allein in diesem Zeitraum die Lebenserwartung in Ostdeutschland um rund 2,8 Jahre bei den Frauen und 3,2 Jahre bei den Männern gestiegen. In Westdeutschland war der Zuwachs mit 1,2 Jahre (Frauen) und 1,7 Jahre (Männer) weitaus schwächer. Anfänglich wurde die Erhöhung der Lebenserwartung vornehmlich durch die Verringerung der Kindersterblichkeit erreicht, in den letzten Jahrzehnten konnte jedoch auch die Sterblichkeit in den mittleren und höheren Altersjahren merklich reduziert werden. So können 65-Jährige heutzutage mit durchschnittlich weiteren 15 (Männer, Ostdeutschland) bis 19 Lebensjahren (Frauen, Westdeutschland) rechnen. Dies ist gegenüber der Lebenserwartung 65-Jähriger nach den Sterblichkeitsverhältnissen 1970/72 eine Zunahme um etwa 3 Jahre. Bei den 80-Jährigen ist die Lebenserwartung in diesem Zeitraum um mehr als zwei Jahre gestiegen.

Dabei liegt Deutschland bei der Lebenserwartung im internationalen Vergleich nicht an der Spitze. In Japan und Schweden beträgt die Lebenserwartung der Männer rund 77 Jahre und die der Frauen 83 (Japan) bzw. 82 (Schweden) Jahre (EUROSTAT 1999). In diesen Ländern ist ebenfalls ein Ende der Zunahme der Lebenserwartung nicht in Sicht. Potentiale einer weiteren Erhöhung der Lebenserwartung sind somit durchaus gegeben. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Bomsdorf (1994) stellte auf der Basis einer Kohortenanalyse der Sterblichkeitsentwicklung fest, dass die Lebenserwartung bislang immer unterschätzt wurde. Nach seinen Analysen würde ein heute Neugeborener etwa 5 (Jungen) bis 6 (Mädchen) Jahre länger leben als nach der offiziellen periodenbezogenen Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen wird (Bomsdorf 1993)². Auch künftig wird deshalb mit einer weiteren Erhöhung der Lebenserwartung gerechnet. In der Variante A wird von sich abschwächenden Zuwachsraten bei der Lebenserwartung ausgegangen. Die Lebenserwartung eines Neugeborenen steigt sehr moderat, auf 75,5 Jahre bei den Männern und auf 81,7 Jahre bei den Frauen. Alternativ wird in der Variante B angenommen, dass die durchschnittliche jährliche Verringerung der altersspezifischen Sterblichkeit des Zeitraumes 1997/1987 auch künftig realisiert werden kann. Die Lebenserwartung steigt in dieser Variante auf 81,4 Jahre bei den Männern und auf 86,4 Jahre bei den Frauen. Da allein in den letzten beiden Jahren nochmals deutliche Zugewinne an Lebenserwartung zu verzeichnen waren, ist die Variante B aus heutiger Sicht wahrscheinlicher. Im Folgenden wird nur noch hierauf Bezug genommen.

2 Verglichen wird die Generationensterbetafel des Geburtsjahrganges 1993 mit der Periodensterbetafel 1986/88.

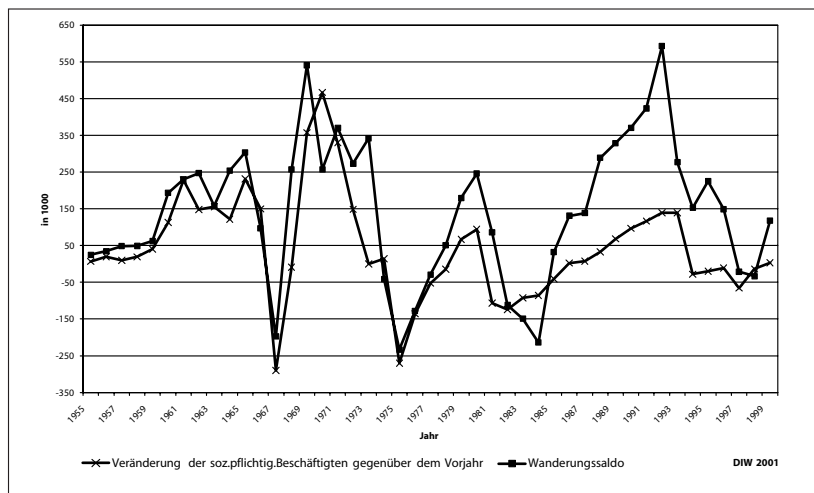
2.1.1 Zuwanderungen

Angesichts der erwarteten Alterung der Bevölkerung und insbesondere des Rückgangs des heimischen Arbeitskräfteangebotes, aber auch der bereits gegenwärtig bestehenden personellen Engpässe in einigen Berufssparten, wird von Zuwanderungen ein ausgleichender Effekt erwartet. Noch in dieser Legislaturperiode soll ein Zuwanderungsgesetz verabschiedet werden, das über die bislang bestehenden Möglichkeiten hinausgehende zusätzliche Einwanderungen regeln soll.

Migration ist für Deutschland kein neues Phänomen. Seit 1955 sind 31,3 Millionen Personen zu- und 22,2 Millionen Personen fortgezogen. Per Saldo ist die Einwohnerzahl in Deutschland wanderungsbedingt seit 1955 um rund 9,1 Millionen gestiegen.³ Die Wanderungen beeinflussten nicht nur die Einwohnerzahl, sondern auch das dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot.

Während die Gastarbeiter aus den damaligen Anwerbeländern direkt in den Arbeitsmarkt integriert wurden, die Zunahme des Arbeitskräfteangebots also im Prinzip gleichzusetzen war mit der Zunahme der Beschäftigung, lockerte sich die Beziehung nach dem Anwerbestopp 1973 (Abbildung 1). Die Zuwanderungen wurden verstärkt durch den Familiennachzug geprägt. Diese Zuwanderung

Abbildung 1: Migration und Beschäftigung von Ausländern



- 3 Die Zahlen von 1955 bis 1990 beziehen sich auf die Wanderungen des früheren Bundesgebietes mit dem Ausland. Die Wanderungen der DDR mit dem Ausland waren in diesem Zeitraum per Saldo gering.

erhöhte nur zum Teil das Arbeitskräfteangebot, denn die Erwerbsbeteiligung der nachgezogenen Ehefrauen lag wesentlich unter der heimischer Frauen. Aber auch für die arbeitswilligen neuen Zuwanderer hatte sich die Situation gegenüber der ersten Gastarbeitergeneration wesentlich geändert: Die zunehmende und anhaltende Arbeitslosigkeit sowie der Abbau der industriellen Arbeitsplätze im Bereich der unqualifizierten Tätigkeiten verringerten die Arbeitsmarktchancen in diesem traditionellen Bereich der Ausländerbeschäftigung, und von der Dynamik des Dienstleistungsbereiches konnten Zuwanderer mangels ausreichender Sprachkenntnisse nur wenig profitieren.

Obwohl sich migrationsbedingt das Arbeitskräfteangebot stärker erhöhte als die Ausländerbeschäftigung, war auch in dieser Zeit die Entwicklung der Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer der Wanderungsentwicklung gleichgerichtet. Es ist also in dieser Zeit ausländischen Migrant*innen ebenfalls gelungen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Erst mit der starken Zuwanderung Anfang der neunziger Jahre vergrößerte sich die Schere zwischen der Entwicklung der Ausländerbeschäftigung und der Wanderungsbewegung. Der massive Zuzug von (Spät-)Aussiedler*innen und deren Familienangehörigen, die erst zeitverzögert – nach Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Sprachkursen – dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen und von Asylbewerber*innen, die im Prinzip keiner Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens nachgehen können, haben sicherlich mit zu der Entkoppelung beigetragen.

Obwohl ein Arbeitskräftemangel bereits heute in einigen Branchen und Qualifikationen wohl nicht von der Hand zu weisen ist, richten sich die Befürchtungen, dass aufgrund des sinkenden heimischen Arbeitskräfteangebotes generell ein Engpass auf dem Arbeitsmarkt auftreten könnte, eher auf die langfristige Entwicklung. Gekoppelt daran ist die Sorge, dass die dann Erwerbstätigen mit hohen Abgaben für die Sozialversicherung – insbesondere die Rentenversicherung – »überlastet« werden könnten.

Hier wird in zwei Varianten aufgezeigt, wie künftige Wanderungen sich einerseits auf das Bevölkerungsniveau und die Altersstruktur und andererseits auf das Arbeitskräfteangebot auswirken werden.

Bei den Wanderungen ist im Zeitraum 1998 bis 2050 in der Variante I mit durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderungen von 140 000 und in der Variante II mit 260 000 jährlichen Nettozuzügen gerechnet worden. Während der Wanderungssaldo in der ersten Variante etwa dem Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1998 entspricht, liegen die Wanderungen in der zweiten Variante um etwa 30 000 Personen über dem langfristigen Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1999. Hinter den Sal-

den stehen jedoch weitaus größere Volumina der Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands. So werden im Zeitraum 1998 bis 2050 in der Variante I rund 42 Millionen Zuzüge und 35 Millionen Fortzüge unterstellt; in der Variante II sind es rund 48 Millionen Zuzüge und 34 Millionen Fortzüge (Tabelle 2). Die kumulierten Wanderungssalden in diesem Zeitraum wirken mit 7,2 Millionen (Variante I) und 13,8 Millionen (Variante II) weniger spektakulär.

2.1.2 Ergebnisse

Während in der Variante I die Einwohnerzahl in Deutschland bereits bis zum Jahre 2020 unter die Marke von 80 Millionen fällt und bis 2050 auf rund 66 Millionen sinkt, entspricht bei den höheren Zuzügen der Variante II die Einwohnerzahl in Deutschland im Jahre 2020 dem Ausgangsniveau 1999; sie sinkt erst danach, und zwar auf 73 Millionen (Tabelle 3).

Zur Abschätzung des künftigen Arbeitskräfteangebots ist insbesondere die Entwicklung der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter von Bedeutung. Dazu werden hier die 20- bis unter 60-Jährigen gezählt, denn vor dem 20. Lebensjahr und nach dem 60. Lebensjahr ist der Anteil der Personen, die ihren überwiegenden Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit bestreiten, recht gering (Tabelle 4). Die Zahl der Erwerbsfähigen geht bis 2020 in der Variante I auf 41,4 Millionen und in der Variante II auf 42,9 Millionen zurück. Im Jahre 2050 beträgt die Zahl der Erwerbsfähigen 27,5 Millionen (Variante I) bzw. 31,4 Millionen (Variante II). Die jährlichen höheren Zuwanderungen insbesondere jüngerer Erwerbspersonen haben langfristig einen merklichen Effekt auf die Zahl Erwerbsfähiger. Dennoch ist auch bei jährlich rund 260 000 Nettozuzügen mit einem starken Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen nach 2020 zu rechnen.

Neben der Zahl Erwerbsfähiger, die demographisch die Zahl der Beitragszahler determiniert, ist die Zahl Älterer, die demographisch die Zahl der Rentenbezieher beeinflusst, von Bedeutung. Die Zahl der 60-Jährigen und Älteren wird von 18,9 Mill. im Jahr 1999 bis zum Jahr 2050 bei geringeren Zuwanderungen auf 29,2 Mill. und bei höheren Zuwanderungen auf 31,1 Mill. steigen. Der Anteil der 60-Jährigen und Älteren wird von 23 % auf 44 % (Variante I B) bzw. 43 % (Variante II B) zunehmen. Die Dramatik der Altersstrukturverschiebung wird besonders deutlich, wenn der sogenannte Altenquotient betrachtet wird. Bezieht man die Zahl der 60-Jährigen und Älteren auf die Zahl der »aktiven« Bevölkerung (20 bis unter 60 Jahre), dann wächst dieser Altenquotient von 41 % im Jahr 1999 auf 106 % (Variante I B) bzw. auf 99 % (Variante II B) im Jahr 2050. Auch bei einem unterstellten Zuwanderungssaldo von jährlich 260 000 wird der Altenquotient drastisch zunehmen.

**Tabelle 2: Annahmen über grenzüberschreitende Wanderungen
– in 1000 Personen –**

Periode	Deutsche	Ausländer *)	Insgesamt
Variante I			
Zuzüge			
1998-2010	1 185	8 930	10 115
2011-2020	545	7 300	7 845
1998-2020	1730	16 230	17 960
2021-2050	1445	22 440	23 885
1998-2050	3175	38 670	41 845
Fortzüge			
1998-2010	770	7 540	8 310
2011-2020	505	6 000	6 505
1998-2020	1 275	13 540	14 815
2021-2050	1 595	18 220	19 815
1998-2050	2 870	31 760	34 630
Saldo			
1998-2010	415	1 390	1 805
2011-2020	40	1 300	1 340
1998-2020	455	2 690	3 145
2021-2050	- 150	4 220	4 070
1998-2050	305	6 910	7 215
Variante II			
Zuzüge			
1998-2010	1 140	9 820	10 960
2011-2020	490	8 510	9 000
1998-2020	1 630	18 330	19 960
2021-2050	1 200	26 340	27 540
1998-2050	2 830	44 670	47 500
Fortzüge			
1998-2010	710	7 580	8 290
2011-2020	450	5 900	6 350
1998-2020	1 160	13 480	14 640
2021-2050	1 295	17 810	19 105
1998-2050	2 455	31 290	33 745
Saldo			
1998-2010	430	2 240	2 670
2011-2020	40	2 610	2 650
1998-2020	470	4 850	5 320
2021-2050	- 95	8 530	8 435
1998-2050	375	13 380	13 755

*) Nach dem alten Staatsbürgerschaftsrecht.
Quelle: Vorausschätzungen des DIW.

Tabelle 3: Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – 1999 bis 2050 nach Altersgruppen und Geschlecht
Variante I B

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	1999			2010			2020			2050		
	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
Bestand in Millionen												
0 - 20	9,00	8,53	17,53	7,63	7,21	14,84	6,71	6,35	13,05	4,67	4,42	9,09
20 - 60	23,31	22,44	45,75	23,00	22,02	45,01	21,25	20,11	41,36	14,38	13,10	27,48
60 - 65	2,71	2,82	5,53	2,33	2,41	4,74	3,02	3,06	6,08	2,53	2,44	4,96
65 - 70	1,88	2,13	4,01	2,12	2,33	4,44	2,46	2,71	5,17	2,32	2,37	4,69
70 - 75	1,49	2,07	3,55	2,24	2,64	4,88	1,94	2,26	4,21	2,09	2,28	4,37
75 - 80	0,93	1,92	2,85	1,39	1,85	3,23	1,58	2,02	3,60	1,91	2,26	4,17
80 - 85	0,38	0,92	1,30	0,89	1,49	2,38	1,41	2,05	3,46	2,09	2,65	4,74
85 - 90	0,28	0,85	1,14	0,38	1,03	1,40	0,64	1,13	1,77	1,56	2,22	3,78
90 u.ä.	0,11	0,39	0,50	0,13	0,49	0,62	0,27	0,71	0,99	0,89	1,61	2,49
Insgesamt	40,09	42,07	82,16	40,09	41,46	81,55	39,28	40,41	79,69	32,45	33,33	65,78
Altersstruktur in %												
0 - 20	22,4	20,3	21,3	19,0	17,4	18,2	17,1	15,7	16,4	14,4	13,3	13,8
20 - 60	58,2	53,3	55,7	57,4	53,1	55,2	54,1	49,8	51,9	44,3	39,3	41,8
60 - 65	6,7	6,7	6,7	5,8	5,8	5,8	7,7	7,6	7,6	7,8	7,3	7,5
65 - 70	4,7	5,1	4,9	5,3	5,6	5,4	6,3	6,7	6,5	7,2	7,1	7,1
70 - 75	3,7	4,9	4,3	5,6	6,4	6,0	4,9	5,6	5,3	6,4	6,8	6,6
75 - 80	2,3	4,6	3,5	3,5	4,5	4,0	4,0	5,0	4,5	5,9	6,8	6,3
80 - 85	0,9	2,2	1,6	2,2	3,6	2,9	3,6	5,1	4,3	6,4	7,9	7,2
85 - 90	0,7	2,0	1,4	0,9	2,5	1,7	1,6	2,8	2,2	4,8	6,7	5,7
90 u.ä.	0,3	0,9	0,6	0,3	1,2	0,8	0,7	1,8	1,2	2,7	4,8	3,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Noch Tabelle 3: Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – 1999 bis 2050 nach Altersgruppen und Geschlecht
Variante I B

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	2010/1999			2020/2010			2050/2020			2050/1999		
	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
Veränderung in Millionen												
0 - 20	-1,36	-1,33	-2,69	-0,93	-0,86	-1,79	-2,03	-1,93	-3,96	-4,32	-4,11	-8,44
20 - 60	-0,32	-0,42	-0,74	-1,75	-1,90	-3,65	-6,86	-7,02	-13,88	-8,93	-9,34	-18,27
60 - 65	-0,38	-0,41	-0,79	0,69	0,65	1,34	-0,49	-0,63	-1,12	-0,18	-0,39	-0,57
65 - 70	0,23	0,20	0,43	0,35	0,38	0,73	-0,14	-0,34	-0,48	0,44	0,24	0,68
70 - 75	0,75	0,58	1,33	-0,29	-0,38	-0,67	0,15	0,02	0,17	0,61	0,22	0,82
75 - 80	0,45	-0,07	0,38	0,19	0,18	0,37	0,33	0,23	0,57	0,98	0,34	1,32
80 - 85	0,51	0,57	1,08	0,52	0,56	1,08	0,68	0,60	1,28	1,72	1,73	3,44
85 - 90	0,09	0,17	0,26	0,26	0,10	0,37	0,92	1,10	2,01	1,28	1,37	2,64
90 u.ä.	0,02	0,10	0,12	0,14	0,23	0,37	0,61	0,89	1,50	0,78	1,22	2,00
Insgesamt	0,00	-0,61	-0,61	-0,81	-1,05	-1,86	-6,84	-7,07	-13,91	-7,64	-8,74	-16,38
Veränderung in %												
0 - 20	-15,2	-15,5	-15,3	-12,1	-12,0	-12,1	-30,3	-30,4	-30,3	-48,1	-48,2	-48,1
20 - 60	-1,4	-1,9	-1,6	-7,6	-8,6	-8,1	-32,3	-34,9	-33,6	-38,3	-41,6	-39,9
60 - 65	-13,9	-14,6	-14,2	29,5	27,0	28,2	-16,3	-20,5	-18,4	-6,6	-13,8	-10,3
65 - 70	12,3	9,3	10,7	16,4	16,3	16,3	-5,7	-12,5	-9,3	23,2	11,2	16,9
70 - 75	50,4	28,0	37,3	-13,1	-14,4	-13,8	7,7	0,8	4,0	40,8	10,4	23,1
75 - 80	48,3	-3,6	13,4	13,9	9,6	11,4	21,1	11,4	15,7	104,6	17,7	46,2
80 - 85	136,0	61,5	83,1	58,8	37,5	45,5	47,9	29,4	36,9	454,3	187,2	264,8
85 - 90	33,2	20,0	23,3	70,1	9,8	26,0	143,0	97,3	113,9	450,5	160,0	232,3
90 u.ä.	17,6	25,9	24,1	110,9	46,6	60,1	223,8	125,0	152,4	702,8	315,2	401,2
Insgesamt	0,0	-1,5	-0,7	-2,0	-2,5	-2,3	-17,4	-17,5	-17,5	-19,1	-20,8	-19,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bevölkerungsvorausschätzung des DIW (Variante I B).

[illegible]

Noch Tabelle 3: Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – 1999 bis 2050 nach Altersgruppen und Geschlecht
Variante II B

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	2010/1999			2020/2010			2050/2020			2050/1999		
	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
Veränderung in Millionen												
0 - 20	-1,24	-1,23	-2,47	-0,73	-0,71	-1,44	-1,60	-1,56	-3,16	-3,58	-3,50	-7,07
20 - 60	0,07	-0,18	-0,11	-1,18	-1,54	-2,72	-5,52	-5,99	-11,51	-6,63	-7,71	-14,34
60 - 65	-0,37	-0,40	-0,77	0,72	0,67	1,39	-0,24	-0,47	-0,71	0,11	-0,19	-0,08
65 - 70	0,24	0,21	0,44	0,37	0,40	0,77	0,10	-0,19	-0,08	0,70	0,42	1,13
70 - 75	0,75	0,58	1,34	-0,28	-0,36	-0,64	0,35	0,15	0,50	0,83	0,37	1,20
75 - 80	0,45	-0,06	0,39	0,20	0,19	0,39	0,48	0,33	0,81	1,14	0,46	1,60
80 - 85	0,51	0,57	1,09	0,53	0,57	1,10	0,77	0,67	1,44	1,81	1,81	3,63
85 - 90	0,09	0,17	0,27	0,27	0,11	0,37	0,96	1,14	2,11	1,32	1,42	2,75
90 u.ä.	0,02	0,10	0,12	0,14	0,23	0,37	0,63	0,93	1,56	0,79	1,26	2,05
Insgesamt	0,53	-0,23	0,30	0,04	-0,45	-0,41	-4,06	-4,98	-9,05	-3,49	-5,67	-9,16
Veränderung in %												
0 - 20	-13,8	-14,4	-14,1	-9,4	-9,8	-9,6	-22,8	-23,6	-23,2	-39,8	-41,0	-40,4
20 - 60	0,3	-0,8	-0,2	-5,1	-6,9	-6,0	-24,9	-28,9	-26,8	-28,4	-34,4	-31,4
60 - 65	-13,6	-14,2	-13,9	30,8	27,8	29,3	-7,9	-15,1	-11,5	4,1	-6,9	-1,5
65 - 70	12,5	9,8	11,1	17,2	17,1	17,2	4,1	-6,8	-1,6	37,3	19,9	28,1
70 - 75	50,6	28,3	37,6	-12,4	-13,7	-13,1	18,1	6,3	11,7	55,8	17,8	33,7
75 - 80	48,6	-3,3	13,7	14,6	10,3	12,2	30,4	16,1	22,4	122,0	23,9	56,1
80 - 85	136,4	61,9	83,5	59,2	38,0	46,0	54,2	32,7	41,5	480,4	196,5	279,0
85 - 90	33,3	20,2	23,5	70,5	10,4	26,5	149,6	100,9	118,5	467,1	166,5	241,3
90 u.ä.	17,7	26,1	24,3	111,3	47,0	60,5	229,9	129,0	156,9	720,3	324,5	412,3
Insgesamt	1,3	-0,6	0,4	0,1	-1,1	-0,5	-10,0	-12,0	-11,0	-8,7	-13,5	-11,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bevölkerungsvorausschätzung des DIW (Variante II B).

Tabelle 4: Bevölkerung 1999 nach Altersgruppen und überwiegendem Lebensunterhalt
Horizontalstruktur in %

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Männer				Frauen			
	Überwiegender Lebensunterhalt durch							
	Erwerbs- tätigkeit	Arbeits- losengeld/ -hilfe	Rente oder sonstiges ¹⁾	Ange- hörige	Erwerbs- tätigkeit	Arbeits- losengeld/ -hilfe	Rente oder sonstiges ¹⁾	Ange- hörige
	Westdeutschland							
0 - 15	-	-	4,9	95,1	-	-	5,0	95,0
15 - 20	23,6	0,6	4,5	71,3	17,6	0,3	4,6	77,4
20 - 25	64,0	4,6	5,7	25,7	55,4	2,4	7,4	34,7
25 - 35	83,7	4,8	4,6	6,9	60,9	2,9	6,4	29,8
35 - 45	89,5	4,9	4,0	1,6	59,8	3,0	4,9	32,3
45 - 55	85,6	5,5	7,7	1,3	58,3	3,6	7,4	30,7
55 - 60	64,7	10,3	22,9	2,0	38,3	5,2	16,9	39,6
60 - 65	27,1	3,0	69,0	0,9	8,2	0,5	54,9	36,4
65 u.m.	2,3	/	97,3	0,5	0,7	/	85,4	13,9
Insgesamt	50,2	3,5	23,3	23,0	31,6	1,8	25,8	40,7
	Ostdeutschland							
0 - 15	-	-	2,4	97,6	-	-	2,5	97,5
15 - 20	35,6	1,1	3,7	59,6	23,9	/	6,8	69,3
20 - 25	69,1	10,4	9,0	11,5	55,5	8,0	18,4	18,2
25 - 35	78,6	12,4	5,4	3,5	67,1	14,7	13,2	5,0
35 - 45	83,0	11,8	4,7	0,6	74,3	15,7	6,3	3,8
45 - 55	79,0	14,0	6,3	0,7	70,9	15,8	8,3	5,0
55 - 60	56,2	24,4	18,0	1,4	42,4	25,7	23,4	8,6
60 - 65	13,6	4,4	82,0	/	2,8	/	95,9	1,2
65 u.m.	0,6	-	99,4	/	/	/	100,0	/
Insgesamt	47,7	8,5	23,6	20,1	36,0	8,5	34,7	20,8

1) Rente, Pension; eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil; Sozialhilfe; Leistungen aus einer Pflegeversicherung; sonstige Unterstützungen
 (z.B. BAFOG, Vorruhestandsgeld, Stipendium).

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 4.1.1 (Mikrozensus).

2.1.3 Erwerbsbeteiligung

Um die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und damit den Teil der potentiellen »aktiven« Beitragszahler abzuschätzen, ist neben der Zahl der Erwerbsfähigen die Erwerbsbeteiligung zu berücksichtigen. Die Erwerbsbeteiligung war in der Vergangenheit vor allem zwischen deutschen und ausländischen Frauen recht unterschiedlich. Während die Erwerbsbeteiligung der deutschen Frauen zugenommen hat, ist die Erwerbsbeteiligung der Ausländerinnen gesunken (Tabelle 5). Insgesamt ist die Erwerbsquote der 15- bis unter 65-jährigen deutschen Frauen von 47 % 1992 auf knapp 65 % 1999 gestiegen (Westdeutschland). Während die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den jungen und älteren Altersjahren geringer geworden ist, hat sie in den mittleren Altersjahren deutlich zugenommen. Ausschlaggebend hierfür ist ein Wandel des familien- und gesellschaftlichen Leitbildes, das den Frauen früher eher die Rolle der Mutter und Hausfrau zuschrieb. Das Erwerbsverhalten hat sich zwischen den Generationen gewandelt. Heutzutage kehren immer mehr Frauen nach einer kürzer werdenden familienbedingten Unterbrechungsphase in die Erwerbstätigkeit zurück. In den mittleren Altersjahren sind bereits drei von vier Frauen erwerbstätig.

Demgegenüber weisen die ausländischen Frauen auch in den mittleren Altersjahren eine wesentlich geringere Erwerbsbeteiligung auf als die deutschen Frauen. Dies hängt sicherlich auch mit traditionellen Verhaltensweisen sowie mit den Beschäftigungsmöglichkeiten für die oftmals nicht qualifizierten Frauen und der besonders bei den »nachgeholten« Ehefrauen geringen Sprachkompetenz zusammen.

Im Gegensatz zu der Erwerbsbeteiligung der Frauen weicht die der ausländischen Männer kaum von jener der deutschen Männer in Westdeutschland ab. In den Altersjahren bis 30 liegt die Erwerbsbeteiligung etwas über, danach etwas unter derjenigen der Deutschen. Wesentlich höher ist die Erwerbstätigkeit nach wie vor bei älteren Personen. Im Zeitablauf sind jedoch einige Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern festzustellen. So betrug 1962 die Erwerbsbeteiligung der 15- bis unter 65-jährigen deutschen Männer noch rund 91 %, die der Ausländer etwa 96 %. Bis 2000 ist sie bei den Deutschen um über zehn Prozentpunkte auf 80,1 % gesunken; bei den Ausländern fiel der Rückgang stärker aus. Aufgrund der zunehmenden Bildungsbeteiligung sanken die Erwerbsquoten der 15- bis unter 20-Jährigen sowohl bei den Deutschen als auch bei den Ausländern seit 1962 um (weit) über 50 %. Die Flexibilisierung der Altersgrenze 1972 sowie der Anstieg der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten, deren Gewährung u.a. auch

Tabelle 5: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland¹⁾
Erwerbsquoten in %

Alter von ... bis unter ... Jahre	Deutsche							Ausländer						
	1962	1972	1982	1992	1998	2000	2020	1972	1982	1992	1998	1999	2000	2020
	Männer													
15-20	74,0	51,6	46,2	39,2	33,6	34,9	35,2	40,0	81,3	40,7	30,3	32,1	33,9	42,0
20-25	88,7	83,2	80,2	77,5	76,9	77,1	76,5	80,0	90,8	82,5	79,2	74,8	74,5	82,0
25-30	95,7	91,5	88,9	86,8	87,2	87,9	88,0	88,0	96,1	89,4	87,5	84,1	86,4	88,0
30-35	98,2	97,9	96,7	96,4	96,3	96,5	96,5	97,0	98,3	94,9	89,4	89,5	91,3	95,0
35-40	98,0	98,7	97,9	97,8	97,1	97,7	97,4	98,0	99,1	96,7	94,5	91,9	92,3	96,0
40-45	97,3	98,5	97,8	97,5	96,7	96,7	96,7	98,0	99,3	98,3	96,3	91,2	91,1	92,5
45-50	96,4	97,0	96,4	96,1	95,4	95,6	95,3	97,0	98,6	97,7	94,1	91,8	91,8	98,0
50-55	94,2	94,3	93,2	93,0	91,4	91,6	91,9	95,0	93,7	95,3	91,9	86,9	88,3	95,0
55-60	89,6	87,3	82,1	81,5	78,4	78,8	78,3	88,0	93,9	86,7	82,2	78,4	76,9	85,0
60-65	75,3	72,0	43,0	34,2	32,5	33,2	33,1	75,0	75,1	65,4	48,9	38,8	39,9	70,0
65-70	34,3	27,2	9,7	7,8	8,2	8,1	8,2	15,0	-	-	11,2	9,7	9,2	18,0
70-75	20,6	13,9	6,3	4,4	4,8	4,9	4,3	5,0	/	/	/	/	/	5,0
75 u.ä.	10,9	6,8	3,4	2,1	1,8	1,8	1,8	2,5	/	/	/	/	/	3,0
Insgesamt	62,5	58,3	58,8	59,4	56,8	56,5	55,8	58,4	76,3	61,9	62,6	58,5	59,3	63,6
15-65	90,9	87,4	82,6	82,2	80,5	80,4	80,1	86,7	95,6	87,6	82,5	78,0	79,1	86,5

Noch Tabelle 5: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland ¹⁾
Erwerbsquoten in %

Alter von ... bis unter ... Jahre	Deutsche					Ausländer				
	1962	1972	1982	1992	1998	1999	2000	2000	1999	2020
15-20	71,9	50,6	39,6	34,6	26,2	27,9	28,5	Frauen		
20-25	71,2	69,1	72,5	75,0	70,2	70,8	70,5	35,0	26,4	35,0
25-30	51,1	54,7	65,2	74,7	78,1	79,3	79,8	78,0	51,4	62,0
30-35	44,8	48,2	58,7	69,2	75,3	77,3	77,8	85,0	48,0	59,0
35-40	46,2	48,8	58,8	71,5	74,8	76,5	77,7	82,0	51,4	64,0
40-45	46,9	49,3	56,7	73,6	77,7	78,8	79,6	83,0	54,9	67,0
45-50	43,5	50,9	54,0	69,7	76,2	77,5	78,6	85,0	59,7	73,0
50-55	39,6	47,5	48,6	60,9	67,8	70,0	70,8	82,0	62,3	70,0
55-60	33,7	36,8	39,6	45,2	51,5	53,5	54,2	73,0	53,3	62,0
60-65	21,7	20,2	12,1	11,7	13,7	14,3	14,8	59,0	45,8	55,0
65-70	12,0	10,0	4,4	4,0	3,8	4,2	3,9	25,0	18,6	28,0
70-75	7,3	5,7	2,7	1,9	2,1	2,0	1,9	6,0	4,7	9,0
75 u.ä.	3,0	2,5	1,3	0,7	0,6	0,6	0,6	3,0	/	/
Insgesamt	32,5	30,8	33,7	39,4	40,0	40,7	40,8	1,0	/	/
15-65	46,9	47,5	50,7	60,1	61,9	62,9	63,5	42,0	37,1	39,8
								66,8	49,4	58,5

Alter von ... bis unter ... Jahre	Deutsche						Ausländer						
	1962	1972	1982	1992	1998	2000	1972	1982	1992	1998	1999	2000	2020
15-20 20-25 25-30 30-35 35-40 40-45 45-50 50-55 55-60 60-65 65-70	Verheiratete Frauen												
	57,3	66,2	60,4	52,2	50,7	46,8	62,2	37,6	34,1	/	30,7	/	
	56,7	66,4	68,3	62,9	63,0	64,1	65,3	47,5	42,8	38,5	44,2	41,4	
	45,3	57,4	65,2	69,4	71,0	71,3	66,2	53,2	45,7	41,4	44,9	44,0	
	41,9	52,8	61,8	67,7	69,9	70,3	65,4	57,0	49,0	46,4	47,7	48,6	
	42,7	54,1	66,6	69,6	71,6	72,7	67,7	55,6	56,9	50,7	51,2	52,7	
	43,9	52,6	69,6	74,3	75,4	78,1	70,5	55,1	60,9	56,5	60,0	58,6	
	43,6	49,7	65,7	72,9	74,3	76,8	57,5	60,4	55,6	58,8	60,0	61,3	
	39,8	43,1	57,0	64,3	66,9	67,5	54,1	58,6	54,1	50,4	50,9	54,1	
	29,5	33,0	40,8	47,4	49,7	50,2	/	44,6	47,1	42,6	42,5	39,6	
14,5	11,3	10,5	12,5	13,1	13,6	/	/	15,6	18,2	16,2	15,7		
65-70	6,3	2,9	2,6	3,5	3,5	3,1	/	/	/	/	/	/	
Insgesamt	36,7	41,1	48,1	49,8	50,6	50,7	63,6	53,6	49,8	46,1	48,0	47,6	
15-65	40,4	46,8	55,9	59,6	60,8	61,3	64,4	54,1	50,9	47,2	49,1	49,0	

1) 2020 Deutschland insgesamt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, FS 1, R. 4.1.1 (Mikrozensus); Vorausschätzungen des DIW.

Noch Tabelle 5: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland
Erwerbsquoten in %

Alter von ... bis unter ... Jahre	1990	1992	1995	Deutsche 1999	2000	2020
Männer						
15-20	60,2	50,8	40,6	42,7	41,2	40,0
20-25	84,6	87,4	86,8	84,6	82,5	80,0
25-30	90,2	95,1	93,0	91,4	91,7	88,0
30-35	98,2	98,6	98,0	97,1	97,0	97,0
35-40	98,0	98,8	98,4	97,4	97,3	98,0
40-45	97,6	98,5	97,7	96,9	96,4	98,0
45-50	98,2	98,2	96,5	96,1	96,1	97,0
50-55	96,7	94,6	93,9	93,2	93,0	95,0
55-60	86,4	44,1	62,3	83,3	82,2	88,0
60-65	70,0	16,1	15,6	21,4	23,6	75,0
65-70	14,1	3,5	3,0	3,7	3,7	15,0
70-75	/	/	/	/	/	5,0
75 u.ä.	/	/	/	/	/	2,5
Insgesamt		56,4	56,6	58,6	58,2	58,0
15-65	88,0	80,7	79,3	80,4	79,9	88,3
Frauen						
15-20	49,5	42,8	30,3	31,2	29,7	35,0
20-25	86,5	84,8	80,9	74,5	73,2	78,0
25-30	96,5	95,2	91,4	88,1	85,7	85,0
30-35	94,0	97,3	95,2	93,1	92,2	82,0
35-40	97,3	97,3	96,7	93,5	94,0	83,0
40-45	95,3	96,7	96,1	95,2	95,1	85,0
45-50	95,7	95,8	94,0	93,1	92,9	82,0
50-55	88,8	90,3	89,9	88,4	89,2	73,0
55-60	70,9	27,1	53,7	74,6	76,6	59,0
60-65	24,3	2,7	3,4	6,2	6,5	25,0
65-70	7,0	/	/	1,6	1,4	6,0
70-75	/	/	/	/	/	3,0
75 u.ä.	/	/	/	/	/	1,0
Insgesamt		48,4	48,2	48,5	48,0	40,5
15-65	79,9	74,7	73,9	73,2	72,4	46,1
Verheiratete Frauen ^{*)}						
15-20		/	/	/	/	
20-25		92,9	85,6	74,6	72,2	
25-30		96,1	91,8	86,2	88,6	
30-35		97,5	95,2	91,9	94,1	
35-40		97,5	96,3	93,8	86,2	
40-45		96,8	96,8	95,7	96,6	
45-50		95,7	94,1	93,5	95,5	
50-55		90,5	89,9	89,0	82,3	
55-60		26,5	54,4	75,7	80,6	
60-65		2,8	3,2	6,5	18,8	
65 u.ä.		/	/	/	2,6	
Insgesamt		70,4	68,9	65,9	65,2	
15-65		79,1	79,3	78,6	80,4	

*) Einschließlich Ausländerinnen.

Quellen: SOEP; Mikrozensus; Vorausschätzungen des DIW.

von der Arbeitsmarktlage abhängt, ließ die Erwerbsbeteiligung in den älteren Altersjahren stark sinken. So waren 1962 von den 60- bis unter 65-jährigen deutschen Männern drei von vier erwerbstätig, 2000 waren es nur noch drei von zehn. Bei den Ausländern war hier der Rückgang geringer.

Das künftige Erwerbsverhalten wird von drei Einflüssen geprägt: den Regelungen in Bezug auf die Altersgrenze des Rentenzugangs, den Neuregelungen der Erwerbsminderungsrente sowie der zunehmenden Erwerbstätigkeit sowohl der deutschen als auch der ausländischen Frauen. Nach dem Rentenreformgesetz 1999⁴ wird seit Anfang 2000 das Zugangsalter für den normalen Rentenbezug für Frauen schrittweise auf 65 Jahre erhöht. Ein vorzeitiger Rentenbeginn ist nur mit Abschlägen von 0,3 % pro Monat möglich. Frauen, die im Dezember 1944 oder danach geboren wurden und mit 60 Jahren in Rente gehen wollen, haben Abschläge von 18 % hinzunehmen.⁵ Auch die Altersgrenze für langjährig Versicherte wird schrittweise auf 65 Jahre erhöht. Personen, die im Dezember 1937 oder später geboren sind, können zwar mit 63 Jahren bzw. 62 Jahren in Rente gehen, sie müssen jedoch ebenfalls Abschläge in Höhe von 0,3 % pro Monat vorzeitigen Rentenbezugs in Kauf nehmen.

Neben der Erhöhung des Rentenzugangsalters wird die Neuregelung der Erwerbsminderungsrente,⁶ die den Zugang zu dieser Rentenart erheblich einschränkt, zu einem verstärkten Verbleiben älterer Erwerbspersonen im Arbeitsmarkt führen. Es werden mehr Personen als heute gezwungen sein, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern. Die Möglichkeit des frühzeitigen Bezugs der Altersrente wird jedoch in den nächsten Jahren, in denen die Abschläge für die von der Übergangsregelung betroffenen Personengruppen noch nicht so hoch sind, den Anstieg der Erwerbsquote moderat ausfallen lassen. Hinzu kommt, dass Arbeitgeber in schwierigen wirtschaftlichen Situationen – wie in der Vergangenheit bereits beobachtet – ältere Mitarbeiter vermutlich drängen werden, frühzeitig – auch unter Inkaufnahme von Abschlägen – das Altersruhegeld zu beantragen (DIW 1999b). Insgesamt werden die Neuregelungen jedoch langfristig zu einer höheren Erwerbsquote Älterer führen. Dies betrifft sowohl Männer als auch Frauen, sowohl Deutsche als auch Ausländer.

4 Vgl. Rentenreformgesetz 1999 vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2998) geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3843).

5 Und dies nicht nur einmalig, sondern über den gesamten Zeitraum des Rentenbezugs.

6 Vgl. Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2000, BGBl. I S. 1827.

Bei den Männern wird die Erwerbsbeteiligung insbesondere in der Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen steigen (DIW 200b). Hier wird bei den Deutschen bis zum Jahre 2020 mit einer Zunahme der Erwerbsquote auf 75 % und bei den Ausländern auf 70 % gerechnet.⁷ Bei den Frauen wird in dieser Altersgruppe bis zum Jahr 2020 die Erwerbsquote bei den Deutschen auf 25 %, bei den Ausländerinnen auf 28 % wachsen.

Anders als in früheren Vorausschätzungen meistens unterstellt, wird sich der Trend zur Verringerung der Erwerbsbeteiligung in den jüngeren Altersjahren angesichts der geänderten Rahmenbedingungen nicht fortsetzen. Nach dem Mikrozensuskonzept zählen zu den Erwerbstätigen zwar die Lehrlinge, nicht jedoch die Personen in Vollzeitberufsschulen und in Hoch- oder Fachhochschulen. Durch eine Verkürzung der Studienzeiten stehen die Hoch- und Fachhochschulabsolventen früher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Dies erhöht die Erwerbsquote. Hier wird von einem leichten Anstieg der Erwerbsbeteiligung Jüngerer sowohl bei den Deutschen als auch bei den Ausländern ausgegangen.

Künftig wird mit einer weiteren Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen gerechnet. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Anteil der kinderlos bleibenden Frauen in den Vorausschätzungen auf fast ein Drittel steigt und derjenige mit mehreren Kindern sich weiter verringert. Zum anderen wird sich das Erwerbsverhalten generell verändern. Der Anteil der Frauen mit höheren Schul- und Berufsabschlüssen steigt; die Berufstätigkeit und die Karriere hat für viele Frauen heute und wohl auch in der Zukunft einen höheren Stellenwert als bei den vorangegangenen Generationen. Die Änderung des Erwerbsverhaltens wird sich insbesondere bei Frauen mit einem oder zwei Kindern bemerkbar machen. Bis zum Jahr 2020 wird die Erwerbsquote der Frauen insgesamt bis zur Altersgruppe der 25- bis unter 30-Jährigen auf gut 85 % steigen. In den darauf folgenden Altersgruppen wird die Erwerbsquote niedriger sein, weil Frauen vielfach ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung vorübergehend aufgeben. Da immer mehr Frauen jedoch die Erwerbstätigkeit gar nicht oder nur für kurze Zeit unterbrechen, wird der Rückgang wesentlich geringer ausfallen als heute. In der Altersgruppe der 40- bis unter 45-Jährigen wird die Erwerbsbeteiligung wieder auf rund 85 % steigen.

Ein Zuwachs wird ebenso bei der Erwerbsbeteiligung der ausländischen Frauen bis zum Jahre 2020 unterstellt. Die zweite und dritte Generation wird

7 Nach dem Jahr 2020 wird die dann erreichte Erwerbsbeteiligung für den restlichen Vorausberechnungszeitraum konstant gehalten.

gegenüber ihrer Müttergeneration ein anderes Bildungsniveau (deutsche Bildungsabschlüsse, bessere Sprachkenntnisse) besitzen und sich in ihrem Erwerbsverhalten wohl kaum von demjenigen der Deutschen unterscheiden (Gornig/Jeschek/Stille/-Schulz 1999). Bei neu hinzugewanderten Frauen wird jedoch die Erwerbsquote weiterhin gering sein. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg, doch werden die Erwerbsquoten im Jahre 2020 noch unter der deutschen Erwerbsbeteiligung liegen.

2.1.4 Arbeitskräfteangebot

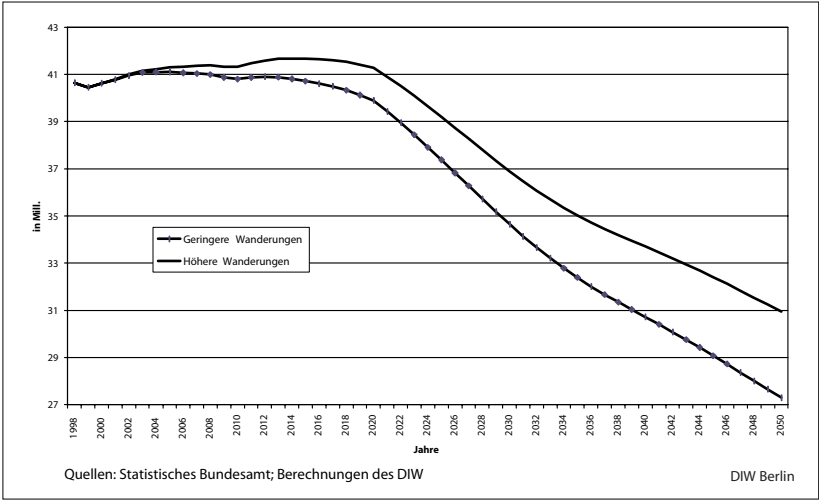
Unter den genannten Annahmen bleibt das Arbeitskräfteangebot in der Variante I (niedrige Wanderungen) in den nächsten 15 Jahren über dem Ausgangsniveau von 40,6 Millionen (Abbildung 2). Danach verringert sich die Zahl der Erwerbspersonen bis zum Jahre 2020 auf 39,9 Millionen und bis 2050 auf 27,3 Millionen (Tabelle 6). Die Zuwanderungen können die Verschiebungen in der Altersstruktur nur abmildern.

Wird mit jährlichen Nettozuwanderungen von durchschnittlich 260 000 bis zum Jahre 2050 gerechnet, so steigt die Zahl der Erwerbspersonen zunächst bis 2014 auf 41,7 Millionen und geht anschließend bis 2020 auf rund 41,3 Millionen zurück. Während die Einwohnerzahl in dieser Variante im Jahre 2020 gleich hoch ist wie im Ausgangsjahr und die Zahl der Erwerbsfähigen um 3,6 Millionen niedriger ausfällt als 1999, liegt aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung das Arbeitskräfteangebot um rund 650 000 Personen über dem Ausgangswert 1999.

Die Entwicklung nach dem Jahr 2020 zeigt den rein demographischen Effekt, da die Erwerbsbeteiligung nach 2020 konstant gehalten wurde. Auch bei den unterstellten hohen Zuzügen ist mit einer raschen Abnahme des Arbeitskräfteangebots zu rechnen. Innerhalb von fünf Jahren geht die Erwerbspersonenzahl um rund 2,1 Millionen zurück. Bis zum Jahre 2030 wird sich die Erwerbspersonenzahl auf 36,9 Millionen, bis 2040 auf 33,7 Millionen und bis 2050 schließlich auf 31 Millionen verringert haben. Die höheren Nettozuwanderungen der Variante II bewirken somit, dass der Rückgang des Arbeitskräfteangebotes um rund fünf Jahre hinausgezögert wird und insgesamt nicht ganz so deutlich ausfällt.

Höhere Zuwanderungen können zwar die Alterung des Arbeitskräfteangebots abmildern, aber nicht verhindern. So wird bei dieser Variante ebenfalls der Anteil der sechzigjährigen und älteren Erwerbspersonen zunehmen, und zwar von etwa 4 % im Jahre 1999 auf rund 9 % im Jahre 2020 und auf fast 12 % im Jahre 2050.

**Abbildung 2: Szenarien der Entwicklung der Zahl von Erwerbspersonen
1998 bis 2050 – Deutschland**



**Tabelle 6: Entwicklung der Erwerbspersonen nach Altersgruppen
Deutschland**

Alter von ... bis unter ... Jahre	1999	2010	2020	2030	2040	2050
in Millionen						
Variante I						
Insgesamt	40,5	40,8	39,9	34,7	30,7	27,3
dar. Ausländer ¹⁾	3,5	5,0	6,0	6,1	6,0	5,9
15 - 20	1,5	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0
20 - 30	7,4	7,6	6,8	5,6	5,3	4,7
30 - 45	17,0	14,1	12,9	11,8	9,7	8,7
45 - 60	12,9	15,1	15,0	11,8	11,4	9,7
60 u. älter	1,6	2,6	3,8	4,2	3,2	3,2
Variante II						
Insgesamt	40,5	41,3	41,3	36,9	33,7	31,0
dar. Ausländer ¹⁾	3,5	5,6	7,4	8,4	8,9	9,5
15 - 20	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,1
20 - 30	7,4	7,8	7,0	6,0	5,8	5,3
30 - 45	17,0	14,4	13,6	12,6	10,7	10,0
45 - 60	12,9	15,1	15,4	12,6	12,5	10,9
60 u. älter	1,6	2,6	3,8	4,4	3,4	3,6

1) Migranten und deren Kinder und Kindeskinde, wobei das bis 1999 geltende Staatsangehörigkeitsrecht unterstellt wurde.

Quelle: Berechnungen des DIW.

**Noch Tabelle 6: Entwicklung der Erwerbspersonen nach Altersgruppen
Deutschland**

Alter von ... bis unter ... Jahre	1999	2010	2020	2030	2040	2050
	Variante I in Millionen					
Insgesamt	40,5	40,8	39,9	34,7	30,7	27,3
dar. Ausländer ¹⁾	3,5	5,0	6,0	6,1	6,0	5,9
	Struktur in %					
15 - 20	3,8	3,4	3,4	3,6	3,7	3,5
20 - 30	18,4	18,7	17,0	16,2	17,1	17,2
30 - 45	41,9	34,6	32,4	34,1	31,6	31,9
45 - 60	31,9	36,9	37,6	33,9	37,3	35,5
60 u. älter	4,0	6,4	9,5	12,2	10,4	11,9
	Variante II in Millionen					
Insgesamt	40,5	41,3	41,3	36,9	33,7	31,0
dar. Ausländer ¹⁾	3,5	5,6	7,4	8,4	8,9	9,5
	Struktur in %					
15 - 20	3,8	3,4	3,4	3,6	3,7	3,6
20 - 30	18,4	18,8	17,1	16,3	17,2	17,2
30 - 45	41,9	34,8	32,9	34,3	31,8	32,4
45 - 60	31,9	36,6	37,3	34,1	37,1	35,3
60 u. älter	4,0	6,3	9,3	11,8	10,2	11,5

1) Migranten und deren Kinder und Kindeskinde, wobei das bis 1999 geltende Staatsangehörigkeitsrecht unterstellt wurde.

Quelle: Berechnungen des DIW.

2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE ZAHL POTENTIELLER BEITRAGSZAHLER

Die Veränderungen in der Bevölkerungszahl und -struktur sowie im Erwerbsverhalten wirken sich auf die Zahl der potentiellen Beitragszahler aus. Betrachtet man die Entwicklung der unter 20-Jährigen, dann ist hier nach wie vor die Erwerbsbeteiligung gering. 1999 waren von den unter 20-Jährigen 9 % Erwerbspersonen, dies waren 1,5 Millionen. Bis zum Jahr 2020 wird die Zahl dieser Erwerbspersonen in der Variante I auf 1,35 Millionen und in der Variante II auf 1,4 Millionen und bis 2050 auf eine Million (I) bzw. 1,1 Millionen (II) zurückgehen. Von den Nichterwerbspersonen waren fast alle vorher noch nicht erwerbstätig, also keine Beitragszahler.⁸

8 Nach dem Mikrozensus 1999 waren von den 15- bis unter 20-jährigen Nichterwerbstätigen über 99 % noch nie erwerbstätig gewesen.

Tabelle 7: Erwerbslose nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland					Ostdeutschland					
	Arbeits- losen- geld/- hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- und Arbeits- losen- quote	in %	Arbeits- losen- geld/- hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- und Arbeits- losen- quote
in 1000						in 1000					
Männer											
0 - 15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15 - 20	11	7	39	57	31,6	6	/	/	10	18	33,3
20 - 25	80	18	34	132	74,2	48	5	5	5	58	91,4
25 - 35	229	60	49	338	85,5	125	13	13	7	145	95,2
35 - 45	244	49	26	319	91,8	143	14	14	/	161	97,5
45 - 55	225	44	19	288	93,4	132	9	9	/	146	96,6
55 - 60	243	36	15	294	94,9	140	8	8	/	151	98,0
60 - 65	67	14	/	85	95,3	23	/	/	/	26	88,5
65 u.m.	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	1 098	229	182	1 515	87,6	616	55	55	35	705	95,2

Noch Tabelle 7: Erwerbslose nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland					Ostdeutschland				
	Arbeitslosengeld/-hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	Angehörige	Ins-gesamt	Rentner- und Arbeitslosen- quote	Arbeitslosengeld/-hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	Angehörige	Ins-gesamt	Rentner- und Arbeitslosen- quote
	in 1000					in 1000				
					in %					in %
						Frauen				
0 - 15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15 - 20	6	7	41	54	24,1	/	/	7	13	/
20 - 25	39	16	36	91	60,4	30	9	5	44	88,6
25 - 35	132	45	75	252	70,2	126	17	11	154	92,9
35 - 45	142	39	89	270	67,0	175	17	18	210	91,4
45 - 55	146	32	63	241	73,9	142	12	22	176	87,5
55 - 60	116	19	41	176	76,7	147	9	22	179	87,2
60 - 65	12	6	5	23	78,3	/	/	/	5	/
65 u.m.	/	/	-	/	/	/	/	-	/	/
Insgesamt	592	164	349	1 106	68,4	627	68	85	781	89,0

Noch Tabelle 7: Erwerbslose nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland					Ostdeutschland				
	Arbeitslosen-geld/-hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	An-gehörige	Ins-gesamt	Rentner- und Arbeitslosen- quote	Arbeitslosen-geld/-hilfe	Rente und sonstiges ¹⁾	An-gehörige	Ins-gesamt	Rentner- und Arbeitslosen- quote
	in 1000					in 1000				
0 - 15	-	-	-	-	in %	Insgesamt				
15 - 20	17	14	80	111	27,9	-	8	-	-	-
20 - 25	119	34	70	223	68,6	-	7	16	31	48,4
25 - 35	361	105	124	590	79,0	-	14	10	102	90,2
35 - 45	386	88	115	589	80,5	-	29	17	298	94,3
45 - 55	371	76	82	529	84,5	-	31	22	371	93,8
55 - 60	359	55	56	470	88,1	-	21	27	329	90,0
60 - 65	79	20	9	108	91,7	-	18	26	330	92,4
65 u.m.	/	/	/	/	/	-	/	/	31	87,1
Insgesamt	1 690	394	536	2 620	79,5	-	1 244	119	1 486	92,0

1) Rente, Pension; eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil; Sozialhilfe; Leistungen aus einer Pflegeversicherung; sonstige Unterstützungen (z.B. BAFOG, Vorruhestandsgeld, Stipendium).
Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 1, R. 4.1.1 (Mikrozensus).

**Tabelle 8: Entwicklung der Nichterwerbspersonen nach Altersgruppen
Deutschland**

Alter von ... bis unter ... Jahre	1999	2010	2020	2030	2040	2050
	in Millionen					
	Variante I					
Insgesamt	41,5	40,8	39,8	41,7	41,0	38,5
dar. Ausländer ¹⁾	3,6	2,9	3,5	4,4	5,2	5,2
0 - 15	12,6	10,6	9,5	8,6	7,3	6,5
15 - 20	3,2	2,8	2,2	2,0	1,9	1,6
20 - 30	2,0	2,1	1,6	1,3	1,2	1,1
30 - 45	2,4	2,2	1,5	1,4	1,1	1,0
45 - 60	3,5	3,9	3,5	2,7	2,6	2,2
60 u. älter	17,9	19,1	21,5	25,7	26,9	26,0
	Struktur in %					
0 - 15	30,3	26,0	23,8	20,7	17,9	17,0
15 - 20	7,7	6,9	5,6	4,9	4,6	4,1
20 - 30	4,9	5,2	3,9	3,1	3,0	2,9
30 - 45	5,7	5,4	3,8	3,3	2,8	2,7
45 - 60	8,3	9,5	8,9	6,4	6,3	5,8
60 u. älter	43,0	46,9	54,0	61,6	65,5	67,5
	Variante II					
Insgesamt	41,5	41,1	40,8	43,4	43,6	42,0
dar. Ausländer ¹⁾	3,6	3,1	4,0	5,4	6,8	7,4
0 - 15	12,6	10,8	9,9	9,3	8,1	7,5
15 - 20	3,2	2,9	2,3	2,2	2,1	1,8
20 - 30	2,0	2,2	1,6	1,4	1,4	1,3
30 - 45	2,4	2,3	1,6	1,5	1,3	1,3
45 - 60	3,5	3,9	3,6	2,8	2,8	2,5
60 u. älter	17,9	19,2	21,7	26,1	27,8	27,6
	Struktur in %					
0 - 15	30,3	26,2	24,3	21,4	18,7	17,9
15 - 20	7,7	6,9	5,7	5,0	4,7	4,3
20 - 30	4,9	5,3	4,0	3,3	3,2	3,2
30 - 45	5,7	5,5	4,0	3,5	3,1	3,0
45 - 60	8,3	9,5	8,9	6,5	6,5	6,0
60 u. älter	43,0	46,6	53,2	60,3	63,8	65,6

1) Migranten und deren Kinder und Kindeskiner, wobei das bis 1999 geltende Staatsangehörigkeitsrecht unterstellt wurde.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 9: Nichterwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote
	in 1000				in 1000			
				in %				in %
	Männer							
0 - 15	262	5 121	5 383	4,9	26	1 049	1 075	2,4
15 - 20	70	1 150	1 220	5,7	14	311	325	4,3
20 - 25	69	348	417	16,5	30	44	74	40,5
25 - 35	134	250	384	34,9	35	26	61	57,4
35 - 45	129	48	177	72,9	35	/	38	92,1
45 - 55	252	32	284	88,7	48	/	50	96,0
55 - 60	484	32	516	93,8	93	/	98	94,9
60 - 65	1 479	16	1 495	98,9	415	/	417	99,5
65 u.m.	4 148	20	4 168	99,5	943	/	973	96,9
Insgesamt	7 028	7 017	14 045	50,0	1 641	1 440	3 082	53,2

Noch Tabelle 9: Nichterwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote
	in 1000				in 1000			
				in %				in %
	Frauen							
0 - 15	254	4 871	5 125	5,0	25	991	1 016	2,5
15 - 20	71	1 206	1 277	5,6	22	336	358	6,1
20 - 25	92	460	552	16,7	46	59	105	43,8
25 - 35	197	1 036	1 233	16,0	58	31	89	65,2
35 - 45	167	1 058	1 225	13,6	46	24	70	65,7
45 - 55	239	935	1 174	20,4	63	23	86	73,3
55 - 60	340	752	1 092	31,1	124	27	151	82,1
60 - 65	1 193	783	1 976	60,4	528	6	534	98,9
65 u.m.	5 768	943	6 711	85,9	1 609	/	1 613	99,8
Insgesamt	8 322	12 043	20 365	40,9	2 521	1 502	4 023	62,7

Noch Tabelle 9: Nichterwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt 1999

Im Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote	Rente und sonstiges ¹⁾	An- gehörige	Ins- gesamt	Rentner- quote
	in 1000			in %	in 1000			in %
	Insgesamt							
0 - 15	516	9 992	10 508	4,9	51	2 040	2 091	2,4
15 - 20	141	2 356	2 497	5,6	36	647	683	5,3
20 - 25	161	808	969	16,6	76	103	179	42,5
25 - 35	331	1 286	1 617	20,5	93	57	150	62,0
35 - 45	296	1 106	1 402	21,1	81	27	108	75,0
45 - 55	491	967	1 458	33,7	111	25	136	81,6
55 - 60	824	784	1 608	51,2	217	32	249	87,1
60 - 65	2 672	799	3 471	77,0	943	8	951	99,2
65 u.m.	9 916	963	10 879	91,1	2 552	/	2 556	99,8
Insgesamt	15 351	19 060	34 411	44,6	4 162	2 943	7 105	58,6

1) Rente, Pension; eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil; Sozialhilfe; Leistungen aus einer Pflegeversicherung; sonstige Unterstützungen (z.B. BAFOG, Vorruhestandsgeld, Stipendium).
Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 1, R. 4.1.1 (Mikrozensus).

Die Zahl der 20- bis unter 60-jährigen Erwerbspersonen betrug 1999 rund 37,4 Millionen. Von diesen Erwerbspersonen waren nach eigenen Angaben 33,5 Millionen erwerbstätig und 3,8 Millionen erwerbslos. Von den Erwerbslosen bezogen rund 3,3 Millionen Arbeitslosengeld/-hilfe oder Rente; 0,5 Millionen bezogen ihren überwiegenden Lebensunterhalt von Angehörigen (Tabelle 7). Damit ist von den Erwerbspersonen der überwiegende Teil Beitragszahler. Die Zahl der 20- bis unter 60-jährigen Erwerbspersonen wird bis 2020 auf 34,8 (I) bzw. 36 (II) Millionen zurückgehen. Anschließend verläuft die Verringerung dynamischer. Im Jahre 2050 werden 23 (I) bzw. 26,3 (II) Millionen Erwerbspersonen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren sein.

Gleichzeitig geht jedoch auch die Zahl der Nichterwerbspersonen in dieser Altersgruppe zurück: Von 7,9 Millionen 1999 auf 6,6 (I) bzw. 6,9 (II) Millionen im Jahr 2020 und auf 4,4 (I) bzw. 5,1 (II) Millionen im Jahr 2050 (Tabelle 8). Von den 20- bis unter 60-jährigen Nichterwerbspersonen bestritten nur die Frauen in Westdeutschland zum Großteil ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch Angehörige (Tabelle 9). Rund 80 % der weiblichen Nichterwerbspersonen in Westdeutschland wurden durch Angehörige finanziert. Wesentlich anders sieht dies in Ostdeutschland und hier insbesondere bei den Männern aus. Ab dem 35. Lebensjahr beträgt hier (ostdeutsche Männer) der Anteil der Bezieher von Renten, Vorruhestandsgeld, Sozialhilfe u.ä. weit über 90 %. Von den weiblichen Nichterwerbspersonen in Ostdeutschland beziehen ab dem 25. Lebensjahr rund zwei Drittel Rente, Vorruhestandsgeld, Sozialhilfe u.ä. Auch bei den männlichen Nichterwerbspersonen in Westdeutschland überwiegt ab dem 35. Lebensjahr der Rentenbezug o.ä. Damit dürfte auch ein Großteil der Nichterwerbspersonen 1999 zu den Beitragszahlern gezählt haben.

Künftig wird nicht nur die Zahl der 60-Jährigen und Älteren zunehmen: Angesichts der unterstellten stärkeren Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen im Alter von 60 bis unter 65 Jahren wird auch die Zahl der Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe steigen. 1999 waren 1,6 Millionen Erwerbspersonen 60 Jahre und älter. Ihre Zahl wird bis 2020 auf 3,8 (I und II) Millionen steigen und bis 2050 leicht auf 3,2 (I) bzw. 3,6 (II) Millionen zurückgehen. Damit steigt der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung in dieser Altersgruppe von 8,3 % 1999 auf 15 % im Jahr 2020. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung insbesondere der Personen in den höheren Altersjahren sinkt der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und älter anschließend jedoch bis auf 11,5 % im Jahr 2050. Insgesamt ist in dieser Altersgruppe somit mit einer Zunahme der »aktiven« Beitragszahler zu rechnen.

Wesentlich erhöhen wird sich ebenfalls die Zahl der 60-jährigen und älteren Nichterwerbspersonen von 17,9 Millionen 1999 auf 21,5 (I) bzw. 21,7 (II) Millionen 2020 und auf rund 26 (I) bzw. 27,6 (II) Millionen im Jahr 2050. Von diesen Nichterwerbspersonen bestritten 1999 fast alle ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch Renten, Sozialhilfe u.ä. Auch bei den Frauen in Westdeutschland steigt der Anteil der Personen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Rente bei den 60- bis unter 65-Jährigen auf 60 % und bei den 65-Jährigen und Älteren auf 86 %. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung der westdeutschen Frauen erhöht nicht allein den Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung in den mittleren Altersjahren, sondern führt auch zu steigenden Rentenansprüchen der Frauen, da die Erwerbsphase insgesamt länger wird. Während heutzutage noch die Rentenansprüche der Frauen in den hohen Altersjahren abgeleitet sind von der Erwerbstätigkeit des verstorbenen Ehemannes, werden künftig vermutlich fast alle Frauen eigene Rentenansprüche erworben haben. Kohortenanalysen zeigen, dass die Frauen jüngerer Geburtsjahrgänge zunächst nach der Ausbildung fast alle berufstätig waren. Da das mittlere Alter bei der Erstgeburt bei rund 28 Jahren liegt, dürften bereits etliche Frauen vor der Geburt von Kindern die Voraussetzungen für eigene Rentenansprüche erfüllt haben (60 Monate Erwerbstätigkeit). Hinzu kommt, dass Mütter zunehmend wieder nach einer Phase der Kindererziehung erwerbstätig werden und somit Renteneinkünfte erzielen dürften, die über der Geringfügigkeitsgrenze liegen. Damit dürfte sich der Anteil der mitversicherten Familienangehörigen in dieser Altersgruppe künftig weiter merklich verringern.

3. JURISTISCHE ASPEKTE EINER UNIVERSELLEN SOZIALEN RENTENVERSICHERUNG*

3.1 ZUR GESETZGEBUNGSKOMPETENZ

Im Bundesstaat Deutschland sind gemäß Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes⁹ (GG) als *Prinzip* die Länder zur Legislation berufen, wenn nicht das Grundgesetz dem Bunde die Gesetzgebungsbefugnis verleiht.¹⁰ In Gestalt der »konkurrierenden Gesetzgebung« in Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 verleiht das Grundgesetz dem Bund hinsichtlich der »Sozialversicherung«, worunter auch das in Frage stehende Modell einer universalen sozialen Rentenversicherung zu subsumieren ist, die Gesetzgebungsbefugnis. »Konkurrierend« heißt gemäß Art. 72 Abs. 2 GG, dass der Bund auf den in Art. 74 Abs. 1 aufgeführten Gebieten Vorschriften erlassen kann, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Wahrung der Rechts- oder der Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet erforderlich ist. Da die Alterssicherung einen wesentlichen Teil der Lebensverhältnisse ausmacht und die Lohnnebenkosten in Form der Arbeitgeberbeiträge gleich und damit wettbewerbsneutral sein sollen, ist die erste und die dritte Anforderung erfüllt. »Konkurrierend« heißt weiter, dass (anders als bei der ausschließlichen Bundeskompetenz gemäß Art. 71, 73 GG) die Länder eigene Gesetze auch auf einem der genannten Gebiete erlassen können, solange und soweit der Bund nicht legislatorisch tätig geworden ist (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

Auf dem Gebiet einer öffentlich-rechtlichen Alterssicherung, zu der auch die Sozialversicherung zählt, haben die Länder gesetzliche Regelungen über berufsständische Versorgungswerke für traditionell ‚verkammerte‘ Berufe (u.a. Ärzte, Architekten oder Rechtsanwälte) getroffen.¹¹ Dem steht auf der anderen Seite die gesetzliche Befreiungsmöglichkeit der entsprechenden Erwerbstätigen in § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung¹² gegenüber. Strittig ist, ob dies für

* Das juristische Gutachten erstellte Prof. Dr. Dr. Ulrich Lohmann.

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 1.

10 Vgl. zur Gesetzgebungskompetenz allgemein Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 12. Aufl. Neuwied 2000, S. 127 ff.; Maunz, Theodor/Zippelius, Reinhold: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 30. Aufl. München 1998, S. 323 ff.

11 Vgl. näher Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht. 6. Aufl. Bonn 2000, S. 460 ff. »Berufsständische Versorgungswerke«.

12 Sozialgesetzbuch VI – Gesetzliche Rentenversicherung vom 18. Dezember 1989, BGBl. I, S. 2261, berichtigt 1990, I, S. 1337.

die Zukunft geändert werden kann. Einschlägige Gutachten kommen zu dem Standpunkt, dass »die Regelung der berufsständischen Versorgung ausschließlich Ländersache gemäß Art. 70 GG (ist)« und »schon die Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI an die Grenze dessen (geht), was dem Bund verfassungskompetenziell an Regelungsbefugnissen noch eröffnet ist«. ¹³ Das findet jedoch keine Stütze im Grundgesetz. Entweder kann man begriffsweise argumentieren, dass »Sozialversicherung« etwas anderes als berufsständische Versorgung ist; dann kann der Bund im vollen Umfang von seiner Regelungsbefugnis nach Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 Gebrauch machen und die Freiberufler in die Sozialversicherung einbeziehen, weil die Auflistung als Ausnahme in Art. 74 die Regel des Art. 70 Abs. 1 suspendiert und sich nicht etwa zwei Kompetenztitel auf gleicher Stufe gegenüber stehen. ¹⁴ Oder man sagt der Sache nach, berufsständische Versorgung und Sozialversicherung sind beides Teile einer öffentlich-rechtlichen Pflicht-Alterssicherung, dann erlischt nach Art. 72 Abs. 1 GG die Landeskompetenz, wenn und soweit der Bund sich an Stelle der Befreiungsklauseln der Materie inhaltlich annimmt. ¹⁵ Wenn der Bund sozialpolitisch will, kann er also die gesetzliche Rentenversicherung auch auf die ‚verkommenen‘ Berufe erstrecken. Dann könnten die Länder immer noch unter dem »Versorgungswerk«- oder einem anderen Titel etwa in Analogie zu Betriebsrenten, eine zur Sozialversicherung zusätzliche Alterssicherung dieser Berufsgruppen vorsehen.

Entgegen dem Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 GG (»Sozialversicherung«) kann hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine universelle soziale Rentenversicherung auch nicht eingewandt werden, der Grundgesetzgeber habe damit nur die klassische, Bismarcksche Variante einer Pflichtversicherung allein für abhängig Beschäftigte gemeint, da dieser Kreis beim Erlass des Grundgesetzes schon überschritten war ¹⁶ sowie – grundlegender –, wie sich aus der Natur von

13 Scholz, Rupert: Berufsständische Altersversorgung und gesetzliche Rentenversicherung: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberischer Umgestaltung. Rechtsgutachten. Köln 1999, S. 114.

14 Ebsen, Ingwer: Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben, spricht hinsichtlich des Art. 70 GG von der »Residualkompetenz« der Länder; in: Schulín, Bertram (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Bd. 3 Rentenversicherungsrecht. München 1999, S. 133 (136).

15 Scholz, a.a.O. (Fn. 13) argumentiert in sich widersprüchlich: Zunächst behauptet er begriffsmäßig, berufsständische Versorgung sei Ländersache, da der Begriff in Art. 73 f. nicht auftaucht, dann postuliert er der Sache nach, also habe sich der Bund bei der Regelung der Sozialversicherung herauszuhalten.

16 Durch die Einbeziehung der Hausgewerbetreibenden, selbständigen Lehrer und Erzieher 1922, Musiker und Hebammen 1929 sowie Handwerker 1938; vgl. Steinmeyer, Heinz-Dietrich: Der versicherte Personenkreis in der gesetzlichen Rentenversicherung – Problematische Fragen. In: Boecken, Winfried et al.: Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken. Colloquium zum 65. Geburtstag Bernd Baron von Maydell. Baden-Baden 2000, S. 29 (35 ff.).

Gesetzgebung als Antwort auf neue Herausforderungen ergibt, Art. 74 GG nicht statisch zu sehen¹⁷ und weiteren »Entwicklungen nicht von vornherein verschlossen«¹⁸ ist. Unter Beachtung der (unten zu erörternden) materiellen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, insbesondere mit den Staatszielbestimmungen, Grundrechten und institutionellen Garantien, kann der Bundesgesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) also ein Gesetz über eine universelle soziale Rentenversicherung erlassen.

3.2 VERFASSUNGSRECHTLICHE STAATSZIELBESTIMMUNGEN – (AUCH) EIN »MAGISCHES VIERECK«

Das Grundgesetz normiert in den Art. 20, 28 GG so genannte Staatsziele¹⁹, von denen vier mehr oder weniger in der permanenten (verfassungs-)politischen Diskussion sind: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus und Sozialstaatlichkeit.²⁰ Das Problem mit ihnen ist, dass jedes Staatsziel mit allen anderen in Konflikt geraten kann und dass deswegen, ähnlich wie bei dem »magischen Viereck« der Ziele der Wirtschaftspolitik (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wachstum²¹) die einzelnen Elemente nicht separat *maximiert*, sondern nur im Verbund *optimiert* werden können.²² Dies gilt insbesondere auch für das Rechtsstaatsprinzip. Die herausgehobene Stellung, die es traditionell in Deutschland bis heute hatte, beruhte auf einer zu schwachen Ausprägung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit. Länder mit einer traditionellen gefestigten Volksherrschaft wie England oder Frankreich stellen den Gesetzgeber nicht unter eine so enge *juristische* Kontrolle seiner Entscheidungen. Die starke Betonung der Gesetzesgebundenheit und Gerichtsunterworfenheit der Exekutive durch die Preußische Staatsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtsprechung ist vor dem Hintergrund verständlich, dass das Bürgertum in Deutschland z.B. 1848 nicht in der Lage war, die politische

17 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 75, S. 108 (146).

18 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, Az. 1 BvR 2014/95, Rdz. 72.

19 Der Begriff »Ziele« suggeriert, dass man sich noch weiter daraufhin zu bewegen soll; deshalb wäre eine neutrale Ausdrucksweise wie »Staatsprinzipien« oder »Fundamentalnormen« besser.

20 Das fünfte Staatsziel ist die »Republik«, die heute in Deutschland nicht mehr zur Disposition steht.

21 Vgl. die Auflistung in § 1 des Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 582.

22 Papier, Hans-Jürgen: Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, spricht vom »Geflecht« der staatsrechtlichen Bestimmungen; in: Baron von Maydell, Bernd/Ruland, Franz (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch: (SRH). 2. Aufl. Neuwied 1996, S. 73 (74 f.).

Macht zu erobern und deswegen der misstrauisch beargwöhnten monarchischen Gewalt enge rechtsstaatliche Zügel anzulegen versuchte.

In die gleiche Richtung führten die einseitig interpretierten²³ »Lehren aus Weimar« im Grundgesetz zu einer Dominanz der Berechenbarkeit und Stabilität gegenüber der Artikulation und Realisierung des Willens des Volkes²⁴ bzw. auch der Volksvertretung²⁵. Demgegenüber kann und sollte man nach mehr als einem halben Jahrhundert gefestigter Demokratie in West- und einer überzeugenden friedlichen demokratischen Revolution²⁶ in Ostdeutschland mehr Akzeptanz des Demokratieprinzips praktizieren.

Zum Zweiten steht eine Aufwertung des Sozialstaatsprinzips gegenüber dem Rechtsstaatsprinzip auf der Tagesordnung (u.a. wohl auch des Bundesverfassungsgerichts²⁷). Das Rechtsstaatsprinzip arbeitet retrospektiv und knüpft *kausal* an früher so oder so gesetzte Sachverhalte an, das Sozialstaatsprinzip agiert prospektiv und gestaltet *final* anhand angestrebter Zustände. Die immer schneller und tiefgreifender werdende Dynamik des sozialen Wandels mit der wachsenden Flexibilität und Interdependenz aller Lebensbereiche erfordert eine Umorientierung zu Gunsten der aktuellen Problembewältigung (durch den *demokratischen* Gesetzgeber oder gar das Volk selbst), weil die individuellen Menschen wie auch Staat und Gesellschaft oftmals beizeiten keinen Anlass und keine Möglichkeit gehabt haben, auf die z.B. demographischen Veränderungen zu reagieren.

Kein Staatsziel kann absolute Geltung beanspruchen, sondern sie müssen nicht nur wechselseitig relativiert, sondern insgesamt im Verbund²⁸ gesehen werden, um die in Art. 1 Abs. 1 GG noch übergeordnete Zielstellung der Bundesrepublik Deutschland, nämlich die Achtung und den Schutz der Menschenwürde in Freiheit (vgl. Art. 2 GG) und Gleichheit (vgl. Art. 3 GG) optimal im sozialen Ergebnis zu realisieren.

23 Die Mehrheit für das die Diktatur einleitende »Ermächtigungsgesetz« resultierte nicht aus der Wahlentscheidung des Volkes, sondern aus der Verhaftung bzw. Täuschung von Reichstagsmitgliedern.

24 Von dem Programmsatz, dass die Staatsgewalt »vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt (wird)« (Art. 20 Abs. 2 GG) bleibt hinsichtlich der Abstimmungen in den nachfolgenden Artikeln des Grundgesetzes leider nur der Volksentscheid bei der Neugliederung des Bundesgebietes (vgl. Art. 29 Abs. 8 GG).

25 Durch das *konstruktive* Misstrauensvotum nimmt das Grundgesetz gegebenenfalls in Kauf, dass ein Regierungschef im Amt bleibt, der das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verloren hat.

26 Vgl. die Präambel des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. August 1990, BGBl. II, S. 885.

27 Auf diese Formel könnte man kurz gefasst die Urteile des Bundesverfassungsgericht zur Pflegeversicherung bringen; vgl. die Pressemitteilung Nr. 35/2001 der Pressestelle des Bundesverfassungsgericht vom 3. April 2001.

28 So auch schon das revolutionäre Bürgertum mit seiner Trias von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, letzteres vielleicht heute mit »Teilhabe« zu übersetzen.

3.3 PROBLEMDIMENSIONEN

Die Alterssicherung der in Deutschland lebenden Menschen²⁹ stellt in der Staats- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland – noch vor der Absicherung des Pflegerisikos³⁰, das sich erfreulicherweise nur bei einem Teil der alten Menschen realisiert – einen legitimen Gemeinwohlbelang dar. Die wirtschaftliche Sicherstellung auch und gerade der alten Menschen ist eine soziale Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft; ihr ist die Wahrung der Menschenwürde in einer solchen gefährdeten Situation aufgetragen. Ein mögliches Bewältigungskonzept dafür ist das System einer universellen sozialen Rentenversicherung³¹, das sich aus untereinander relativ unabhängigen Elementen zusammensetzt.

Eine erste Frage ist die nach dem Kreis der auf Grund gesetzlicher Pflicht zu versichernden Personen. Derzeit besteht in Deutschland ein selektionistischer Ansatz nach sozio-ökonomischen Kategorien. Von daher ist zu prüfen, ob alle Erwerbstätigen oder noch darüber hinaus ganz allgemein die Wohnbevölkerung verfassungsrechtlich in das öffentlich-rechtliche Rentensystem einbezogen werden kann (dazu unter 4.). Das würde Anklänge an das Demokratieprinzip in Form einer partizipativen Homogenität aller Bürgerinnen und Bürger aufweisen.

Dann stellt sich die Frage, welche und wie ausgestaltete Versicherungsmomente im engeren Sinne von Verfassungswegen zulässig oder geboten sind. Das betrifft insbesondere die Beitragsgestaltung (dazu unter 5.), wobei sich hier hauptsächlich das Rechtsstaatsprinzip entfaltet.

Schließlich ist das soziale Element in Form eines solidarischen Ausgleichs zu betrachten, welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sich hierzu aus dem grundgesetzlichen Sozialstaatspostulat ableiten lassen (dazu unter 6.).

3.4 VERSICHERTENKREIS/VOLKSVERSICHERUNG

Zu prüfen ist, ob statt des kategorial-selektionistischen Ansatzes ein universalistischer Zugang zur gesetzlichen Rentenversicherung verfassungsrechtlich vorgese-

29 Zu den Strukturen und Elementen einer Alterssicherung vergleiche ganz allgemein aus internationaler Perspektive Zacher, Hans F.: Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung. In: Ders. (Hrsg.): Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden 1991, S. 27 – 111.

30 Vgl. die Gemeinwohl-Überlegungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O. (Fn. 18), Rdz. 84 f.

31 Vgl. die Darstellung des Konzepts bei Wiesehügel, Klaus: Solidarität ist machbar. In: Soziale Sicherheit 2000, S. 230 – 232.

hen werden kann. Dazu soll neben dem bereits im geltenden Recht berücksichtigten Kreis der abhängig Beschäftigten die Einbeziehung anderer Personengruppen je nach ihrer spezifischen Problemstellung betrachtet werden.

3.4.1 Arbeitnehmer und andere entgeltlich Beschäftigte

Die Gründe für die Einrichtung einer gesetzlichen Pflichtrentenversicherung für – im Kern – Arbeiter und Angestellte³² bestehen weiterhin fort. Zunächst geht es um die zwangsweise Aufbringung von Mitteln von Beginn des Arbeitslebens an als Vorsorge für die Zeit einer konkret festgestellten bzw. ab dem Rentenalter pauschal unterstellten Erwerbsminderung, sei es in Form eines Kapitaldeckungsverfahrens, sei es in Form eines Umlageverfahrens, bei dem öffentlich-rechtliche Ansprüche gegenüber dem Leistungsträger mit Eigentumsschutz nach Art. 14 GG³³ erlangt werden. Des Weiteren ist über das individuelle Zwangssparen bis zu einer durchschnittlichen Größenordnung hinaus die Pflichtversicherung eingerichtet, um das Risiko, in diesem Falle *le risque heureux* des statistisch unerwartet langen Lebens, in der Versichertengemeinschaft auszugleichen, weil der Einzelne zu einer dafür notwendigen Vorsorge durch einen sehr hohen Konsumverzicht während der aktiven Phase kaum in der Lage und wohl auch nicht willens ist. Schließlich geht es heutzutage – faktisch *und* normativ – um einen solidarischen Ausgleich zwischen den Alleinstehenden und den Beitragszahlern mit einem oder mehreren wirtschaftlich abhängigen Familienmitgliedern für den Fall des Todes des Ernährers durch die beitragsneutral eingeschlossene Hinterbliebenensicherung in Form der Witwen-/Witwer- bzw. Waisenrente.³⁴ Wegen der gleichmäßigeren Verheiratung und Reproduktion im 18. und auch noch im 19. Jahrhundert spielte der Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich keine so große Rolle und war auch von Verfassungswegen nicht vorgesehen. Unter Geltung des Grundgesetzes mit seinem Teilhabe- (statt allein Abwehr-)Grundrecht des Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) müsste ein solcher Mechanismus eingeführt werden³⁵, wenn er sich nicht im Laufe der Zeit von selbst herausgebildet hätte.³⁶

32 Vgl. die genaue Grenzziehung der abhängig Beschäftigten heute in § 1 SGB VI, a.a.O. (Fn. 12).

33 Vgl. insbesondere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 69, S. 272.

34 Vgl. §§ 46 ff. SGB VI, a.a.O. (Fn. 12).

35 Vgl. das so genannte Mütter-Urteil in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 87, S. 1 (38 ff.), nach dem bei allen Reformierungen Benachteiligungen von Familien abzubauen sind.

36 Das Phänomen ist in der Gesetzlichen Krankenversicherung noch ausgeprägter. Dazu unten.

3.4.2 Sonstige privatrechtlich Erwerbstätige

Für Selbständige und Freiberufler wurde klassischerweise eine Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht als angezeigt angesehen. Sie galten entsprechend ihrem beruflichen Erscheinungsbild als vorausschauend und rational genug, um über ihre Lebensverhältnisse und zukünftige Sicherung selbst zu bestimmen, sowie als finanzkräftig genug, diese Lebensplanung auch materiell abzusichern. Schon früh wich dieses Klassendenken des Kaiserreiches aber einer differenzierten Betrachtungsweise, die auch Selbständige und freiberufliche Berufsgruppen als schutzbedürftig definierte. So wurden Hausgewerbetreibende, selbständige Lehrer und Erzieher 1922, Musiker und Hebammen 1929, Handwerker 1938, Landwirte 1957 und Künstler 1983 in die gesetzliche Alterssicherung einbezogen.³⁷ Andere Freiberufler konnten bzw. mussten sich in berufsständischen Versorgungswerken absichern. Mit punktuellen Erweiterungen wird man aber den neuen, durch Flexibilisierung und Globalisierung gekennzeichneten Arbeits- und Erwerbswelten nicht mehr gerecht. Nicht erst seit der Diskussion über die »Scheinselbständigkeit«³⁸ ist klar geworden, dass Selbständigkeit nicht mehr automatisch mit Entscheidungsfreiheit und wirtschaftlicher Selbstbestimmung gleich zu setzen ist. Zudem verringert das immer schnellere Auf und Ab immer mehr sich ausbreitender Märkte eine verlässliche Prognose der zukünftigen Situation. Vorsorge in stabilen Sicherungssystemen ist also auch für alle privatrechtlich Erwerbstätigen von Nöten. Das würde zunächst zu dem Ergebnis führen, dass auch dieser Personenkreis gesetzlich verpflichtet wird, das Risiko des ausbleibenden Erwerbseinkommen im Alter abzudecken. Damit wäre abstrakt das Problem gelöst, aber die konkrete Durchführung wäre mit großen Problemen verbunden. Ein wie geartetes und wie großes Vermögen oder welche Vertragsansprüche gegenüber welchen Anbietern wäre eine ausreichende Sicherung? Und wie wäre die Aufrechterhaltung der Verfügbarkeit der Sicherungsmittel über gegebenenfalls lange Zeiträume sicherzustellen und zu kontrollieren? Diese Fragen sind nicht zufrieden stellend zu beantworten.³⁹ Deswegen erscheint der weiter gehende Schritt, die Einbeziehung auch der Selbständigen und Freiberufler in die öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung, der sinnvollste Weg; sie ist geeignet, den in Frage stehenden Personen-

37 Vgl. Steinmeyer, a.a.O. (Fn. 16), S. 34 ff.

38 So im Ergebnis auch Rische, Herbert: Die gesetzliche Rentenversicherung im 21. Jahrhundert – Standortbestimmung und Ausblick. In: Die Angestelltenversicherung 2000, S. 1 (6).

39 So die Argumentation der Bundesregierung im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, Az. 1 BvR 2014/95, a.a.O. (Fn. 18), Rdz. 61.

kreis wirksam zu schützen, sie ist erforderlich, weil ein milderes Mittel nicht zur Verfügung steht und sie ist verhältnismäßig, da sie die aus Art. 2 GG resultierende allgemeine Handlungsfreiheit nicht im Kern antastet und genügend Freiraum für eigene Erweiterungen und Ergänzungen lässt.⁴⁰

So hat auch das Bundesverfassungsgericht in dem vergleichbaren Fall der Abdeckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit entschieden, dass der zur sozialpolitischen Gestaltung berufene Gesetzgeber bei der Verfolgung legitimer Zwecke des Gemeinwohls eine Pflichtversicherung vorsehen darf, »die im Grundsatz alle Bürger als Volksversicherung erfasst«⁴¹.

Die Einbeziehung der Freiberufler in die gesetzliche Rentenversicherung würde, soweit sie beitragsmäßig reicht, den Finanzmechanismus der berufsständischen Versorgung berühren, da diese nach dem »Offenen Deckungsplan« – einer Art gruppenbezogenem Umlageverfahren – arbeitet und auf Grund der zu erwartenden geringeren Beitragseinnahmen »zu massiven Leistungsreduktionen (auch) im Bereich der Leistungsempfänger wie der Anwartsberechtigten gezwungen wäre ... Diese Leistungsreduktion würde gegen die verfassungsrechtliche Eigentums-garantie des Art. 14 GG verstoßen«⁴². Dies mag im Ergebnis richtig sein, führt aber nicht zu dem zwingenden Schluss der alternativlosen Notwendigkeit der Weiter-führung der Versorgungswerke im bisherigen Umfang. In dem Maße, wie die Beiträge umgelenkt werden, könnten für die Übergangszeit die Anwartschafts- und Leistungsbezugsrechte teilweise auf die gesetzliche Rentenversicherung als neuem Leistungsträger übergehen, so dass der Eigentumsschutz der Versicherten im notwendigen Maße abgesichert werden könnte. Aber aus einem ökonomischen Defizit, dem fehlenden Kapitaldeckungsverfahren, quasi für die Institution eine Ewigkeitsgarantie ähnlich Art. 79 Abs. 3 GG herzuleiten, erscheint ziemlich hoch gegriffen.

Durch die skizzierte öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung der Selbständigen und Freiberufler würde des Weiteren gewerblichen Lebensversicherungsunter-nehmern sicherlich ein Teil ihres Geschäfts entzogen. Das ist am Maßstab der Art. 12 und 14 GG zu messen. Wie oben schon gesagt, würde der Umfang der Risiko-abdeckung nicht so groß sein, dass überhaupt keine Neugeschäfte mehr getätigt würden, so dass die Wahl des Berufs »Lebensversicherer« und die wirtschaftliche Existenzmöglichkeit von einschlägigen Unternehmen prinzipiell weiter gegeben

40 Vgl. zur Verhältnismäßigkeit insbesondere Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht Bd. 97, S. 271 (286).

41 Urteil des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O. (Fn. 18), Rdz. 85.

42 Scholz, a.a.O. (Fn. 13), S. 114.

wären. Zugunsten eines hohen Gemeinwohlgesetzes müssten die Betroffenen die Einschränkungen hinnehmen.⁴³

3.4.3 Beamte, Berufssoldaten

Die Alterssicherung der Beamten (und die ähnlich gestaltete Versorgung der Berufssoldaten, auf die im Folgenden nicht mehr gesondert eingegangen wird⁴⁴) weichen in wesentlichen Punkten von der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Sie werden geprägt von »hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums«, die in Art. 33 Abs. 5 GG Verfassungsrang erhalten haben und die der Gesetzgeber bei Neuregelungen zu berücksichtigen hat. Einschlägige Grundsätze sind, dass Beamte im Prinzip auf Lebenszeit ernannt werden und dass, als Gegenstück der Treuepflicht mit der Disziplinarunterworfenheit und fehlendem Streikrecht des Beamten gegen seinen Dienstherrn, dieser in Ausübung seiner Fürsorgepflicht den Beamten amtsangemessen alimentiert und versorgt. Das führt u.a. dazu, dass die Beamtenpension von den Bezügen des letzten erreichten Amtes abgeleitet wird (und nicht wie in der Rentenversicherung das Lebensarbeitseinkommen widerspiegelt).⁴⁵ Die Frage ist, inwieweit diese Kernpunkte der Einbeziehung der Beamten in eine universelle Rentenversicherung entgegen stehen.

Verfassungsrechtlich nicht möglich wäre die Ablösung der Beamtenversorgung durch ein Versicherungsverhältnis. Der Dienstherr verbleibt, anders als ein Arbeitgeber, bis zum Ende des Lebens des Beamten (und gegebenenfalls abhängiger Hinterbliebener) in seiner Fürsorgepflicht; er kann diese nicht ablösend auf andere Stellen überwälzen. Zum anderen stellt die Beamtenpension mit ihrer amtsangemessenen Höhe einen integralen Verbund von Regelsicherung plus »betrieblicher« Aufbausicherung dar. Auch dieses Sicherungsniveau gehört zu den »hergebrachten Grundsätzen«.⁴⁶

Dieser letztere Problembereich bliebe unberührt, wenn man eine »gespaltene«⁴⁷ Alterssicherung der Beamten nach dem Modell der Arbeiter und Angestellten des Öffentlichen Dienstes mit der Mitgliedschaft in einer Rentenversicherung und der

43 Vgl. dazu das grundlegende »Apotheken-Urteil« in Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht Bd. 7, S. 377.

44 Vgl. das Soldatenversorgungsgesetz in der Fassung vom 6. Mai 1999, BGBl. I, S. 882.

45 Vgl. § 14 (Höhe des Ruhegehaltes) des Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz) in der Fassung vom 16. März 1999, BGBl. I, S. 322.

46 Vgl. Ruland, Franz: Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung – Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Versorgung der Beamten. Rechtsgutachten. Bonn 1983, S. 231.

47 Ruland, a.a.O., S. 181 f.

Zusatzversorgung des Öffentlichen Dienstes durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)⁴⁸ vorsehen würde. Ein solches Modell scheitert jedoch an der zuerst dargelegten lebenslangen Fürsorge- und Versorgungspflicht. Der Dienstherr darf sich nicht, auch nicht zu einem Teil, aus seiner Verantwortung für die beamtenrechtliche Versorgung herausstellen und den Beamten auf ein sozialrechtliches Verhältnis zu einem Rentenversicherungsträger verweisen, da das »Schicksal« eines Rentenanspruchs anderen Bahnen folgen kann als der Pensionsanspruch.⁴⁹ So hat auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass »auf dem Boden der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ... daher weder das Gehalt des aktiven Beamten noch das Ruhegehalt ... (ganz oder teilweise) in Leistungen anderer Qualität wie z. B. ... Sozialversicherungsleistungen überführt werden«⁵⁰ können.

Es bleibt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer »gestuften« Versorgung⁵¹ zu prüfen. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass der Dienstherr allein und ungeteilt für die Versorgung verantwortlich (und gegebenenfalls vor den Verwaltungsgerichten verklagbar) bleibt, er jedoch – salopp formuliert – einen Teil aus einer anderen Kasse bezahlen lässt und diesen Teil, wenn er denn gezahlt ist, bei seiner Leistung anrechnet. Man muss diese Konstruktion für die in Frage stehende Reform nicht neu erfinden: Sie ist seit langem und weit verbreitet für die Fälle, in denen der Beamte vor seiner Ernennung z. B. durch eine Angestelltentätigkeit Rentenansparungen erworben hat, die beim Erreichen der Altersgrenze zu einer BfA-Rente führen. Die in § 55 Beamtenversorgungsgesetz⁵² getroffene Regelung lässt den Rentenanspruch ungeschmälert bestehen und kürzt die Pensionsbezüge so weit, dass »keine höhere Gesamtversorgung als bei einem »Nur-Beamten« entsteht«⁵³. Dass dies verfassungskonform ist, »ist unbestritten«⁵⁴. Der einzige Unterschied würde darin bestehen, dass statt einer diachron *vor der* nun eine synchron *zur* Beamtentätigkeit erworbene Rente technisch auf die Pension angerechnet würde; das hat jedoch verfassungsrechtlich keine Bedeutung.

48 Vgl. Schulín, Bertram/Igl, Gerhard: Sozialrecht. Ein Studienbuch. 6. Aufl. Düsseldorf 1999, Rdz. 737.

49 Bisher ist das noch nicht passiert, da die Leistungsmodifikationen im Rentenrecht auch auf die Beamten übertragen worden sind. Vgl. zuletzt die Rentenreform 2001, deren Maßnahmen auf systemgerechte Art wirkungsgleich in die Beamtenversorgung übertragen werden sollen, u.a. im Interesse sozialer Symmetrie.

50 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes Bd. 44, S. 249 (269).

51 Vgl. Pannhausen, Rainer: Das Alimentationsprinzip im Beamtenrecht. Diss. jur. Regensburg 1978.

52 A.a.O. (Fn. 45).

53 BMA (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht. A.a.O. (Fn. 11), S. 474.

54 So auch Ruland, a.a.O. (Fn. 46), S. 183, der zuvor die gestufte Versorgung für sehr bedenklich ansieht.

Es bleibt das Problem der Beitragspflicht in einer Versicherung. Traditionell sind die Beamten nicht (offen?) an der Finanzierung ihrer Alterssicherung beteiligt; hierzu hatte allerdings schon die »Alterssicherungskommission« die Änderungsempfehlung abgegeben, »entsprechende Gehaltsanteile der Beamten in ihren Bezügen offen auszuweisen«⁵⁵. Die »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« ließen nach der geschichtlichen Entwicklung der Beamtenversorgung eine solche Lösung zu.⁵⁶ Diese Empfehlung ist mit dem Versorgungsreformgesetz von 1998⁵⁷ umgesetzt worden; gemäß dem neuen § 14 a Bundesbesoldungsgesetz⁵⁸ werden von kommenden Besoldungs- und Versorgungserhöhungen 0,2 % einbehalten und »Versorgungsrücklagen« als Sondervermögen des Bundes und der Länder zugeführt. Das ist funktional nichts anderes als ein Beitrag der Beamten zu ihrer Alterssicherung. Ob dieser Beitrag dann in das so genannte Sondervermögen oder in den Haushalt eines öffentlich-rechtlichen Leistungsträgers fließt, ist demgegenüber wiederum zweitrangig. Entscheidend bei dieser Teilfrage bleibt, dass die Alimentation nach Abzug von Steuern und Abgaben amtsangemessen ist, was letztlich die Verwaltungs- bzw. das Bundesverfassungsgericht(e) festzustellen hätten. Da die Beitragsfrage also auch kein unüberwindliches Hindernis darstellt, könnte man die Beamten und Berufssoldaten mittels einer »gestuften Versorgung« in eine Volksversicherung einbeziehen, ohne mit den grundgesetzlich verbürgten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in einen unlösbaren Konflikt zu geraten.

3.4.4 Politische Mandatsträger (Abgeordnete, Minister)

Das für die Beamten gefundene Ergebnis kann man auch auf die Abgeordneten der Volksvertretungen und die politischen Wahlbeamten übertragen.⁵⁹ Da für die Abgeordneten zudem »hergebrachte Grundsätze« nicht bestehen bzw. nicht einem verfassungsrechtlichen Schutz unterliegen, könnte man dort sogar an eine »gespaltene« Alterssicherung denken, dergestalt, dass die Beiträge der versicherten Volksvertreter und exekutiven Mandatsträger den allgemeinen Weg der Einzahlungen über Anwartschaften zu Renten wie aller übrigen Versicherten gehen

55 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission. Gutachten. Berichtsband 1. Bonn 1983, S. 144.

56 Vgl. a.a.O., S. 145.

57 Vom 29. Juni 1998, BGBl. I, S. 1666.

58 In der Fassung vom 3. Dezember 1998, BGBl. I, S. 3435; zur kritischen Würdigung vgl. Petrasch, Martin: Die Alterssicherung der Beamten: Zugleich eine nähere Betrachtung des § 14 a Bundesbesoldungsgesetz. Diss. jur. Würzburg 1999.

59 So auch die Alterssicherungskommission, a.a.O. (Fn. 55), S. 155.

und gegebenenfalls nicht durch eine Erhöhung des Versorgungsanteils kompensiert werden. Das hätte auch den demokratielegimatorischen Vorteil, dass die Mitglieder des politischen Subsystems von ihren Beschlüssen mit betroffen würden.

3.4.5 Wehr- und Zivildienstleistende, Häftlinge

Gemeinsames Merkmal der hier unter dem Alterssicherungsaspekt zusammengefassten, ansonsten in ihren aktuellen Lagen sehr heterogenen Personengruppen ist, dass ihr Status, wie bei dem Kreis in den beiden vorangegangenen Kapiteln, auf einem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis beruht, wobei es als Unterschied diesmal nicht ihrer Zustimmung oder Mitwirkung bedarf. Die Betroffenen befinden sich in dem so oder so gearteten Besonderen Gewaltverhältnis⁶⁰ prinzipiell allein aufgrund gesamtgesellschaftlicher staatlicher Ziele und Interessen und werden dadurch u.a. von einer Erwerbstätigkeit abgehalten. Bei den Wehr⁶¹- und Zivildienstleistenden⁶² trifft den Staat aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten eine erhöhte Fürsorgepflicht, weil er die Dienste der Soldaten und Sozialhelfer nicht angemessen honoriert. Das mag für die aktive Zeit traditionell legitimiert sein, darf jedoch für die Versicherungskarrieren und damit für den dritten Lebensabschnitt keine gravierenden Nachteile mit sich bringen. Von daher sind die Wehr- und Zivildienstpflichtigen als *solche* zu Lasten des Staates in die Rentenversicherung einzubeziehen.⁶³

Bei den Insassen von Justizvollzugsanstalten liegt der Sachverhalt anders: Hier ist keine Leistung der Betroffenen für die Gemeinschaft zu berücksichtigen, sondern das – in Konkretisierung des Schutzes der Menschenwürde – selbst gestellte Ziel des Strafvollzugs, nämlich die Resozialisierung⁶⁴ der Täter. Dazu wäre in der gesetzlich geforderten Angleichung an die allgemeinen Lebensverhältnisse⁶⁵ und Ausrichtung des Vollzuges auf Hilfe zur Eingliederung in das Leben in Freiheit⁶⁶ eine nicht unterbrochene Versicherungszugehörigkeit mit entsprechenden Leis-

60 Moderner auch Sonderstatusverhältnis genannt; vgl. Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. München 2000, S. 33.

61 Vgl. Wehrpflichtgesetz in der Fassung vom 15. Dezember 1995. BGBl. I, S. 1756.

62 Vgl. Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz) in der Fassung vom 28. September 1994. BGBl. I, S. 2811.

63 So auch im geltenden Recht; vgl. § 3 Satz 1 Ziff. 2 SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung. A.a.O. (Fn. 12).

64 Vgl. § 2 (Aufgaben des Vollzuges) des Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976. BGBl. I, S. 581.

65 Vgl. § 3 Abs. 1 a.a.O.

66 Vgl. § 3 Abs. 3 a.a.O.

tungen im Alter, wenn die Haftentlassenen dann wieder auf freiem Fuß sind, förderlich. Verbleiben die Straftäter im Ausnahmefall als wirklich »Lebenslängliche« im Vollzug, könnten die Rentenleistungen zur Teilabdeckung der Kosten zur Unterkunft und Verpflegung⁶⁷ mit herangezogen werden.

3.4.6 Sonstige Sozialtätige⁶⁸, Familienarbeitende, Bildungsteilnehmer

Eine nächste Gruppierung betrifft Personen, die auf privatrechtlicher Grundlage als Haupttätigkeit gesetzlich anerkannte soziale oder ökologische Aufgaben übernehmen und deren Engagement – gleichfalls in vollem Bewusstsein beider Seiten – nicht angemessen honoriert wird. Es handelt sich dabei um die nicht erwerbsmäßigen Pflegepersonen⁶⁹, Entwicklungshelfer⁷⁰ sowie Jugendliche im freiwilligen sozialen⁷¹ bzw. ökologischen Jahr⁷². Auch diese Tätigkeiten sollten aus der Wertentscheidung des Grundgesetzes für Nächstenhilfe und Umweltschutz⁷³ keine Einbußen bei den späteren Rentenansprüchen mit sich bringen; die Betroffenen sind also zu Lasten einer Gesetzlichen Pflegeversicherung, der Deutschen Entwicklungshilfe sowie der sozialen bzw. ökologischen Beschäftigungsinstitution in die universelle Rentenversicherung einzubeziehen.⁷⁴

In gleicher Weise könnte man an die Finanzierung der elterlichen Kleinkindbetreuung durch das Bundeserziehungsgeldgesetz⁷⁵ anknüpfen und die Bezieher entsprechender Leistungen zu Lasten des Leistungsträgers beitragspflichtig in die Rentenversicherung eingliedern.

Schüler an weiterführenden Schulen, Studierende von Fach- oder Hochschulen und Teilnehmer an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen leisten typischerweise einen Beitrag für die Entwicklung der Gesellschaft, indem sie sich Kenntnisse,

67 Offiziell »Haftkostenbeitrag«, § 50 a.a.O.

68 Der Begriff ist in Analogie zu den »Erwerbstätigen« gebildet.

69 Im Sinne des § 19 SGB XI – Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994. BGBl. I, S. 1014.

70 Vgl. Entwicklungshelfer-Gesetz vom 18. Juni 1969, BGBl. I, S. 549.

71 Vgl. Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964, BGBl. I, S. 640.

72 Vgl. Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres (FÖJ-Förderungsgesetz) vom 17. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2118.

73 Vgl. nunmehr Art. 20 a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).

74 Im geltenden Recht sind die Pflegepersonen pflichtversichert, die Entwicklungshelfer werden auf Antrag pflichtversichert; vgl. §§ 3 Satz 1 a, 4 Abs. 1 Ziff. 1 SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung a.a.O. (Fn. 12); die Teilnehmer am Freiwilligen Sozialen bzw. Ökologischen Jahr sind hingegen nur krankenversichert; vgl. § 7 Satz 1 Ziff. 2, 3 SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung vom 20. Dezember 1988, BGBl. I, S. 2477.

75 Vgl. Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz) in der Fassung vom 31. Januar 1994. BGBl. I, S. 180.

Fähigkeiten und Fertigkeiten zu einer künftigen Erwerbstätigkeit aneignen. Statt der späteren (begrenzten) Anrechnung solcher Zeiten wäre es in Abkehr von der erwerbsarbeit-zentrierten sozialen Betrachtungsweise des 19. Jahrhunderts dem grundgesetzlichen Bild der Würde des Menschen mit seiner »Teilnahme am kulturellen Leben«⁷⁶ angemessener, eine solche Erarbeitung der Kultur im weiteren Sinne durch die nächste Generation neben der Erwerbs- und jetzt auch Familienarbeit unmittelbar als gesellschaftsnützlich anzusehen und dann diesen Personenkreis zu Lasten der jeweils Unterhaltsleistenden (BAföG⁷⁷ u.a. bzw. familiär Verpflichtete sowie Arbeitsamt⁷⁸) auch direkt als Beitragszahler in die Rentenversicherung mit einzubeziehen.

3.4.7 Bezieher von temporären Sozialeinkommen

Als eine weitere Gruppe sind die derzeit aus dem einen oder anderen Grunde erwerbslosen Bezieher von Leistungen nach dem SGB III – Arbeitsförderung in Form von Arbeitslosengeld⁷⁹ bzw. -hilfe⁸⁰, nach dem SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung in Form von Krankengeld⁸¹ oder nach dem Bundessozialhilfegesetz in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt⁸² zu betrachten. Sie erhalten entweder aufgrund eigener Beitragsvorsorge »Geld«- oder aufgrund steuerfinanzierter Systeme »Hilfe«-Leistungen als Regel- oder sozialkulturelle Mindestsicherung. Dazu gehört bzw. sollte nach dem Sozialstaatsprinzip der modernen Lesart nicht nur die Abdeckung des *aktuellen* Bedarfs gehören, sondern auch die Fähigkeit der Vorsorge für zukünftige soziale Risiken; mit anderen Worten: Zum *aktuellen* Bedarf gehört die finanzielle Vorsorge für *zukünftige* Risiken. Die Einbeziehung des »sekundären sozialen Risikos«, des Risikos der Vorsorgemöglichkeit⁸³ für die primären Risiken wie Krankheit oder hier Alter wirkt entdiskriminierend, weil die Person im Leistungsfall im *allgemeinen* Sicherungssystem verbleibt, und macht

76 So § 12 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz in der Fassung vom 23. März 1994, BGBl. I, S. 646, der »die Führung eines Lebens ... das der Würde des Menschen entspricht« (§ 1 Abs. 2 a.a.O.) insoweit konkretisiert.

77 Vgl. Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Fassung vom 6. Juni 1983, BGBl. I, S. 645; geändert durch das Gesetz zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz vom 19. März 2001, BGBl. I, S. 390.

78 Vgl. § 66 (Bedarf für den Lebensunterhalt bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen) SGB III – Arbeitsförderung vom 24. März 1997, BGBl. I, S. 594.

79 Vgl. §§ 117 ff. SGB III a.a.O.

80 Vgl. §§ 190 ff. SGB III a.a.O.

81 Vgl. §§ 44 ff. SGB V a.a.O. (Fn. 74).

82 Vgl. §§ 11 ff. BSHG (Fn. 76).

83 Hans F. Zacher spricht von der »Vorsorgefähigkeit«; vgl. Ders.: Abhandlungen zum Sozialrecht. Heidelberg 1993, S. 314.

diese allgemeinen Systeme mehr armutsfest, realisiert also auch die »Sicherung der Sicherung«. Bis auf die Sozialhilfe ist dieser Gedanke bei den anderen Leistungsarten zur Kontinuitätssicherung bereits im geltenden Recht umgesetzt.⁸⁴ Zur Schließung der verbleibenden Lücke sollten auch Sozialhilfebezieher in die Rentenversicherungspflicht einbezogen werden; anknüpfen kann man dabei an § 14 Bundessozialhilfegesetz (Alterssicherung), der nur von einer Kann- in eine Istbestimmung umzuändern ist.

3.4.8 Bezieher von Kapitaleinkommen

Neben dem Arbeits- und dem Sozial- gibt es als dritte typisierte Form das Einkommen aus Sach- oder Geldkapital. Wenn dieses groß genug ist und kontinuierlich Erträge abwirft, kann es den Lebensabend absichern. Anders als beim Einkommen aus Arbeit gleich welcher Form (Selbständige, Freiberufler, Arbeitnehmer) ist zunächst richtig, dass Kapitaleinkommen nicht von der typischerweise nachlassenden Arbeitskraft des Betroffenen abhängt. Der Miet-, Pacht- oder Kapitalzins fließt bei gleich bleibender Eigentums- und Marktlage unbeschadet des menschlichen Altersabbaus weiter. Doch auch hier gilt, dass – insbesondere über längere Zeiträume, wie sie für eine Alterssicherung in den Blick zu nehmen sind – ausweislich der Zahl und Entwicklung der Insolvenzverfahren – die Vorhersehbarkeit und Steuerbarkeit abgenommen haben, die Stabilität der Verhältnisse gemindert ist. Auch hier ist, wie bei den Selbständigen und Freiberuflern eine Pflichtsicherung und, gleichfalls wegen des *risque heureux* des überdurchschnittlich langen Lebens, eine *Pflichtversicherung* entsprechend der Höhe des Einkommens (nicht des Kapitals) geeignet, notwendig und verhältnismäßig. Im Übrigen ergibt sich diese Folgerung auch aus der prinzipiellen Gleichwertigkeit aller drei oben erwähnten Einkommensarten vor dem Gesetz. Zur Verwirklichung eines hohen Gemeinwohlzieles wie der Beseitigung der Altersarmut darf das Einkommen aus Eigentum nicht positiv diskriminiert werden.⁸⁵ Insofern ist die Wertentscheidung der Verfassung zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums⁸⁶ gemäß Art. 14 Abs. 2 GG analog auch auf die hiesige Fragestellung anzuwenden und der Kreis der Kapitaleinkommensbezieher in die universelle Rentenversicherung einzubeziehen.

84 Vgl. § 3 Satz 1 Ziff. 3 SGB VI, a.a.O. (Fn. 12).

85 So im Ergebnis auch Zacher, Hans F.: Der Sozialstaat an der Wende zum 21. Jahrhundert. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 2000, S. 185 (199).

86 Vgl. dazu Maunz/Zippelius: Deutsches Staatsrecht a.a.O. (Fn. 10), S. 248 f.

3.4.9 Vermögenseigentümer

Von der vorigen Gruppe zu unterscheiden sind solche Personen, die zwar gleichfalls über nicht unerhebliches Eigentum verfügen, daraus jedoch kein Einkommen erwirtschaften, sondern, aus welchen Gründen auch immer, vom Verzehr des Vermögens leben. Hier stellt sich die Frage, ob sie in Abweichung von allen bisher betrachteten Personengruppen, bei denen irgendein Einkommen Anknüpfungspunkt war, mit ihrem Vermögen als solchem in die Rentenversicherung einbezogen werden sollen bzw. können. Während die Schweizer 1. Säule, die »Alters- und Hinterlassenenversicherung« mit der »Invalidenversicherung« (AHV/IV) dieses tut⁸⁷, sieht das hier in Frage stehende Konzept eine solche Heranziehung nicht vor. Der Maßstab der Beurteilung ist das Gleichheitsgebot des Art. 3 GG, wonach Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden muss.⁸⁸ Sinn, Zweck und Rechtfertigung einer Alterssicherung ist die Vermeidung von Altersarmut, hauptsächlich durch Einkommensausfallersatz. Da der hier behandelte Personenkreis kein Einkommen hat, das ausfallen kann und zu ersetzen ist, ist er ungleich zu den bisher betrachteten Gruppen und damit anders zu behandeln, d. h., die Vermögenseigentümer sind nicht *als solche* in die Rentenversicherung einzubeziehen. Aber die Rentenversicherung soll nach dem in Frage stehenden Konzept – und dies in Übereinstimmung mit der neuen Rechtslage nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)⁸⁹ – Altersarmut auch aus anderen Gründen denn Einkommensausfall vermeiden, sie soll *qua* Volksversicherung für alle mindestens eine Grundsicherung im Alter bereitstellen. Diese Funktion trifft auch auf Vermögenseigentümer zu, denn auch Großvermögen können, wie oben bereits angesprochen, vergänglich sein. Vermögende Personen sind also als Personen, unabhängig von ihrem Vermögen, in die Rentenversicherung einzubeziehen und nach den (unten zu erörternden) allgemeinen Regeln zu behandeln.

3.4.10 Beschäftigungsunwillige

Schließlich bleibt eine andere Gruppe ohne (abschöpfbares) Einkommen zu betrachten, nämlich Erwerbs- und Arbeitsunwillige. Es gibt in Deutschland rund

87 Vgl. Becker, Susanne: Schweiz. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main 1999, S. 211 (217).

88 Vgl. zur jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bormann, Ulrike/Petersen, Ulrich: Entscheidungen aus dem Europa- und Verfassungsrecht. In: Die Angestelltenversicherung 2001, S. 198 (204).

89 BGBl. I, S. 1335; eine erste Darstellung findet sich bei Heller, Bernd: Die Neuregelungen des Altersvermögensgesetzes. In: Deutsche Angestelltenversicherung 2001, S. 232 (238).

150 000 Einwohner, die weder krankenversichert sind, noch Anspruch auf Sozialhilfe haben.⁹⁰ Dazu gehören wohl die ganz Reichen sowie die, die trotz Arbeitsfähigkeit gemäß den Regeln des Sozialgesetzbuches oder des Bundessozialhilfegesetzes, keiner anerkannten Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit nachgehen und daher nicht sozialleistungsberechtigt sind. Bei der Pflegeversicherung hatte der Gesetzgeber diesen Personenkreis nicht berücksichtigt, da die Erfassung aller Bürger durch die Sozialverwaltung einen unvertretenbaren Aufwand erfordere und der Beitragseinzug nur mit erheblichen Kosten möglich sei. Ein einseitiges Beitrittsrecht hingegen könne Selektionsprozesse zu Lasten der Solidargemeinschaft der Versicherten bewirken.⁹¹ Das Bundesverfassungsgericht hat das erste Argument akzeptiert, das zweite jedoch verworfen und es mit dem allgemeinen Gleichheitssatz für unvereinbar gehalten, schutzbedürftige Personen von einer gesetzlichen Versicherung auszuschließen, »die als Volksversicherung angelegt ist«⁹². Das wäre für die hiesige Fragestellung mindestens zu übernehmen, wobei es dem Gesetzgeber unbenommen bleibt, wie auch in dem in Frage stehenden Konzept vorgesehen, eine Versicherungspflicht für alle Schutzbedürftigen, d.h. hier für alle Einwohner zu statuieren. Das dürfte allerdings nicht mit einer Arbeitspflicht zur Erzielung von Einkommen verbunden sein. Art. 12 GG verbietet, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen Dienstpflicht (wie etwa der Schneebeseitigung vor dem Haus) oder bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung jeglichen Zwang zur Arbeit.⁹³ Arbeitsverweigerung stellt allgemein und auch im sozialen Leistungsbereich immer nur eine Obliegenheits- (statt Pflicht-)Verletzung dar, die nicht mit Zwang gebrochen wird, sondern »nur« mit Leistungsminderungen sanktioniert wird.⁹⁴ Unbeschadet entsprechender Modifikationen der Beitrags- und Leistungsausgestaltung (dazu siehe unten), sind erst einmal auch Beschäftigungsunwillige als Pflichtmitglieder in die universelle gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

Damit stehen der Einrichtung auch einer echten Volksversicherung, die jeden treffen könnende soziale Risiken abdeckt, keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen.

90 Vgl. Pressemitteilung 35/01, a.a.O. (Fn. 27).

91 So die referierte Argumentation der Bundesregierung; vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, Az. 1 BvR 81/98, Rdz. 20 f.

92 A.a.O., Leitsatz Nr. 2.

93 Vgl. Ebsen, a.a.O. (Fn. 10), S. 197 ff. (Verbot des Arbeitszwangs und der Zwangsarbeit).

94 Vgl. § 66 SGB I – Allgemeiner Teil vom 11. Dezember 1975, BGBl. I, S. 3015.

3.5 BEITRAGSGESTALTUNG UND VERSICHERUNGSPRINZIP

3.5.1 Beiträge und Beitragssatz

Die Finanzmittel der sozialen Rentenversicherung werden prinzipiell durch Beiträge aufgebracht. Der Begriff der »Versicherung« in Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 GG enthält nach hergebrachter und allgemeiner Anschauung das Element der Beiträge und damit die gesetzgeberische Kompetenz zur Auferlegung von solchen. Zwar wurde der Beitrag zu Anfang der Sozialversicherung nur vom Entgelt abhängiger Beschäftigter erhoben, doch hatte sich dies schon beim Erlass des Grundgesetzes auf selbständige Erwerbseinkommen ausgedehnt⁹⁵, so dass diese Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage als vom Wortlaut her mit gedeckt anzusehen ist. Aber auch die Zugrundelegung weiterer, über den Arbeitsbereich hinausgehende Einnahmen, wie z. B. aus Kapital, ist nicht prinzipiell sozialversicherungswidrig und -fremd, wie die Berücksichtigung der »gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit«⁹⁶ hinsichtlich der Art der Bemessungsgrundlagen bei der Beitragsbemessung freiwilliger Mitglieder der Krankenversicherung zeigt. Eine Heranziehung auch von Vermögen, wie es die schweizerische soziale Rentenversicherung macht⁹⁷, braucht hier nicht geprüft werden, da sie im Ausgangskonzept nicht vorgesehen ist. Auf der Beitragsseite soll es eine linear-prozentuale Bemessung geben, wie sie das geltende Recht auch vorsieht und wogegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben werden.⁹⁸ Die Beiträge werden bei Arbeitnehmern formal hälftig vom Arbeitgeber aus eigenen Mitteln abgeführt, wirtschaftlich gesehen ist dieser Anteil jedoch einbehaltener Lohnbestandteil⁹⁹ und wird damit ökonomisch gesehen aus dem Einkommen des Arbeitnehmers geleistet. Damit stellt die auch formal alleinige Tragung der Beitragslast durch Selbständige und Kapitaleinkommensbezieher keine an Art. 3 GG zu messende Ungleichbehandlung dar.

95 Durch die Einbeziehung der Hausgewerbetreibenden usw.; vgl. Steinmeyer a.a.O. (Fn. 16).

96 § 240 Abs. 1 SGB V, a.a.O. (Fn. 74).

97 Vgl. Becker, a.a.O. (Fn. 87), S. 217.

98 Das Gegenmodell wäre, wie bei der Steuer, einen progressiven Tarif mit anwachsenden Prozentpunkten zugrunde zu legen.

99 Vgl. Kirchhof, Ferdinand: Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 1999, S. 161 (165).

3.5.2 Mindestbeitrag

Um zu einer möglichst lückenlosen Rentenbiographie aller Einwohner zu kommen, ist ein pflichtiger Mindestbeitrag vorgesehen.¹⁰⁰ Das geht über die Aufhebung der Geringfügigkeitsgrenze hinaus. Vorbild wäre auch hier die Schweiz.¹⁰¹ So weit der Beitragsumfang entsprechend der prozentualen Berechnung vom Einkommen die Höhe des Mindestbeitrages erreicht, ergeben sich keine Probleme. In anderen Fällen umfasst der notwendige Lebensunterhalt dann auch die Zahlung des Mindestbeitrages. Erwerbswilligen, deren Verdienst zu gering bleibt, um von ihm den Mindestbeitrag abzuleiten, erwächst insofern ein (ergänzender) Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Den Personen in Besonderen Gewaltverhältnissen (Wehr- und Zivildienstleistende, Häftlinge), öffentlich finanzierten Teilnehmern von Bildungsmaßnahmen (Studierende, Umschüler usw.) anerkannten, aber nicht angemessen honorierten Sozialtätigen (Pfleger, Entwicklungshelfer usw.) sowie Beziehern von Sozialeinkommen (nach SGB III, Bundeserziehungsgeldgesetz oder BSHG) sind die zur Verfügung stehenden Mittel zweckgebunden entsprechend aufzustocken. Die vermehrten aktuellen Aufwendungen sind insofern als sinnvolle Investitionen zu betrachten, als durch die damit erworbenen späteren Rentenansprüche ein sonst eventuell auftretender Sozialhilfebedarf vermieden wird.

Bei Ehegatten, von denen nur einer erwerbstätig ist und der andere auch keine öffentlich geförderte Familienarbeit (Bedürftigkeitspflege oder Kindererziehung) leistet, könnte wie in der Schweiz, die gesetzliche Fiktion geschaffen werden, dass der Beitrag des einkommenslosen Ehegatten bezahlt ist, wenn der Erwerbstätige mindestens den doppelten Mindestbeitrag entrichtet. Damit wäre der kombinierten Funktion der Rente als Einkommensersatz und Grundsicherung Rechnung getragen. Würde man anders verfahren und auf jeden Fall einen eigenen Mindestbeitrag des nicht Erwerbstätigen erheben, würde die spätere Rente – *ceteris paribus* – überproportional zu dem jetzigen Einkommen der Unterhaltsgemeinschaft ausfallen. Dafür besteht kein Bedarf und der entsprechende Pflichtbeitrag würde die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG unverhältnismäßig einschränken. Bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften¹⁰² könnte in gleicher Weise verfahren werden.

100 Vgl. allgemein Rolf, Gabriele: Für eine Mindestbeitragspflicht aller Personen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung – Ein Wegweiser durch einen Reformpfad. In: Galler, Heinz P./Wagner, Gert G. (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung. Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag. Frankfurt am Main/New York 1998, S. 485-501.

101 Vgl. Becker, a.a.O. (Fn. 87), S. 218.

102 Vgl. § BSHG, a.a.O. (Fn. 76).

Vermögenseigentümer ohne Einkommen hätten den Mindestbeitrag zu entrichten, notfalls im Wege der Zwangsvollstreckung aus dem Vermögen. Bei Erwerbsfähigen, aber nicht (genügend) -willigen, die damit auch keine Sozialhilfeberechtigung haben, würde die Pflicht zur Entrichtung des Mindestbeitrages gleichfalls bestehen, sie wäre jedoch mangels Vermögens und bis zur Überschreitung der Pfändungsfreigrenze¹⁰³ nicht durchsetzbar. Eine strafrechtliche oder sonstige Erzwingungssanktion gegenüber einem solchen Verhalten scheidet wegen Unverhältnismäßigkeit aus; man könnte nur leistungrechtliche Einschränkungen in Erwägung ziehen (dazu unten).

3.5.3 Beitragspflichtiges Einkommen

Die Beitragspflicht erstreckt sich auf das gesamte Einkommen, eine Beitragsbemessungsgrenze ist nicht vorgesehen. Auch hier ist die Schweiz Vorbild.¹⁰⁴ Insbesondere bei einem linearen Steigerungssatz, wie hier vorgesehen, ist ein Ausschluss höherer Einkommensanteile von der Beitragspflicht nicht zwingend, er ist nicht einmal indiziert. Den Betroffenen bleibt von jeder/m DM/Euro und vom gesamten Einkommen so viel, dass ihre wirtschaftliche Betätigungs- und Gestaltungsfreiheit nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird. Eher ist das Bestehen einer Beitragsbemessungsgrenze kritisch zu befragen.¹⁰⁵ Die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Versicherten mit einem Einkommen gerade in Höhe der Bemessungsgrenze wird für sein ganzes Einkommen um den Beitragssatz vermindert, die des Versicherten mit dem zwei- oder dreifachen Einkommen jedoch nur zur Hälfte bzw. zu einem Drittel davon. Das ist eine verhältnismäßige Schlechterstellung der Bezieher der nicht so hohen Einkommen. Dieses Ergebnis stellt sich auch beim Familienlastenausgleich ein: Die Einkommensbezieher bis zur Bemessungsgrenze sind in gleicher Weise mit ihrem ganzen Einkommen, die anderen wiederum nur mit einem Teil dabei, obwohl der Familienleistungsausgleich eine Aufgabe der gesamten Bevölkerung ist. Diesen Befund hebt im geltenden Recht auch der »Bundeszuschuss«¹⁰⁶ nicht völlig auf, da die Versicherten mit dem nicht so hohen Ein-

103 Vgl. § 850 c Zivilprozessordnung in der Fassung vom 12. September 1950, BGBl. I, S. 455. Mit der Freigrenze für einen Alleinstehenden von derzeit 1 209 DM, die auf ca. 1 000 Euro erhöht werden soll.

104 Vgl. Stille, Klaus: Die Alters- und Hinterbliebenenversorgung in der Schweiz nach der 10. AHV-Revision. In: Deutsche Angestelltenversicherung 1998, S. 241 (249).

105 Vgl. z.B. Ebsen, Ingwer: Referat zu verfassungsrechtlichen Aspekten der eigenständigen Alterssicherung der Frauen. In: Deutscher Juristinnenbund (Hrsg.): Aktuelle Informationen: Rente. Bonn 2000, S. 7 (11).

106 Vgl. das Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung vom 19. Dezember 1997, BGBl. I, S. 3121; s. dazu auch das Urteil des Bundessozialgerichts vom 29. Januar 1998, Az. B 12 KR 35/95 R. In: Sozialgerichtsbarkeit 1998, S. 476 (477 f).

kommen als Steuerzahler diesen im Rahmen ihrer Leistungskraft auch mit finanziert haben.

3.5.4 Beitragsqualität

Die abzuführenden Einkommensbestandteile sind Beiträge und keine Steuern. Das ist wichtig, weil die Kompetenztitel zur Auferlegung verschieden sind (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 vs. Art. 104 a ff. GG) und weil Beiträge und Steuern unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben entsprechen müssen. »Sozialversicherungsbeiträge ... finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen ... Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zu Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs ist ausgeschlossen«¹⁰⁷. Das bedeutet zunächst aus der Sicht der Institution, dass jede(r) Beitrags-DM/Euro für Zwecke der Alterssicherung der Versichertengemeinschaft ausgegeben werden muss. Das ist nach dem Konzept vorgesehen. Des Weiteren bedeutet es aus der Sicht der Beitragszahler, dass jede(r) DM/Euro der Beitragsleistung einen »Gegenleistungsbezug«¹⁰⁸ aufweist: Auch die/der letzte DM/Euro muss sich noch – zu welchem Teil auch immer – rentensteigernd auswirken. Das Mischsystem »Sozial-Versicherung« muss nicht nach einer strengen versicherungsmathematischen 1 : 1-Äquivalenz arbeiten, es muss andererseits eine individuelle Leistungsgebundenheit des Beitrages sicherstellen. Die Beiträge müssen leistungsproportional sein, d.h., wer mehr Beiträge eingezahlt hat, bekommt auch eine größere Leistung.¹⁰⁹ Das wird mit der unten vorgeschlagenen Modifikation des Konzepts auch erreicht.

3.6 SOZIALER AUSGLEICH

3.6.1 Degressive Leistungshöhe

Das in Frage stehende Konzept sieht hinsichtlich des Leistungsumfangs eine »Kapungsgrenze«¹¹⁰ vor. Das würde bedeuten, dass die Beitragsanteile, die eigentlich

107 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 75, S. 108 (148).

108 Isensee, Josef: Verfassungsrecht bestimmt auch Rentenrecht. In: Sozialer Fortschritt 1980, S. 195 (196).

109 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 54, S. 11 (28) (»Rangstelle des Versicherten innerhalb der Versichertengemeinschaft«; dazu Depenheuer, Otto: Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? – Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff. In: Archiv des öffentlichen Rechts 1995, S. 417 (442).

110 Wiesehügel, a.a.O. (Fn. 31), S. 232.

zu einer höheren Rente jenseits der Kappungsgrenze führen würden, zwar noch für Aufgaben der Rentenversicherung insgesamt ausgegeben würden, aber dem betroffenen Beitragszahler in keiner Weise mehr zu Gute kämen. Das vernachlässigt zu stark das vorsorgende Versicherungsprinzip und berücksichtigt nur einseitig das umverteilende Sozialprinzip, statt eine Lösung innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen kombinierenden Entscheidungs- und Gestaltungsrahmens zu suchen.

Die maximale zulässige Variante wäre eine mehr oder minder starke Degression der Leistungshöhe ab einem bestimmten Leistungsumfang. Das ist für die Bundesrepublik Deutschland nicht neu und auch für westliche Industrieländer nicht exzeptionell. Unter der Geltung des insoweit gleichen Grundgesetzes fand bis zur Rentenreform 1957 eine Umverteilung zu Gunsten von niedrig Verdienenden durch einen von der Höhe der geleisteten Beiträge unabhängigen festen Grundbetrag statt.¹¹¹ Auch die Schweiz und die USA, die wohl nicht im Ruch mangelnden Freiheitsschutzes stehen, praktizieren einen erheblichen sozialen Ausgleich, in der Schweiz »durch eine begrenzte Rentenhöhe bei unbegrenzter Beitragspflicht«¹¹², in den USA durch die Absenkung des Beitrag/Leistungs-Verhältnisses von anfänglich 90 auf 15 %¹¹³, also eine »stark degressive Formel«¹¹⁴, wobei, »soweit ersichtlich, diese rigide Umverteilung zu Gunsten der Bezieher niedriger Einkommen niemals in Frage gestellt (wurde) ... Diese fehlende Diskussion ist umso erstaunlicher, als die US-amerikanische gesetzliche Rentenversicherung praktisch keine staatlichen Zuschüsse erhält, sondern sich ausschließlich aus Beiträgen selbst finanziert«¹¹⁵.

Was dem Versicherungselement nach wie vor geschuldet bleibt, ist die Anforderung, dass »die durch die Lebensleistung erreichte relative Position innerhalb der jeweiligen Rentnerpopulation nach Eintritt des Versicherungsfalles erhalten bleibt«¹¹⁶, mit einfacheren Worten, wer mehr bezahlt hat als seine Arbeitskollegen,

111 Vgl. Köhler, Peter A.: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1891-1957. In: Ruland, Franz (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied 1990, S. 51 ff., Rdz. 113 ff.

112 Becker, a.a.O. (Fn. 87), S. 239.

113 Vgl. Eichenhofer, Eberhard: Landesbericht USA. In: Zacher a.a.O. (Fn. 29), S. 467 (476).

114 Graser, Alexander: Magic Money – Riester's American Dream? In: Boecken et al. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 16), S. 161 (164).

115 Reinhard, Hans-Joachim: Umverteilung und Grundrente – Frauen und Alterssicherung in den USA und Kanada. In: Rust, Ursula (Hrsg.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen. Fachtagung. Sozialpolitik in Europa. Bd. 5. Wiesbaden 2000, S. 94 (102 f.).

116 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 100, S. 1 (42).

auch eine größere Rente erhält.¹¹⁷ Mit dieser Konstruktion, einer degressiv proportionalen Rentenhöhe in einem – sowohl, was die Versicherten als auch was die beitragspflichtigen Einkünfte angeht – universellen System wäre dem – vom akademischen Vordenker des Sozialrechts ungewohnt emphatisch vorgetragenen – Postulat Rechnung getragen, dass »eine allgemeine Regelsicherung aller Erwerbstätigen die »Große Solidarität« aller mit den Schwächsten herstellen (müsste)«¹¹⁸.

3.6.2 Ungleiche Leistungskraft der Beiträge

Das skizzierte sozialstaatlich erwünschte Ergebnis wird erkaufte durch die ungleiche Wirksamkeit verschieden hoher Beitragsbeträge: Ein(e) Beitrags-DM/Euro kann mehr oder weniger Versicherungsleistung nach sich ziehen, je nach dem, ob er von einem niedrigen oder einem hohen Einkommen entrichtet wird. Das wäre aber keine Singularität, wie schon der Blick auf das aktuelle Gesamtsystem der deutschen Sozialversicherung zeigt, sondern hat sich in der gesetzlichen Krankenversicherung im Laufe der Zeit herausgebildet. Bei der Einführung der Krankenversicherung machte das – Lohn- und dann beitragsbezogene – Krankengeld den Hauptteil der Ausgaben aus. Die Sachleistungen wie ärztliche Behandlungen oder Arzneimittel spielten dem gegenüber eine untergeordnete Rolle. Das hat sich durch die Zunahme der medizinischen Möglichkeiten nachhaltig geändert; die Einführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle durch den Arbeitgeber tat ein Übriges¹¹⁹. In der heutigen Zeit entfallen auf das Krankengeld weniger als 6 % der Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung.¹²⁰ Den Großteil machen die Sachleistungen zur Wiederherstellung der Gesundheit aus. Da eine Risikoprüfung und -einstufung¹²¹ nicht stattfindet, soll für diese Betrachtung von einem in etwa gleich großen Bedarf aller Versicherten ausgegangen werden.¹²² Für die

117 Dazu ausführlich Heine, Wolfgang: Zur Verlässlichkeit von Versicherungsregelungen bei langen Zeiträumen – Aus juristischer Sicht am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Rolf, Gabriele et al. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme. Frankfurt am Main/New York 1998, S. 431 (436 f.).

118 Zacher, a.a.O. (Fn. 85), S. 200.

119 Vgl. das Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfalle (Entgeltfortzahlungsgesetz) vom 26. Mai 1994, BGBl. I, S. 1014, nach dessen § 3 im Krankheitsfalle des Arbeitnehmers während der ersten 6 Wochen der Arbeitgeber das Arbeitsentgelt fortzahlt; erst danach setzt das Krankengeld der Gesetzlichen Krankenversicherung ein.

120 Vgl. Schulin, Bertram: Rechtliche Grundprinzipien der gesetzlichen Krankenversicherung und ihre Probleme. In: Ders. (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Bd. 1: Krankenversicherung. München 1994, § 6, Rdz. 47.

121 Wobei sich das Risiko »Alter« bei einer lebenslangen Mitgliedschaft egalisiert.

122 In der Realität sind die Unterschiede wohl noch größer, da die Krankheitsanfälligkeit mit steigendem sozialen Status abnimmt.

Abdeckung eines solchen gleichen Bedarfs bezahlt der Verdienere knapp unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze etwa zehn mal so viel wie der Versicherte mit einem Arbeitseinkommen leicht über der Geringfügigkeitsgrenze. Je nach Familienstatus kann sich diese Differenz noch mit der Anzahl von wirtschaftlich abhängigen Ehegatten und/oder Kindern multiplizieren, was bei der Lohnersatzleistung »Krankengeld« überhaupt nicht stattfand. Diese historisch erwachsene Situation hat sich der Gesetzgeber dann zu Eigen gemacht und in § 3 des SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung¹²³ – als »Solidarische Finanzierung« für die Gegenwart ausgewiesen. Bei der Neuschaffung der Sozialen Pflegeversicherung ist bewusst und von Anfang an dieser Finanzierungsweg beschritten und vom Bundesverfassungsgericht ohne Diskussion als »für die soziale Pflegeversicherung charakteristischer solidarischer Ausgleich«¹²⁴ für verfassungsrechtlich zugrunde gelegt worden. Der gerichtsbekannt gewordene Vater von zehn Kindern hat sogar noch eine *Senkung* seiner Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung erstritten.¹²⁵ In dem anderen Verfahren zur Finanzierung der gesetzlichen *privaten* Pflegeversicherung hält das Bundesverfassungsgericht es für vereinbar mit dem Gleichbehandlungsgebot, dass die Beitrags- bzw. Prämiengestaltung an verschiedenen Punkten (Einkommen vs. Risiko) anknüpft, dass der nicht erwerbstätige Ehegatte nicht beitragsfrei mitversichert ist und der Kindererziehungsaufwand in der privaten Pflegeversicherung nicht berücksichtigt wird.¹²⁶ Die Entscheidungen zeigen – in ihren fast lapidaren Formulierungen –, dass der Gesetzgeber bei der Verfolgung legitimer Gemeinwohlzwecke eine sehr große Gestaltungsfreiheit hat und – zwar nicht im Kern-, aber im Randbereich – die individuelle allgemeine Handlungsfreiheit einschließlich der Sicherung der dafür zur Verfügung belassenen finanziellen Mittel erst sehr spät *unverhältnismäßig* eingeschränkt wird. Wo nun die Grenze der Verhältnismäßigkeit letztlich liegt, ist derzeit nicht zu sagen, weil noch nicht ausgelotet. Ob für die gleiche oder eine ähnliche Sozialversicherungsleistung eine Beitragsdifferenz von etwa 1 : 10 (wie durch die Spanne des beitragspflichtigen Einkommens) oder 1 : 100 (wie bei dem Vater von zehn Kindern, wenn er gering verdienend ist) oder gar 1 : 1000 (wie bei der fehlenden Beitragsbemessungsgrenze in der Schweiz) zulässig ist, ist auch – in längeren Zeiträumen gesehen – nicht nur die Frage nach der verfassungsrechtlichen Auslegung statischer Texte, sondern

123 A.a.O. (Fn. 74).

124 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, Az. 1 BvR 1681/94, Rdz. 62.

125 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, Az. 1 BvR 1629/94, Leitsatz.

126 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, a.a.O. (Fn. 124), Rdz. 66, 68.

auch nach dem verfassungspolitischen Verständnis der dynamischen Staatsprinzipien oder -ziele einschließlich ihrer interdependenten Akzentuierung¹²⁷, wie dies eingangs unter Abschnitt 2 angerissen wurde.

3.6.3 Mindestrente und

»bedarfsorientierte Grundsicherung«

Die universelle Rentenversicherung hat, wie schon angemerkt, zwei Funktionen: Allgemein die Lohn- bzw. genereller, Einkommensersatzfunktion, dann jedoch, insbesondere für die Mindestbeitragszahler, die Aufgabe der Sicherung eines auch relative Armut vermeidenden Lebensstandards im Alter. Dazu ist eine Mindestrente festzulegen, deren Höhe nicht notwendig *allein* aus den eingezahlten Mindestbeiträgen resultiert. Die damit praktizierte Solidarität der Mehrverdiener mit den Geringverdienenden ist der Sozialversicherung, derzeit am besten sichtbar bei der gesetzlichen Krankenversicherung, inhärent.¹²⁸ Das Versicherungsprinzip ist *vice versa* nicht verletzt, weil der Ausgleich allein innerhalb der beitragszahlenden Versichertengemeinschaft stattfindet, also keine »versicherungsfremden Leistungen« getätigt werden.

Es bleibt zu klären, wie in den Fällen verfahren werden soll, in denen trotz Beitragspflicht keine Beiträge bezahlt worden sind, diese wegen der Pfändungsfreigrenze auch nicht zwangsweise eingezogen werden konnten und schließlich Sozialleistungsträger solche aufgrund von Erwerbsunwilligkeit trotz Arbeitsfähigkeit nicht übernommen haben. Zur Aufrechterhaltung der Anreizfunktion zur Arbeit bleiben diesem Personenkreis *Versicherungsleistungen* versagt. Andererseits gebietet es das Sozialstaatsprinzip, ihnen ab Erreichen des Rentenalters, wenn sie auf eigene Arbeit nicht mehr verwiesen werden können, das sozialkulturelle Minimum zu einem Leben entsprechend der Würde des Menschen¹²⁹ zu gewähren. Das mag nach den Vorschriften des Sozialhilferechts oder, wie jetzt neu erlassen, nach dem »Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)«¹³⁰ geschehen. Der Unterschied besteht in der entdiskriminierend gemeinten Bezeichnung der Leistung und des Leistungsträgers, der

127 Als Beispiele dafür mögen dienen die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Schwangerschaftsabbruchs oder die Urteile zum Einsatz der Bundeswehr »out of area«, in denen der »Geist namens Zeit« durchscheint.

128 So auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 76, S. 256 (301): Die Sozialversicherung »beruht wesentlich auf dem Gedanken der Solidarität ihrer Mitglieder«.

129 Vgl. § 1 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz, a.a.O. (Fn. 76).

130 A.a.O. (Fn. 89).

Wiedereinführung eines allgemeinen Altersmehrbedarfs von mindestens 15 % sowie, entscheidend zur Vermeidung der verschämten Altersarmut, der wesentlichen Lockerung der familiären Unterhaltspflicht zwischen Kindern und Eltern und diesbezüglichen Regressforderungen des Leistungsträgers gegenüber den Kindern.¹³¹

3.7 FAZIT

Nach all dem kann festgestellt werden, dass das System einer universellen sozialen Rentenversicherung, wenn es denn vom demokratischen Gesetzgeber oder, nach Einführung einer entsprechenden Möglichkeit eines Volksentscheides, von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern selbst beschlossen worden ist, nicht wegen mangelnder Kompatibilität mit dem Grundgesetz scheitern müsste. In Fortsetzung der Linie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialen Pflegeversicherung wäre die Wahrscheinlichkeit eines positiven Votums aus Karlsruhe sehr hoch.

131 Erst ab einem Einkommen von 100 000 Euro bleibt es bei der Unterhaltspflicht der Kinder und es wird gesetzlich vermutet, dass sie dieses nicht erreichen; vgl. § 2 Abs. 2 GsiG, a.a.O. (Fn. 89).

4. AUSGESTALTUNG DES UNIVERSELLEN RENTENMODELLS

4.1 RENTENFORMEL, VERSICHERTENEINKOMMEN UND RENTENNIVEAU

Im Folgenden wird auf einige wichtige institutionelle Regelungen des geltenden Leistungsrechts für das Altersruhegeld in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eingegangen, da das universelle Rentenmodell in wesentlichen Punkten darauf aufbaut und daran deutlich wird, welche statistischen Größen und politisch beeinflussbaren Parameter eine Rolle spielen. Es wird in der Regel, soweit nicht anders erwähnt, von den Einkommensdaten des Jahres 1998 ausgegangen, das auch die Basis für die Modellrechnungen im Kapitel 5 bildet.

4.1.1 Zur Rentenformel

Da das alternative wie das bestehende System gewährleisten soll, dass die Ruheständler im Grundsatz beitragsabhängige Leistungen erhalten und am realen Wirtschaftswachstum teilhaben, könnten die Renten künftig in Analogie zur bisherigen »Rentenformel« (§ 64 SGB VI) berechnet werden. Nach dieser wird, vereinfacht ausgedrückt, eine individuelle Altersrente R_i bestimmt durch

$$(1) R_{i,t} = EP_i \cdot AR_t$$

t = Beobachtungsjahr
 EP_i = persönliche Entgeltpunkte der/des Versicherten i
 AR_t = Aktueller Rentenwert

Bei der Bestimmung von EP und AR spielt das durchschnittliche Arbeitsentgelt je Versicherten in der GRV eine maßgebliche Rolle. Einerseits wird die Zahl der Entgeltpunkte EP_i eines(r) Versicherten ermittelt durch das Verhältnis des individuellen, versicherten (Brutto-)Einkommens ($Y_{i,t}$) während der aktiven Versicherungs-

zeiten zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten (Y_t) im gleichen Zeitraum während der Dauer der rentenrechtlichen Zeiten, gemessen in Jahren:

$$(2) EP_i = \sum_{j=1}^k \frac{Y_{i,t,j}}{Y_{t,j}} \text{ mit } j = 1 \dots k$$

$k = \text{Zahl der Versicherungsjahre}$

Andererseits ist Y' eine der Größen, die den aktuellen Rentenwert bestimmen. AR_t ist derjenige monatliche Betrag für eine Altersrente, der für ein Jahr mit einer Beitragsleistung auf der Basis eines durchschnittlichen Versichertenentgelts gezahlt wird (§ 68 SGB VI). Er wurde für das erste Halbjahr 1992 auf 41,44 DM je Monat (alte Bundesländer) festgesetzt und nach der folgenden Formel ermittelt:

$$(3) AR_{1.1.-30.6.1992} = Y'_{1.7.1991} \cdot F : 12$$

$F = 0,015$

Y' ist eine aus dem durchschnittlichen Versichertenentgelt (Bruttoarbeitsentgelt je Versicherten je Jahr) vorangegangener Perioden abgeleitete Größe (früher: »allgemeine Bemessungsgrundlage«).¹³² Sie repräsentiert das Einkommensniveau der erwerbstätigen Versicherten, nach dem die Renten bemessen werden. Wie sie errechnet wird, insbesondere mit welchem time-lag die Renten dem Versicherteneinkommen folgen, ist von großer Bedeutung für das Rentenniveau und die Finanzsituation des Alterssicherungssystems. Y' stieg früher regelmäßig mit dem Bruttolohn.¹³³ Seit 1978 wurde das Anpassungsverfahren immer wieder verändert. Bereits 1991 war die allgemeine Bemessungsgrundlage um 25 % niedriger als das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten (alte Bundesländer, ArV und AnV) des selben Jahres, u.a. deshalb, weil man durch diskretionäre Eingriffe den time-lag, mit dem Renten den Bruttolöhnen folgten, erheblich vergrößert hatte (vgl. Kolb 1987, S. 12 f.). Da bei der jährlichen Anpassung des aktuellen Rentenwerts die Abgabenbelastung der Erwerbs- und der Ruhestandseinkommen berücksichtigt wird, hat sich die Schere noch weiter geöffnet. Der aktuelle Ren-

132 Vor 1992 lautete die Rentenformel für eine Altersrente, vereinfacht ausgedrückt:

$$R_{i,t} = Y'_t \cdot 0,015 \cdot EP_i$$

133 Y'_t , die allgemeine Bemessungsgrundlage für die Renten im Kalenderjahr t , wurde ursprünglich – bis zum 1.1.1977 – berechnet nach der Formel:

$$Y'_t = (Y_{t-2} + Y_{t-3} + Y_{t-4}) : 3$$

tenwert, der zum 1.7.1998 auf 47,65 DM festgesetzt wurde (alte Bundesländer), entspricht einer Rentenbemessungsgrundlage von rund 72 % des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts der Versicherten.¹³⁴

Die Festsetzung der Bemessungsgrundlage für die Renten spielt also eine erhebliche Rolle für das Rentenniveau.

Außerdem ist der Faktor F maßgeblich, der sich – nach (3) – hinter dem jährlich von der Bundesregierung ermittelten DM-Betrag für den aktuellen Rentenwert verbirgt. Bei gegebener Bemessungsgrundlage Y'_t bestimmt dieser Faktor, welchen Anteil von Y'_t ein Ruheständler je Beitragsjahr auf der Basis eines durchschnittlichen Einkommens erhält (z.B. bei 44 derartigen Versicherungsjahren: $44 \times 1,5 \% = 66 \%$).

4.1.2 Messung und Abgrenzung des durchschnittlichen Versicherteneinkommens

Da das durchschnittliche Einkommen der »aktiven« Versicherten (Y') für die Stellung der Einzelnen in der Rentenhierarchie sowie für das Rentenniveau maßgeblich ist, muss man auch nach der statistischen Erhebung und Abgrenzung dieser Größe fragen. Im hier betrachteten Zusammenhang ist diese Frage relevant, weil auch im alternativen Rentenmodell ein Maßstab für das Versicherteneinkommen bestimmt werden muss, der mit demjenigen im heutigen System zu vergleichen ist.

Anders als man das auf den ersten Blick annehmen könnte, hängt im bestehenden System der konkrete Wert dieser Größe, der in jedem Jahr durch eine Rechtsverordnung festgesetzt wird, nicht allein von der Messung und Erhebung aktueller Daten ab. Vielmehr beruhen die Beträge des aktuellen Rentenwerts wie auch des Arbeitsentgelts je (beschäftigten) Versicherten auf einem vor vielen Jahren erhobenen Basiswert, der mit der jeweils aktuellen, vom Statistischen Bundesamt festgestellten Lohnentwicklung seit Jahrzehnten fortgeschrieben wurde und wird. Ursprünglich sollte das Einkommen der Versicherten (ohne Lehrlinge und Anlernlinge) mit einer Vollzeitbeschäftigung als Maßstab herangezogen werden. Es ist fraglich, für welchen Kreis der GRV-Mitglieder das offizielle »Durchschnittsarbeitsentgelt« heute repräsentativ ist. Vor dem Hintergrund dieser Frage sind die Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)¹³⁵ 1998 zu betrachten, die zur Ermittlung des Versicherteneinkommens im universellen Rentenmodell herangezogen werden (Tabelle 10), alle folgenden Angaben beziehen sich auf Bruttoeinkommen.

134 Es betrug 52 925 DM im Jahr 1998. Analog zu (3) errechnet sich eine Bemessungsgrundlage von 38 120 DM zum 1.7.1998.

135 Vgl. hierzu Abschnitt 5.4.

Tabelle 10: Bruttoeinkünfte der Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren 1998

Schichtung gemessen an der jeweiligen Einkom- mensart DM / Jahr von ... bis ...	Arbeiter und Angestellte mit Einkünften aus Erwerbsarbeit ¹⁾		Bevölkerung insgesamt					
			Erwerbsarbeit			Einkünfte aus Erwerbsarbeit und Kapitalerträgen		
	Personen in Mill.	in %	Durch- schnitt DM / Jahr	Personen in Mill.	in %	Durch- schnitt DM / Jahr	Personen in Mill.	in % Durch- schnitt DM / Jahr
0	-	-	-	15,323	28,2	0	4,093	7,5
1 - 7440	2,449	8,1	4 198	4,503	8,3	4 108	14,367	26,4
7441 - 12000	1,734	5,7	9 302	2,516	4,6	9 132	2,876	5,3
12001 - 20000	2,290	7,5	15 737	2,838	5,2	15 746	3,225	5,9
20001 - 30000	3,394	11,2	25 783	4,402	7,4	25 663	3,948	7,3
30001 - 40000	3,996	13,2	35 273	4,448	8,2	35 375	4,676	8,6
40001 - 50000	4,614	15,2	44 787	5,547	10,2	45 003	5,475	10,1
50001 - 60000	3,724	12,3	55 010	4,613	8,5	55 429	4,260	7,8
60001 - 80000	4,612	15,2	68 215	5,662	10,4	68 395	6,091	11,2
80001 - 100800	1,790	5,9	88 568	2,44	4,5	89 019	2,583	4,8
100801 und mehr	1,776	5,8	137 977	2,435	4,5	138 648	2,749	5,1
Personen insgesamt	30,379	100,0	46 763	54,345	100,0	33 014	54,343	100,0
Personen mit Einkom- men der jeweiligen Einkommensart insgesamt	30,379	100,0	46 763	39,022	71,8	45 978	50,250	92,5
Einkommen > 7440	27,930	91,9	50 495	34,519	63,5	51 437	35,883	66,0
Einkommen > 12000	26,196	86,2	53 222	32,003	58,9	54 763	33,007	60,7

1) Ohne Personen in Ausbildung (Schule, Universität etc.), ohne geringfügig Beschäftigte und ohne Rentner.

Quelle: SOEP 1999; eigene Berechnungen.

Das amtlich ermittelte durchschnittliche Arbeitsentgelt je Versicherten war 1998 mit reichlich 52 900 DM/Jahr erheblich höher als der entsprechende Mittelwert für abhängig Beschäftigte ohne Beamte und ohne Personen mit Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze nach dem SOEP. Wenn man den großen Kreis der Personen mit bis zu 12 000 DM im Jahr bei der Ermittlung des Durchschnittswerts unberücksichtigt lässt, liegt dieser mit etwa 53 200 DM/Jahr über der amtlichen Größe des mittleren Versichertenentgelts. Dies zeigt vor allem den Einfluss des Teilzeitbeschäftigung auf das statistische Durchschnittseinkommen. Es ist zu vermuten, dass die erhebliche Zunahme dieser Beschäftigungsform im Zeitablauf dazu geführt hat, dass der jeweils veröffentlichte amtliche Betrag, der seit Jahrzehnten auf Fortschreibungsergebnissen beruht, die tatsächlichen Einkommensverhältnisse der Versicherten nicht mehr exakt widerspiegelt. Er ist zu einem gewissen Grade ein statistischer Artefakt. Die Wirkungen einer Maßgröße für das Durchschnittsentgelt, die die Einkommensverhältnisse im Versichertenbestand nicht ganz exakt widerspiegelt, betreffen im Wesentlichen einzelne Gruppen von Versicherten und machen sich vor allem dann bemerkbar, wenn sich die Einkommensstruktur nachhaltig verändert. Hierauf kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Jedoch ist zu fragen, wie das durchschnittliche Versichertenentgelt für das alternative Rentenmodell zu bestimmen ist.

Dort sollen alle Personen von 15 Jahren an bis zum Ruhestandsalter auf der Basis ihres gesamten Markteinkommens – Einkünfte aufgrund von Erwerbstätigkeit und Kapitalerträge – zur Beitragszahlung herangezogen werden. Deshalb ist im Prinzip auch die Summe solcher Einkünfte und die Zahl aller Personen, die über eine oder beide dieser Einnahmequellen verfügen, in das statistische Mittel des Versicherteneinkommens einzubeziehen. Wie die auf der Basis des SOEP für 1998 erhobenen Daten zeigen (Tabelle 10), sind die unteren Einkommensklassen bei dieser Abgrenzung noch höher besetzt als das entsprechend bei den Einkünften aus unselbständiger Beschäftigung der Fall ist. Viele Personen erhalten geringe Einkünfte sowohl aus Vermögen als auch aus Erwerbsarbeit. Entsprechend niedrig ist mit rund 37 700 DM/Jahr der Durchschnittswert je Kopf des gesamten Kreises von Personen mit Markteinkommen.

Da, wie oben ausgeführt, die amtliche Größe des durchschnittlichen Versicherteneinkommens in der heutigen GRV in gewissem Sinn als eine Maßgröße anzusehen ist, die das Einkommensniveau nur für einen Ausschnitt des Versichertenkreises widerspiegelt, erscheint es zum Zweck der Vergleichbarkeit sinnvoll, für das universelle Modell eine entsprechende Abgrenzung zu wählen. Je nachdem, ob in der Untergliederung der Tabelle 10 nur die niedrigste oder auch die zweitniedrigste

Klasse unberücksichtigt bleibt, erhält man nach diesen Daten einen Mittelwert für die Einkünfte je Bezieher von Einkommen aus Erwerbstätigkeit und/oder Kapitalerträgen, der entweder unter oder über dem durchschnittlichen Versichertenentgelt im heutigen System (1998: 52 925 DM/Jahr) liegt. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erscheint es vertretbar, bei den Berechnungen für das alternative Rentenmodell vom gleichen Wert für diese entsprechende Durchschnittsgröße auszugehen wie im heutigen System. Dies erleichtert die Analyse der übrigen Unterschiede, ohne dass an dieser Stelle maßgebliche Verzerrungen entstehen.

Außerdem ist die Abgrenzung des durchschnittlichen Versicherteneinkommens, solange sie im Zeitablauf unverändert bleibt, bei gegebenen sonstigen Bestimmungsgrößen der Rente (vgl. Abschnitt 4.1.1), sowie gleichbleibenden Einkommensstrukturen und konstantem Rentenniveau für die absolute Rentenhöhe in einer Periode nicht maßgeblich. Bei gegebenem individuellen Einkommen eines Versicherten führt eine niedrige Maßgröße für das durchschnittliche Versichertenentgelt zu einer hohen persönlichen Entgeltrelation in jedem Versicherungsjahr; entsprechend ist die individuelle Entgeltrelation niedrig, wenn das Versicherteneinkommen hoch ist.¹³⁶ Unter den angegebenen Bedingungen ist nicht die Abgrenzung der Maßgröße für das durchschnittliche Versichertenentgelt für die Rentenhöhe und damit für die gesamten Ausgaben der GRV verantwortlich. Ausschlaggebend ist vielmehr die Festlegung der Relation, in der die Renten zum durchschnittlichen Netto- oder Bruttoeinkommen der Versicherten stehen sollen.

4.1.3 Das Rentenniveau

Der Begriff »Rentenniveau« bezeichnet im heutigen System eine politisch bedeutsame Kennziffer, die zwar wenig Aussagekraft etwa für die tatsächliche Höhe der Durchschnittsrenten im Vergleich zum Lebensstandard der erwerbstätigen Versicherten hat, mit deren Festlegung aber wichtige Parameter determiniert werden,

¹³⁶ Am folgenden Beispiel soll dies verdeutlicht werden: Das durchschnittliche Versicherteneinkommen betrug 52 925 DM, der aktuelle Rentenwert hatte jahresdurchschnittlich den Wert 47,54 DM (1998, alte Bundesländer). Ein Arbeitnehmer, der ein Einkommen in Höhe von 52 925 DM verdient hat, hätte 1998 einen Entgeltpunkt erworben. Nach (1) in Abschnitt 4.1.1 hätte dies einem Rentenanspruch in Höhe von 47,54 DM/Monat entsprochen. Würden dagegen im universellen Rentensystem Personen mit einem Einkommen bis 12 000 DM/Jahr bei der Durchschnittsberechnung für das Versicherteneinkommen mit berücksichtigt, ergibt sich bei einer um 17,2 Mio. höheren Zahl der Einkommensbezieher ein Mittelwert für das Versicherteneinkommen von 37 664 DM im Jahr (Tabelle 10). Daraus lässt sich ein aktueller Rentenwert von 33,83 DM ableiten. Der Arbeitnehmer mit dem individuellen Einkommen von 52 925 DM/Jahr würde in diesem Fall $(52\,925\text{ DM} : 37\,664\text{ DM} =) 1,41$ Entgeltpunkte erhalten. Dies entspricht bei dem niedrigeren aktuellen Rentenwert von 33,83 DM einem monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 47,70 DM. Die leichte Differenz ist den Aufrundungen geschuldet.

die alle individuellen Renten betreffen. Dieses Niveau ist heute definiert als Verhältnis zwischen dem Altersruhegeld eines »Standardrentners« – das ist ein fiktiver Versicherter mit 45 Versicherungsjahren und Beitragszahlungen auf der Basis eines lebenslang durchschnittlichen Einkommens – und dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten in einem bestimmten Jahr. Bis zum 30.6.2001 betrug die Standardrente in den alten Bundesländern netto 2 020 DM monatlich und das daraus abgeleitete Rentenniveau (netto) rund 70 %.

Im universellen Rentenmodell soll das Rentenniveau (netto) in fast gleicher Höhe festgelegt werden. Es soll für einen »Standardrentner« (R_S) netto 70 % betragen; diese fiktive Figur ist von den Urhebern des alternativen Modells allerdings konzipiert als ein Versicherter, der 44 Versicherungsjahre erworben hat, die mit Werten auf der Basis des jeweiligen durchschnittlichen Versicherteneinkommens belegt sind.

Die Rentenformel für den Standardrentner R_S lautet analog zu (1) und (3):

$$(4) R_{S,brutto,t} = Y'_{brutto,t} \cdot F \cdot EP_S \\ \text{mit } EP_S = 44 \cdot 1$$

Der Faktor F , der angibt, wie hoch bei gegebener Rentenbemessungsgrundlage (Y'_{br}) jeder Entgeltpunkt bewertet wird (d.h. wie groß jeweils der »aktuelle Rentenwert« ist), ist also für das universelle Rentenmodell zu bestimmen, und zwar nach:

$$(5) R_{S,netto,t} = 0,7 \cdot Y'_{netto,t}$$

$$(6) R_{S,netto,t} = R_{S,brutto,t} (1 - q_R)$$

$$(7) Y'_{netto,t} = Y'_{brutto,t} (1 - q_Y)$$

Y' = Durchschnittseinkommen der »aktiven« Versicherten

q_R = Abgabenquote bei gegebener Höhe der Bruttorente

q_Y = Abgabenquote bei gegebener Höhe des Bruttoeinkommens

Unter Berücksichtigung der Norm, dass das oben definierte Rentenniveau (netto) 70 % betragen soll, gilt:

$$(8) \frac{R_{S,netto,t}}{Y'_{netto,t}} = \frac{Y'_{brutto,t} \cdot F \cdot 44 \cdot (1 - q_R)}{Y'_{brutto,t} \cdot (1 - q_Y)} = 0,7$$

$$(8') F = 0,7 \cdot \frac{Y'_{brutto,t} \cdot (1 - q_Y)}{Y'_{brutto,t} \cdot (1 - q_R)} : 44$$

F ist also nicht nur abhängig von den rechtlichen Regelungen über die Belastung mit Steuern und sonstigen Abgaben der Altersruhegelder einerseits und des durchschnittlichen Brutto-Versicherteneinkommens (Y_t) andererseits, sondern auch vom Verhältnis der Bemessungsgrundlage ($Y'_{\text{brutto},t}$) zu diesem Durchschnitts-einkommen. Wie bereits oben erwähnt, betrug 1998 die Bemessungsgrundlage der Renten rund 72 % des durchschnittlichen Bruttoversichertenentgelts.

Unter den institutionellen Gegebenheiten im Jahr 1998, dem Basisjahr für die Modellrechnungen im folgenden Kapitel, hätte sich für F – zufällig wie im bisherigen System – der Wert 0.015 ergeben.¹³⁷ Nach heutigem Recht muss der Standardrentner keine Einkommensteuer zahlen, weil lediglich der Ertragsanteil besteuert wird (§ 22 Abs. 3, EStG). Für das universelle Rentenmodell ist allerdings eine nachgelagerte Besteuerung vorgesehen, die zu einem anderen Wert von F und damit auch des allgemeinen Rentenwertes führen würde. Dies wurde in den folgenden Modellrechnungen nicht berücksichtigt, da noch nicht abzusehen ist, wie die Besteuerung der Renten im bestehenden System künftig geregelt werden soll. Sowohl das Verhältnis von $Y'_{\text{brutto},t}$ zu $Y_{\text{brutto},t}$ als auch F wird im universellen Rentensystem als gleich hoch wie 1998 angesetzt. Damit kann auch der aktuelle Rentenwert AR, der sich in Analogie zu (3) errechnet, für das Modell übernommen werden. Er betrug 1998 jahresdurchschnittlich 47,54 DM/Monat.

4.2 REGELUNGEN ZUR MINDESTSICHERUNG

Ein Grundpfeiler des universellen Rentenmodells ist die allgemeine Versicherungspflicht für die gesamte Bevölkerung. Die Urheber des Vorschlags »... streben den Aufbau eigenständiger und ausreichender Anwartschaften für alle Mitglieder der Gesellschaft an. Der Aufbau einer Grundlage für eine individuelle Altersversorgung wird dadurch ermöglicht, dass jeder in der Bundesrepublik Lebende ab dem 16. Lebensjahr einen Mindestbeitrag in Höhe von DM 200,- als Rentenversicherungsbeitrag entrichten muss. Bei unzureichenden Einkommen sind Zuschüsse erforderlich.« (IG Bauen-Agrar-Umwelt 2000, S. 6).

Diese Forderung impliziert allerdings nicht, dass tatsächlich alle Personen, die keine oder nur geringe Einkünfte aus Erwerbsarbeit und/oder Kapitalerträgen haben, selbst Mindestbeiträge zahlen müssen. Denn wie im heutigen System sol-

137 q_R (q_Y) hatte den Wert von 7,6 % (rund 37,4 %).

len auch im alternativen Rentenmodell unter bestimmten Bedingungen Beiträge von Dritten übernommen werden, z.B. während des Bezugs von Arbeitslosengeld oder für Zeiten der Kindererziehung. Auch wenn man dies sowie die Einbeziehung aller Markteinkommen in die Versicherungspflicht berücksichtigt, bleibt jedoch ein erheblicher Kreis von Personen, die ohne weitere Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend versichert wären und für die deshalb ein Mindestbeitrag gezahlt werden soll.

Bei der Konzeption des universellen Rentenmodells wurde zunächst nicht festgelegt, welche Institutionen die Mindestbeiträge übernehmen sollen. Dies wird – bei gegebenem gesellschaftspolitischem Zielsystem – davon abhängig sein, welche Personengruppen betroffen sind, d.h. welche Ursachen dafür maßgeblich sind, dass kein oder kein ausreichendes Markteinkommen vorhanden ist. So wäre zu entscheiden, ob nicht beispielsweise für Schüler, Studenten und Auszubildende andere Instanzen die Mindestbeiträge übernehmen sollten als für Sozialhilfeempfänger oder nichterwerbstätige, haushaltsführende Ehepartner. Diese Entscheidung, die nicht zuletzt von verteilungspolitischen Fragen abhängt, soll an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden. Ebenfalls offen ist bisher noch die Frage, wie sich die Mindestbeiträge auf die Rentenhöhe auswirken sollen.

Der Vorteil von Mindestbeiträgen liegt grundsätzlich im Folgenden: Für Versicherte, deren Mindestbeitrag nicht individuell finanziert wird, beispielsweise aus dem Einkommen des Ehepartners, sondern aus dem Steuer- oder Beitragsaufkommen öffentlicher Kassen, entstehen Umverteilungsgewinne. Es liegt auf der Hand, dass mit den Regelungen über die Höhe der Mindestbeiträge, über die daraus entstehenden Rentenanwartschaften sowie über die Finanzierung verteilungspolitische Ziele verfolgt werden können. Der Gestaltungsspielraum ist in dieser Hinsicht geringer, wenn die Mindestsicherung ausschließlich durch eine bedarfsgerechte Aufstockung der Renten erfolgt.

Ursprünglich war geplant, die Mindestbeiträge so zu bemessen, dass allein auf dieser Basis ein bestimmtes Sicherungsziel erreicht wird: 44 Jahre mit Zahlung von Mindestbeiträgen sollten zu einer Rente auf Sozialhilfeniveau führen. Auf den ersten Blick erscheint eine derartige Norm, gemessen am Ziel einer eigenständigen Sicherung aller Mitglieder der Gesellschaft, sinnvoll. Dieser Ansatz wurde jedoch verworfen, weil seine Realisierung die Rentenversicherungspflicht und das Rentenvolumen in unnötig hohem Maß ausweiten würde, was ja die Erwerbstätigen belasten würde, die letztlich die Finanzierung tragen. Der Mindestbeitragsatz wäre trotz eines bescheidenen Sicherungsziels (z.B. dasjenige, eine Rente von 1 000 DM monatlich zu gewährleisten) relativ hoch. Nach den Einkommensver-

hältnissen von 1998 hätten alle Personen einen Beitrag mindestens auf der Basis einer Bemessungsgrundlage von knapp der Hälfte des durchschnittlichen Versicherungseinkommens (in den alten Bundesländern: rund 2 100 DM monatlich) zahlen müssen. Da der Staat die Mindestbeiträge eines großen Kreises von Personen teilweise oder völlig übernehmen müsste, hätte er einen beträchtlichen Aufwand zu tragen. Eine solche Regelung würde jedoch auch Versicherte begünstigen, die im Verlauf des Erwerbslebens ohnehin, sozusagen aus eigener Kraft, das Sicherungsziel erreichen. Denn es ist keineswegs ungewöhnlich, dass Männer oder Frauen nur in bestimmten Phasen nichts oder nur unterdurchschnittlich verdienen, dies aber zu anderen Zeiten durch relativ hohe Einkünfte kompensieren. Vor diesem Hintergrund erscheint eine derartige Regelung nicht sinnvoll. Das gleiche Sicherungsziel könnte man mit weit weniger Aufwand erreichen, wenn erst im Alter oder bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit, dem schon seit langem geforderten Konzept der »bedarfsorientierten« Rente entsprechend, unzureichende Alterseinkünfte aus öffentlichen Mitteln aufgestockt würden.

In dem hier vorgelegten Gutachten wird ein Zwischenweg zwischen den beiden prinzipiellen Möglichkeiten der Mindestsicherung – laufende Auffüllung aller »Versicherungslücken« auf relativ hohem Niveau durch Anrechnung von Mindestentgeltpunkten während des Erwerbsalters einerseits und bedarfsorientierte Aufstockung erst im Rentenalter andererseits – vorgeschlagen. Die Vorgabe der Urheber des alternativen Rentenmodells, dass ein Mindestbeitrag von 200 DM monatlich zu zahlen ist, wird folgendermaßen umgesetzt: Alle Personen, deren Markteinkommen, oder vergleichbare Bemessungsgrundlagen für Beitragszahlungen,¹³⁸ eine Höhe von Null bis maximal 1 000 DM monatlich erreichen, müssen den Mindestbeitrag entrichten, oder er wird von Dritten übernommen. Die Grenze von 1 000 DM monatlich wurde in Anlehnung an die Sozialhilfe einschließlich Wohngeld gewählt. Für ein Jahr mit Zahlung eines Mindestbeitrags soll jeweils eine Rentenanwartschaft von 22,67 % Entgeltpunkten entstehen, das ist der Gegenwert einer Beitragszahlung auf der Basis von 12 000 DM im Jahr.

Bei der hier vorgeschlagenen Anrechnung von Mindestbeiträgen würde nach 44 Versicherungsjahren, in denen nur der Mindestbeitrag gezahlt wurde, eine Rente von weniger als 500 DM monatlich erreicht. Deshalb kann vermutlich auf Maßnahmen zur Aufstockung niedriger Renten auch im alternativen Modell nicht verzichtet werden. Aber im Vergleich zum heutigen System, in dem der Lebensunterhalt nicht (ausreichend) versicherter Personen ebenfalls aus öffentlichen Mitteln

138 Z.B. Gegenwert für angerechnete Kindererziehungszeiten.

finanziert werden muss, wäre der betroffene Kreis kleiner und der erforderliche Betrag geringer. Die Zahlung eines Mindestbeitrages hat vor allem das Ziel, Lücken in der Versicherungsbiografie zu vermeiden. Der größte Teil der Versicherten hat ohnedies eine Anzahl von Jahren mit Beitragszahlungen aufgrund von Erwerbsarbeit aufzuweisen. Die Ansprüche aus diesen Beitragsjahren würden durch die Ansprüche aus den Zeiten mit einer Mindestbeitragszahlung aufgestockt.

Es ist noch zu fragen, auf welchem Wege das Alterseinkommen von Personen aufgestockt werden sollte, die trotz der Mindestbeiträge das angestrebte Sicherungsniveau nicht erreichen. Ist es das Ziel, für alle Mitglieder der Gesellschaft eine eigenständige Alterssicherung innerhalb der GRV zu gewährleisten, müssten die niedrigen Renten auf das Sozialhilfeniveau angehoben werden. Nach unserem Ermessen wäre eine solche Lösung in einer im Prinzip beitragsfinanzierten Rentenversicherung nicht unproblematisch, weil Akzeptanzprobleme auftreten könnten. (»Warum Beiträge zahlen, wenn man ohnehin eine Mindestsicherung erhält?«) Deshalb wurde bei den folgenden Modellrechnungen davon ausgegangen, dass die trotz der weitgehenden Beitragspflicht noch auftretenden Versicherungslücken auch künftig durch steuerfinanzierte Maßnahmen geschlossen werden.

4.3 ABBAU DER WITWEN(R)-VERSORGUNG

Im universellen Rentenmodell sollen auf lange Sicht keine Witwen(r)-Renten mehr aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen finanziert werden. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen. Zwar ist die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt und bei der Verteilung der Familienarbeit noch lange nicht erreicht, und Frauen sind daher sehr häufig noch auf Regelungen angewiesen, die die daraus resultierenden Nachteile bei der Alterssicherung kompensieren. Jedoch ist das Hinterbliebenenrecht nicht dazu geeignet, eine solche Funktion in optimaler Weise zu erfüllen. Vor allem aus folgenden Gründen ist es auf Dauer nicht erhaltenswert:

- Das System schließt Armut im Alter nicht aus. Die Versorgungssituation der Witwe ist abhängig von den Rentenanwartschaften des früheren Ehemannes, die durch ungünstige Berufsverläufe und/oder frühere Scheidungen niedrig sein können.
- Das Witwenrentenrecht begünstigt finanziell die Hausfrauen-Ehe, weil die Kosten der Altersvorsorge bei Nichterwerbstätigkeit teilweise auf die Allgemeinheit umgelegt werden. Damit gehört es zu den Rahmenbedingungen, die auch heute noch – zumindest in den alten Bundesländern – die Integration ver-

heirateter Frauen in den Arbeitsmarkt hemmen, was zur Verfestigung der tradierten Rollenverteilung beiträgt und den Aufbau einer eigenständigen Alterssicherung auf der Basis von Erwerbsarbeit erschwert. Das ist nicht haltbar, da der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet ist, die Gleichstellung von Frauen aktiv zu unterstützen und daher im Grundsatz keine Regelungen dulden darf, die diesem Ziel entgegen stehen.

- Die Verteilungswirkungen der Finanzierung von Witwenrenten widersprechen sozialpolitischen Zielen, da auch Haushalte mit niedrigem Einkommen, z. B. erwerbstätige Eltern mit jüngeren Kindern, den relativ hohen Aufwand für die Witwenrenten mittragen müssen und besser gestellte Paare profitieren.

In den Modellrechnungen wurde daher davon ausgegangen, dass die GRV keine Witwen(r)-Rente zahlt. Das könnte freilich erst nach einer langen Übergangsphase realisiert werden und muss auch nicht bedeuten, dass es eine Versorgung für hinterbliebene Ehepartner überhaupt nicht mehr gibt. Sie könnte aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden (dies schlägt Schmähl, 1995, S. 243, auch für das heutige System vor) oder auf einer obligatorischen Zusatzversicherung, finanziert durch Beitragszahlungen von Ehepaaren, beruhen.

5. MODELLRECHNUNGEN AUF DER BASIS EMPIRISCHER DATEN

5.1 ZUR METHODE DER MODELLRECHNUNGEN

Die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung erfordert an sich Projektionen auf der Basis von Mikro-Simulations-Modellen. Solche Projektionen, die bei der »AViD '96« durchgeführt wurden (vgl. Kortmann und Schatz 1999), bringen einen Arbeitsaufwand mit sich, der den Rahmen des vorliegenden Gutachtens gesprengt hätte. Dies ist nicht die einzige Schwierigkeit. Bei dem Versuch, eine Antwort auf die Frage zu finden, welche finanziellen Konsequenzen ein Rentensystem hätte, das sich sehr weitgehend vom bestehenden unterscheidet, ergibt sich ein Dilemma, das in Problemen jenseits des Projektionsverfahrens seine Ursachen hat: Einerseits muss man so weit wie möglich von den wirklichen Verhältnissen ausgehen, denn es kommt ja darauf an, die Folgen der Umstellung bei den gegebenen sozio-ökonomischen Strukturen zu analysieren. Andererseits muss man sehr weitgehend von der Realität abstrahieren und im Modell anstelle des heutigen Systems das alternative setzen. Denn nur wenn es gelingt, beide Systeme transparent zu machen und im einzelnen zu vergleichen, lassen sich die Möglichkeiten einer grundlegenden Reform rational diskutieren. Untersuchungen zu Fragen der hier gestellten Art sind immer nur auf der Basis von sehr abstrakten und damit angreifbaren Modellrechnungen möglich. Naheliegender wäre es, zwei hypothetische Vorausrechnungssysteme für eine bestimmte Zeit in der Zukunft zu konstruieren, von denen das eine Prognosen unter Status quo-Bedingungen liefert und das andere einen Entwicklungspfad zeigen würde, an dessen Ende die Bedingungen des alternativen Rentenmodells vollständig erfüllt sind. Obwohl dieser Weg theoretisch wohl am ehesten überzeugt, ist er nicht gewählt worden. Dies hat seinen Grund auch darin, dass man dabei notwendigerweise die Probleme der längerfristigen Prognose sozio-ökonomischer Größen in das Analysesystem hineingetragen hätte, was den Gewinn an Informationen auch bei einem enormen Arbeitsaufwand eher zweifelhaft gemacht hätte. Denn die Ergebnisse der Vergleichsrechnung wären immer auch durch die Hypothesen über die künftige Entwicklung beeinflusst gewesen. Deshalb erschien es sinnvoll, den Vergleich beider Systeme nicht

auf das Ende einer »realistischen« Übergangsphase und damit auf einen weit in der Zukunft liegenden Zeitraum zu verlegen, sondern in einem ersten Schritt die Strukturen beider Systeme in einer »Ex post-Analyse« zu vergleichen. Die Zulässigkeit solcher Alternativrechnungen im Rahmen der statistischen Informationen über eine konkrete historische Situation ist allerdings umso fraglicher, je gravierender die gesetzten Rahmenbedingungen von der Realität abweichen und je mehr man deshalb mit Änderungen im Gefolge interdependenter Zusammenhänge rechnen muss.

Die Einführung des universellen Rentensystems würde in vieler Hinsicht einschneidende Konsequenzen für die Finanzierungsstruktur des Alterssicherungssystems und die Einkommensverteilung mit sich bringen. In welchem Umfang sich daraus Rückwirkungen auf wichtige ökonomische Determinanten ergeben, wird bei einer einfachen Gegenüberstellung der Kosten alternativer Systeme nicht untersucht, was zweifellos problematisch ist. Implizit wird damit auch unterstellt, dass das alternative Rentenmodell keinen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung hat.

Ein zentraler Punkt der Kritik an dem Vorschlag wird aber gerade darin liegen, dass mit ungünstigen Auswirkungen auf die Produktion zu rechnen sei, weil die Belastung der Kapitalerträge die gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung und damit das reale Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen würde. Dieser Einwand beruht jedoch auf einer Fülle von Hypothesen, die zwar der vorherrschenden Meinung weitgehend entsprechen, nichtsdestoweniger angreifbar sind. Es besteht kein Zweifel darüber, dass eine tiefgreifende Veränderung des Alterssicherungssystems gesamtwirtschaftlich wichtige Folgen haben kann. Jedoch ist es durchaus vertretbar, zunächst Berechnungen unter »Status quo-Bedingungen« durchzuführen, auch wenn damit Analysen künftiger Strukturveränderungen ausgeklammert bleiben. Sie wären in einem weiteren Schritt zu untersuchen, der für den vorliegenden Beitrag noch nicht unternommen wurde.

5.2 VORGEHENSWEISE

Die Informationen über das Einkommen und die rentenrechtlich relevanten Strukturmerkmale werden genutzt, um für das Jahr 1998 eine Situation zu simulieren, die sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Regelungen des universellen Rentensystems geprägt ist. Auf der Einnahmenseite der Alterssicherungssystems werden also

sowohl alle Erwerbs- als auch die Vermögenseinkommen als Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung verwendet.

In einem ersten Schritt wird zur Bestimmung des Beitragsvolumens von der im Jahre 1998 geltenden Höhe des Beitragssatzes (20,3 %) ausgegangen. Die Höhe des Mindestbeitrages wurde mit 200 DM pro Monat entsprechend der Vorgaben des Konzepts zu einem universellen Rentensystem festgesetzt. Die sonstigen Einnahmen des alternativen Alterssicherungssystems werden auf der Grundlage der Rechnungsabschlüsse der Rentenversicherungsträger berechnet.

Auch die Ausgaben wurden auf der Basis der Gegebenheiten des Jahres 1998 geschätzt. Dies sind einerseits die im Jahre 1998 tatsächlich gezahlten Renten bzw. Versorgungszahlungen und andererseits die Einkommen, die die Beschäftigten im Jahre 1998 erzielten.

Bei der Abschätzung der Rentenzahlungen wurden unterstellt, dass die Regelungen des neuen Alterssicherungssystems schon immer galten und die Ansprüche durch diese Bestimmungen geprägt wurden. Nicht analysiert wird die Übergangsperiode und das mit einem Wechsel verbundene Auseinanderklaffen von Leistungen, die nach früher geltenden Bestimmungen berechnet wurden, und den Beitragszahlungen, die sich nach neuen Regelungen richten.

5.3 JURISTISCH BEDINGTE RESTRIKTIONEN

5.3.1 Absicherung der Beamten

Die Analyse der Eckpunkte eines universellen Konzepts aus juristischer Sicht offenbart keine grundlegenden Hindernisse einer Umsetzung eines solchen Konzepts. Die Einbeziehung der Beamten in ein umfassendes Alterssicherungssystem kann dadurch erfolgen, dass die Alterssicherungsansprüche der Beamten gesplittet werden in eine »Grundversorgung« über das allgemeine Rentensystem und in einen zweiten Teil der Alterssicherung, der die bisherige Höhe der Ansprüche gewährleistet. Diese »Zusatzversorgung« kann weiterhin nach anderen Grundsätzen als die in der allgemeinen Rentenversicherung geltenden Prinzipien geregelt werden. Für Beamte würde damit ein »gestuftes« Alterssicherungssystem angewendet, das bereits heute für Berufstätige mit gemischter Angestellten- und Beamtenbiographie praktiziert wird.

Nicht weiter verfolgt wurde die Frage, wie weit die Beamten an einer solchen »Zusatzversorgung« durch eine Beitragszahlungen beteiligt werden können bzw. sollten. Die im allgemeinen Rentensystem zu erwerbenden Ansprüche der Beam-

ten werden somit nach den Grundsätzen, die auch für alle anderen Versicherten gelten, abgeleitet.

5.3.2 Kappung der Ansprüche

Der Vorschlag, die Höhe der Rente bei 4 500 DM/pro Monat zu kappen, ist auf juristische Vorbehalte gestoßen, da eine Kappung mit dem Äquivalenzgedanken nicht zu vereinbaren ist (vgl. Kapitel 3 dieses Gutachtens). Die Idee, die Höhe der Rentenzahlungen zu begrenzen, könnte eventuell auf die Weise umgesetzt werden, dass die Anrechnung der Beiträge nicht bei einer bestimmten Rentenhöhe endet, sondern von einem bestimmten Punkt an stark degressiv gestaltet ist. Zwar würden sich die Anwartschaften dann mit steigenden Einkommen – und damit auch steigenden Beiträgen – erhöhen, aber die Ansprüche nähmen weniger zu als die Beitragssumme. Falls die Idee eines universellen Rentenversicherungssystems weiter verfolgt wird, könnte der Grad der Degressivität gesondert bestimmt werden.

Das Konzept der degressiven Anrechnung wird in dieser Untersuchung nicht weiter verfolgt, sondern es wird mit folgenden drei Alternativen gerechnet. Die erste Variante geht davon aus, dass alle Beiträge, die auf der Basis eines Einkommens von mehr als 8 400 DM monatlich beruhen, für die Anwartschaften faktisch »verloren« sind.¹³⁹ Die zweite Variante sieht vor, dass die Hälfte dieses Beitragsvolumens zu äquivalenten Rentenleistungen führt. In der dritten Variante wird von einer Kappung abgesehen.

Die Kappung bezieht sich auf die pro Jahr erworbenen Ansprüche und nicht auf eine über die Lebenszeit erworbene Durchschnittsrente. Geringe Ansprüche in einzelnen Jahren können somit nicht durch unbegrenzt zuerkannte Anwartschaften in anderen Jahren aufgestockt werden. Es ist also nicht möglich, dass insgesamt eine Rente in maximaler Höhe gezahlt wird, wenn der Versicherungsverlauf Jahre mit geringen Anwartschaften aufweist.

5.4 DATENBASIS UND DEFINITIONEN

Die Abschätzung der finanziellen Konsequenzen der Einführung eines universellen Alterssicherungssystems, das durch die in Abschnitt 1.2 aufgeführten Eckpunkte gekennzeichnet ist, erfolgt, wie oben ausgeführt, auf der Basis der Bevölkerungs- und wirtschaftlichen Parameter des Jahres 1998.

¹³⁹ Der Betrag von 8 400 DM/Monat entspricht der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten 1998 in den alten Bundesländern.

Hauptdatenquelle ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des DIW. Das SOEP ist eine Wiederholungsbefragung von über 13 000 Personen im Alter von 16 und mehr Jahren in Privathaushalten in West- und Ostdeutschland. Angaben liegen für rund 4 500 Haushalte in Westdeutschland und etwa 1 800 Haushalte in Ostdeutschland vor. Die Informationen aus dieser Erhebung sind repräsentativ für die Wohnbevölkerung des Bundesgebietes (vgl. Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel 1995).

Das SOEP erlaubt die erforderliche tiefe Untergliederung der Bevölkerung nach den meisten der für das Rentenrecht relevanten Kriterien. So sind beispielsweise Informationen darüber verfügbar, wie hoch das Einkommen ist, das im universellen Rentensystem beitragspflichtig wäre (Einkünfte aus Erwerbsarbeit und Kapitalerträgen), wie viele junge Menschen zur Schule oder zur Universität gehen, oder wer ein Kind im Alter von drei bis 10 Jahren erzieht. Die vorliegenden Berechnungen beruhen auf den Daten zum Einkommen für das Jahr 1998, die in der Befragung im Jahre 1999 erhoben wurden.

Die Daten werden unter anderem aufbereitet nach

- der Stellung im Beruf sowie Beteiligung an der Schulausbildung,
 - abhängig Beschäftigte,
 - Selbständige,
 - Beamte,
 - geringfügig Beschäftigte,
 - in Ausbildung und Schule Befindliche,
- dem Geschlecht und der Höhe der jeweiligen Einkünfte.

Nach den Angaben des SOEP umfasst die Altersgruppe 16 bis 65 Jahre 54,34 Mio. Personen. Wird diese Population nach dem beruflichen Status aufgegliedert, ergibt sich die folgende Aufteilung:¹⁴⁰

140 Vgl. die Tabellen im Anhang.

Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren 1998

Beruflicher Status	Anzahl in Tsd.
Beamter	2 360
Selbständiger	3 643
Rentner	5 360
Geringfügig Beschäftigte	2 080
Arbeitnehmer	30 379
Ausbildung, Schule	3 370
Sonstige Personen	8 263
Insgesamt¹⁴¹	55 455

5.4.1 Definition des Lebensalters

Das Konzept eines universellen Rentensystems sieht eine Versicherungspflicht von der Vollendung des 15. Lebensjahres vor, das heißt, vom Beginn des 16. Lebensjahres an.

Das Sozio-oekonomische Panel definiert Personen mit einem Alter von 16 Jahren an als Erwachsene; das Alter wird im SOEP, wie generell auch im folgenden Text, als Differenz zwischen Erhebungsjahr (der Befragung) und Geburtsjahr definiert. Diese Abgrenzung des Merkmals »Altersjahr« führt dazu, dass bei dem Erhebungszeitpunkt des SOEP, der nicht am Jahresende liegt, noch nicht alle Mitglieder des Geburtsjahrs das genannte Altersjahr vollendet haben.

Da die SOEP-Befragung erst Personen von einem Alter von »16« Jahren an erfasst, wird im Folgenden also ein Teil derjenigen, die das 15. Lebensjahr bereits vollendet haben, außer Acht gelassen. Die Berechnungen basieren bei der Gruppe der Beitragszahler auf der Gruppe der »16- bis einschließlich 65«-Jährigen, das sind 50 Geburtsjahrgänge. Soweit zwischen den einzelnen Geburtsjahrgangsstärken nicht erhebliche Unterschiede bestehen, können die Ungenauigkeiten im Vergleich zu der Abgrenzung nach vollendeten Altersjahren vernachlässigt werden.

141 Dadurch, dass Personen ihren Status nicht eindeutig angeben, kommt es bei der Zuordnung zu Doppelzählungen. Deshalb ist die Summe der Personen, die den Einzelgruppen zugeordnet werden, um 1,1 Mio. zu hoch.

5.4.2 Einkommensgrößen

Als Einkommen werden die Erwerbs- und Vermögenseinkommen erfasst. Zu den Vermögenseinkommen – im Folgenden auch »Kapitalerträge« genannt – zählen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Zinsen und Dividenden. Einkommen aus abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit werden zum Erwerbseinkommen zusammengefasst.

Die Hochrechnung der Einkommensdaten des SOEP ergeben für das Jahr 1998 insgesamt ein Erwerbseinkommen von 1 794,1 Mrd. DM für die Population der 16- bis 65-Jährigen. Dieser Personengruppe wird ein Einkommen aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung in Höhe von 98,6 Mrd. DM zugerechnet. Insgesamt also ein Einkommen aus Erwerbsarbeit und Vermögen in Höhe von 1 892,7 Mrd. DM.

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) weist bezüglich der Einkommen der privaten Haushalte folgende Werte aus: Bruttolöhne und -gehälter: 1 620,4 Mrd. DM.

Für die Selbständigeneinkommen und den Betriebsüberschuss werden 474,8 Mrd. DM ausgewiesen. Nach Abzug des Saldos betrieblich bedingter Zinsen bleiben als Unternehmensgewinn der privaten Haushalte 345,9 Mrd. DM.

Als Summe der Einkommen, die aus Erwerbsarbeit entstanden sind, sind somit 1 966,3 Mrd. DM auszuweisen.

Als Vermögenseinkommen, das die privaten Haushalte empfangen haben, werden 514 Mrd. DM erfasst. Diese setzen sich wie folgt zusammen:¹⁴²

Zinsen, Pachteinkommen	122,52 Mrd. DM
Ausschüttung, Gewinnentnahmen	311,42 Mrd. DM
Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen	80,02 Mrd. DM
Geleistete Zinsen, Pachten	<u>7/ 51,33 Mrd. DM</u>
Gesamt	513,96 Mrd. DM

Von diesem Vermögenseinkommen profitieren alle privaten Haushalte, also nicht nur die, die hier in der Altersabgrenzung von 16 bis 65 Jahren erfasst sind. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die Höhe der Vermögenseinkommen nicht nach dem Alter der Empfänger untergliedert. Es ist aber zu vermuten, dass die aus der SOEP-Befragung ermittelten Daten bezüglich der Vermögenseinkommen eher zu einer Unter- als zu einer Überschätzung der tatsächlichen Vermö-

142 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.3. 1999, S. 175.

genseinkommen führt. Eine Unterschätzung der Vermögenseinkommen führt dazu, dass auch die Beitragseinnahmen zu gering geschätzt werden. Bei den Ausgaben dürfte allerdings die Unterschätzung nicht zu entsprechend hohen Fehlern führen, da gerade Vermögenseinkommen relativ häufig zu überdurchschnittlich hohen Gesamteinkünften und damit eher zu einer Kappung bzw. einer degressiven Steigerung der Rentenansprüche führen würden.

Das Volkseinkommen gliedert sich im Jahr 1998 wie folgt:¹⁴³

Arbeitnehmerentgelte	– 2 011,73 Mrd. DM
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	– <u>820,65 Mrd. DM</u>
Volkseinkommen	– 2 832,38 Mrd. DM

Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen (Lohnquote, unbereinigt) betrug im Jahre 1998 71 %. Diese Lohnquote ist in den letzten Jahren gesunken (von 74,7 im Jahre 1993). Unterstellt man in den nächsten Jahren ein weiteres Absinken der Lohnquote, z. B. auf 65 % oder 60 % im Jahre 2050, dann verschiebt sich die Beitragslast – wegen der Einbeziehung der Vermögenserträge – von den Arbeitnehmerentgelten zu den Einkommen, die die Selbständigen bzw. die Betriebe erzielen. Für die Arbeitnehmer ergibt sich somit eine relative Entlastung um 10 % (Lohnquote 65 %) bzw. 16 % (Lohnquote 60 %). Die aufgrund der demographischen Strukturverschiebung notwendigen Beitragssatzanhebungen (bei gleichbleibendem Absicherungsniveau) würden also für die Einkommensbezieher aus unselbständiger Arbeit vermindert.

5.5 WEGFALL DER WITWEN-/WITWERRENTEN

Im Jahre 1998 wurden von der gesetzlichen Rentenversicherung 71 Mrd. DM für Witwen-/Witwerrenten aufgewendet.¹⁴⁴ Auf der Basis des geltenden Beitragssatzes und der Bemessungsgrundlage der GRV im Jahre 1998 entspricht dies 4,7 Beitragspunkten. Eine Entlastung in dieser Höhe würde erst wirksam, wenn die Rentenfälle, die einen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente auf der Basis der alten

143 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, a.a.O., 1999, S. 74.

144 Nach Auskunft des VDR haben die Arbeiter- und Angestelltenversicherungsträger 64,6 Mrd. DM im Jahre 1998 gezahlt. Die Zahlungen der Knappschaft wurden an Hand der Jahresabschlussrechnung der Knappschaft geschätzt. Vgl. Jahresrechnung der Bundesknappschaft für das Rechnungsjahr 1998. Bochum 1999.

Regelung haben, aus dem Bestand herausgewachsen sind. Nach dem vorliegenden Konzept erhalten Hinterbliebene nur ihre eigene Versichertenrente, die sich aus dem Anspruch, der auf der Mindestbeitragszahlung beruht, und aus dem Anspruch auf der Basis eigener Erwerbstätigkeit – häufig lediglich die aus der Vorhezeit – zusammensetzt. Die Differenz zwischen der Rentenhöhe einer Hinterbliebenen nach alter und neuer Regelung hängt ab von der Höhe der Rente(Ansprüche) des Verstorbenen und der Höhe der selbsterworbenen Ansprüche bzw. Einkünfte einerseits (geltendes Recht) und den ausschließlich selbst erworbenen Ansprüchen (universelles System) andererseits.

Das Entfallen der Ansprüche auf Witwen-/Witwerrenten (der Anspruch auf Waisenrenten bleibt bestehen) wird durch den Rentenanspruch, der durch die Zahlung des Mindestbeitrages in Höhe von 200 DM entsteht, dann nicht kompensiert, wenn der Verstorbene auf Grund hoher Einkünfte einen hohen Rentenanspruch erworben hatte und die Hinterbliebene nur geringe Einkünfte hatte. Eine Kompensation kann erreicht werden, wenn der Verstorbene geringe Ansprüche erworben hatte.

Der Durchschnittsbetrag der im Jahr 1998 neu zugegangenen Witwenrenten (Westdeutschland) betrug 1 017,77 DM.¹⁴⁵ Ein allein auf der Mindestbeitragszahlung von 49 Jahren beruhende Rentenanspruch beläuft sich (Basis 1998) auf 535,78 DM.

Ein hoher eigener Anspruch eines überlebenden Ehepartners, der viele Jahre kein Erwerbseinkommen bezogen hat, könnte dadurch erreicht werden, dass der Mindestbeitrag erheblich aufgestockt wird. Das würde die Ausgaben erheblich erhöhen. Soll bei der Rentenzahlung mindestens eine Leistung in Höhe der Sozialhilfe (ca. 1 000 DM) gezahlt werden, müsste der vorgesehene Mindestbeitrag mindestens auf 400 DM pro Monat verdoppelt werden. Eine andere Möglichkeit wäre, die von beiden Ehepartnern insgesamt geleisteten Beiträge zu addieren und diese Summe auf jede Person gleich zu verteilen. Wenn im Hinblick auf eine längerfristige Absicherung der verheirateten Frauen (und, gegebenenfalls auch der Männer) das universelle Rentensystem durch ein Beitragssplitting ergänzt wird, dann hat dies den Vorteil, dass es für alle Paare gilt. Im Rentenalter würden beide Partner über eigenständige Ansprüche verfügen.

145 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): VDR Statistik, Rentenzugang des Jahres 1998. Frankfurt am Main 1999.

5.6 BERECHNUNG DER EINNAHMEN

Auf der Basis der Einkommensangaben aus der SOEP-Befragung werden die Einnahmen des Alterssicherungssystems berechnet. In einem ersten Berechnungsschritt werden die Rechnungen zur Bestimmung der Höhe der Beitragseinnahmen mit dem 1998 geltenden Beitragssatz von 20,3 % vorgenommen. Der Mindestbeitragssatz beträgt DM 200,- pro Monat. Die Summe aller Erwerbseinkommen beträgt 1 794 Mrd. DM. Daraus ergeben sich Beiträge in Höhe von 364,2 Mrd. DM. Auf die Beitragseinnahmen insgesamt wird im Folgenden eingegangen. Nach Berechnung der Ausgaben wird das notwendige Einnahmenvolumen bestimmt und ein neuer Beitragssatz errechnet.

5.6.1 Beitragszahlungen der Selbständigen

In der Gruppe der Selbständigen werden 3,64 Mio. Personen erfasst. Die Selbständigen gaben ein Erwerbs- und Vermögenseinkommen in Höhe von insgesamt 196,8 Mrd. DM an. Davon entfallen 182,1 Mrd. DM auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit und 14,7 Mrd. auf Einkommen aus Vermögen.

Bei dem 1998 geltenden Beitragssatz in Höhe von 20,3 % würde auf der Basis dieses Einkommens ein Beitragsvolumen in Höhe von rund 40 Mrd. DM anfallen, davon entfallen nur 3,0 Mrd. DM auf die Kapitaleinkünfte. Wird berücksichtigt, dass auch Selbständige bei geringen Einkommen einen Mindestbeitrag zu zahlen haben, dann muss von der Gruppe der Selbständigen ein Beitragsvolumen in Höhe von 41,1 Mrd. DM aufgebracht werden.

Die Beiträge, die auf dem Erwerbseinkommen beruhen, sind allerdings im Vergleich zu der 1998 tatsächlich bestehenden Situation nicht in voller Höhe zusätzliche Beiträge. 18,6 % der Selbständigen sind in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtmitglied. 18,9 % der Selbständigen sind freiwillig versichert. 62,5 % sind nach alter Regelung nicht in die gesetzliche Rentenversicherung eingebunden. Von den 41,1 Mrd. DM sind 28,9 Mrd. DM zusätzliche Beitragseinnahmen.

Beitragszahlungen der Selbständigen im Jahr 1998 an die GRV

Art der Versicherung	Anteil in %	Durchschnittseinkommen in DM/Jahr
Pflichtmitgliedschaft	18,6	39 802
Freiwillige Versicherung	18,9	59 087
Keine Versicherung	62,5	51 008

Quellen: SOEP 1999, eigene Berechnungen.

5.6.2 Beitragszahlungen der Beamten

Für die Beamten (2,36 Mio. Personen) wird ein Einkommensvolumen in Höhe von 164,5 Mrd. DM ermittelt. Auf Erwerbseinkommen entfallen 160,2 Mrd. DM, auf Einkommen aus Vermögen 4,3 Mrd. DM. Zu dem gesamten Erwerbseinkommen tragen die Beamten knapp 9 % bei, am gesamten Vermögenseinkommen nehmen sie nur mit 4,4 % teil. Bei einem Beitragsatz von 20,3 % hätten die Beamten ein Beitragsvolumen in Höhe von 33,4 Mrd. DM aufzubringen. Mindestbeitragszahlungen fallen in dieser Personengruppe nicht an.

5.6.3 Beitragszahlungen der geringfügig Beschäftigten

Diese Gruppe bezieht ein Einkommen in Höhe von insgesamt 14,4 Mrd. DM. Aus der Erwerbstätigkeit werden 12,3 Mrd. DM und aus Vermögen 2,1 Mrd. DM erworben. Zu den geringfügig Beschäftigten werden nur 2,08 Mio. Personen gezählt.

Knapp 80 % dieser Gruppe beziehen ein Einkommen, das unterhalb des monatlichen Betrages liegt, der zu einer Beitragszahlung von mindestens 200 DM führt. In diesen Fällen wird eine Beitragszahlung in Höhe des Mindestbeitrages unterstellt. In 98 % der Fälle handelt es sich um eine Aufstockung des Beitrages, der auf der Basis des Erwerbs- und Vermögenseinkommens gezahlt wird. Die Mindestbeitragszahlung bzw. die Aufstockung auf die Höhe des Mindestbeitrages erbringt zusätzlich 2,3 Mrd. DM an Beiträgen.

Insgesamt bringen die geringfügig Beschäftigten Beiträge in Höhe von 5,0 Mrd. DM auf. Nur 0,44 Mrd. DM werden aus dem Vermögenseinkommen gezahlt.

5.6.4 Beitragszahlungen der Personen in Schul- oder Hochschulausbildung

Als Personen in Schul- oder Hochschulausbildung werden im SOEP 3,37 Mio. Personen erfasst. Diesen Personen wird ein Einkommen in Höhe von 12,7 Mrd. DM zugerechnet, zwei Drittel des Einkommens beruhen auf Erwerbstätigkeit, ein Drittel wird als Vermögenseinkommen bezogen. Für 84 % der Schüler/Studenten muss ein Mindestbeitrag bzw. eine Aufstockung gezahlt werden. Als Mindestbeitrag bzw. Aufstockungsbeitrag wird von diesem Personenkreis ein Beitragsvolumen in Höhe von 5,34 Mrd. DM aufgebracht.

Insgesamt zahlt dieser Personenkreis Beiträge in Höhe von 7,92 Mrd. DM, davon beruhen 0,84 Mrd. DM auf dem Bezug von Vermögenseinkommen.

5.6.5 Beitragszahlungen der Rentner

Betrachtet werden hier nur die Rentner, deren Haupteinkommensquelle der Renten- bzw. Pensionsbezug ist. Erfasst werden 5,36 Mio. Personen. Dieser Personenkreis bezieht Einkommen aus Vermögen und Erwerbsarbeit in Höhe von 10,5 Mrd. DM, 45 % entfallen auf Vermögenseinkünfte. Es ist davon ausgegangen worden, dass Rentner, die noch nicht 65 Jahre alt sind, von ihren Zusatzeinkünften aus Vermögen und Erwerbsarbeit Beiträge zahlen müssen. Eine Mindestbeitragszahlung fällt nicht mehr an. Insgesamt bringt dieser Personenkreis ein Beitragsvolumen von 2,1 Mrd. DM auf.

5.6.6 Beitragszahlungen der abhängig Beschäftigten

Alle Personen der Altersgruppe 16 bis 65, die nicht zu der Gruppe der Beamten, Selbständigen, Schüler und Studenten, Rentnern mit der Haupteinkommensquelle Rente oder zu den geringfügig Beschäftigten zählen, werden in der Restgruppe, die hauptsächlich die abhängig Beschäftigten, aber auch Hausfrauen umfasst, zusammengeführt. Insgesamt gehören dieser Gruppe 38,6 Mio. Personen an (vgl. Tabelle A2).

Auf diese Gruppe entfällt ein Erwerbs- und Vermögenseinkommen von 1 486,3 Mrd. DM, das sich in 1 420,6 Mrd. DM Erwerbseinkommen und 65,7 Mrd. DM Vermögenseinkommen aufteilt. Auf der Basis dieser Einkommen lässt sich ein Beitragsvolumen in Höhe von 301,7 Mrd. DM ableiten. Für 11,8 Mio. Personen dieser Gruppe fällt eine Mindestbeitragszahlung bzw. eine Aufstockung der aus Erwerbs- und Vermögenseinkommen gespeisten Beiträge an.

Wird berücksichtigt, dass auch Beiträge wegen des Bezuges von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) geleistet werden, reduziert sich der Kreis um 1,8 Mio. Personen. Daneben verringert sich durch die Anrechnung der von der BA gezahlten Beiträge der Aufstockungsbetrag.

Insgesamt werden von diesem Personenkreis 328,7 Mrd. DM an Beiträgen aufgebracht. Die Mindestbeitragsregelung erbringt Beiträge in Höhe von 17,6 Mrd. DM.

5.6.7 Sonstige Einnahmen

Neben den Beiträgen für Erwerbseinkommen übernimmt heute der Bund durch Zahlung verschiedener Zuschüsse die Finanzierung von Ausgaben. Die Zuschüsse an die Rentenversicherungsträger für Arbeiter und Angestellte richten sich an der Entwicklung der Bruttolöhne und der Beitragssätze zur Rentenversicherung aus. Die Zuschüsse an die Knappschaftliche Rentenversicherung haben die Funktion,

das Defizit auszugleichen. Darüber hinaus wird ein zusätzlicher Bundeszuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten gezahlt. 1998 war dieser noch relativ gering, in den Folgejahren wurde er aus dem Aufkommen der Öko-steuer finanziert.

Als weitere Einnahmen fallen noch Vermögenserträge und Beiträge auf Transfers an. Beiträge an die Rentenversicherung werden beim Bezug des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe, des Krankengeldes und des Pflegegeldes gezahlt.

In der folgenden Übersicht sind die Einnahmen nach den Haupteinnahmequellen aufgelistet. Bei einem Beitragssatz von 20,3 % und der Regelung, dass ein Mindestbeitrag von DM 200 pro Monat zu zahlen ist, würden Einnahmen in Höhe von 536 Mrd. DM erzielt:

Modellrechnung	
– Einnahmen –	
Basisjahr 1998, Beitragssatz 20,3 %, Mrd. DM	
Beiträge	
Erwerbseinkommen	364,19
Kapitaleinkünfte	20,01
Mindestbeitragszahlung	26,60
Beiträge auf Transfers	28,21
Bundeszuschuss	
Arbeiter und Angestelltenversicherung	72,70
Knappschaftliche Rentenversicherung	13,99
Zusätzlicher Zuschuss für AR + AN-Versicherung	9,60
Vermögenserträge	0,73
Einnahmen	536,03

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2000, Bonn 1999, S. 222. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 18, Reihe 1.3, Konto der Sozialversicherung. Eigene Berechnungen.

5.7 AUSGABEN

5.7.1 Ausgaben für bisher Versicherte

Die Ausgaben eines universellen Rentenversicherungssystems werden auf der Basis der Rentenzahlungen im Jahr 1998 geschätzt. Aus der Rentenbestandsstatistik bzw. den Jahresabschlüssen sind die Ausgaben für Altersrenten, Erwerbsmin-

derungsrenten und Waisenrenten zu bestimmen, dabei werden die drei Rentenversicherungsbereiche, die Rentenversicherung für Angestellte, die Rentenversicherung der Arbeiter und die Knappschaftliche Rentenversicherung berücksichtigt.

Für Altersrenten wurde im Jahr 1998 ein Betrag von 240,2 Mrd. DM ausgegeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Ausgabebetrag auch Renten für Personen enthalten sind, die jünger sind als das gesetzlich vorgesehene Renteneintrittsalter. Für Waisenrenten wurden 1,6 Mrd. DM und für Invaliditätsrenten 36,7 Mrd. DM aufgewendet.

Die Rentenansprüche der Personen, die bisher schon Rentenansprüche auf Grund von Erwerbstätigkeit (einschließlich der Beitragszahlungen der BA im Fall der Arbeitslosigkeit) erworben hatten, erhöhen sich noch wegen einer eventuell zu erfolgenden Mindestbeitragszahlung und der Beitragszahlung wegen des Bezuges von Vermögenserträgen. An Kapitalerträgen sind dieser Personengruppe 65,7 Mrd. DM zuzurechnen.

Volle oder aufstockende Mindestbeiträge sind von 2,41 Mill. Männern und von 7,59 Mill. Frauen zu entrichten. Das der Berechnung der Rente zu Grunde liegende Einkommen erhöht sich um insgesamt 88,5 Mrd. DM (Männer: 18,8 Mrd. DM, Frauen: 69,7 Mrd. DM).

Für die Männer ergibt sich aus beiden Komponenten ein durchschnittlicher Erhöhungsbetrag von 2 200 DM pro Jahr. Bei den Frauen erhöht sich das Einkommen um 5 714 DM pro Jahr. Aus diesen Einkommensbeträgen lassen sich folgende Durchschnittsbeträge an monatlichen Rentenerhöhungen für die jeweilige Gruppe insgesamt berechnen:¹⁴⁶ Männer würden zusätzlich 1,98 DM und Frauen 5,13 DM erhalten, wenn sie auf der Basis dieser erweiterten Einkommen (Mindest-) Beiträge zahlten.¹⁴⁷

Die Zahl der Rentnerinnen und Rentner wurde auf der Basis der Querschnittergebnisse geschätzt. Als Rentenvolumen ergibt sich damit bei den Männern ein Betrag von 4,5 Mrd. DM pro Jahr und bei den Frauen von 19,4 Mrd. DM. Insgesamt ist somit an die Gruppe der bisher Versicherten ein Rentenvolumen von 302,4 Mrd. DM zu zahlen.

146 Die zusätzlichen Rentenanwartschaften, die im universellen Rentensystem entstehen würden, werden auf der Basis der Querschnittsergebnisse von 1998 ermittelt. Zu dieser Methode vgl. Abschnitt 4 und Abschnitt 5.9.2.

147 Für die jeweils Betroffenen ist der Betrag höher. Eine volle Mindestbeitragszahlung ergibt einen Rentenwert von gut 10 DM monatlich.

Für die Personengruppen, die bisher nicht Mitglied der Rentenversicherung waren und daher auch keine Rentenansprüche erwerben konnten, werden die zu zahlenden Renten auf der Basis der 1998 dieser jeweiligen Berufsgruppen angehörenden Personen und ihrer Einkommen geschätzt. Ebenfalls wird versucht die Ansprüche, die auf der Mindestbeitragszahlung beruhen, auf der Basis der 1998 zu zahlenden Beiträge zu schätzen.

5.7.2 Rentenausgaben für Beamte

Die Schätzung der Rentenausgaben für die Beamten knüpft ebenfalls an den bisherigen Zahlungen des Systems für ihre Versorgung bei Alter und Erwerbsminderung im Jahr 1998 an.

Im Jahre 1998 wurden 43,0 Mrd. DM als Ruhegehalt (d. h. ohne Witwen-/Witwergeld) für im Ruhestand befindliche Beamten ausgegeben. Darin enthalten sind Zahlungen des Bundesbahnvermögens in Höhe von 5,7 Mrd. DM und Zahlungen der Post in Höhe von 7,1 Mrd. DM. In diesen Zahlungen sind Pensionen wegen Dienstunfähigkeit (Frühpensionen) enthalten.¹⁴⁸

Insgesamt wurden die Ruhegehaltszahlungen im Jahr an 814 800 Personen, davon an 168 100 Frühpensionäre, geleistet.

Hier wird davon ausgegangen, dass im universellen Rentenversicherungssystem die Alterssicherung für Beamte ähnlich gehandhabt werden soll wie bei den Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst, d. h. in eine Grundsicherung über die Rentenversicherung und eine Zusatzversorgung aufgeteilt werden soll. Deshalb werden den Beamten im Ergebnis die üblichen Alterssicherungsansprüche zuerkannt.

Aus der AVID'96-Untersuchung¹⁴⁹ ergibt sich, dass knapp 23 % der Alterseinkünfte der ehemaligen Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst aus der Zusatzversicherung gezahlt werden. Wird diese Quote auf die Summe der gesamten Pensionszahlungen übertragen, ergibt sich für das Jahr 1998 eine Summe von 33,2 Mrd. DM, die als Anteil der Rentenzahlungen an ehemalige Beamte angesehen werden kann.

Für die Zahlung von Waisengeld an Kinder ehemaliger Beamter wird ein Betrag von 192 Mrd. DM geschätzt. 33 000 Personen haben im Jahre 1998 eine Halb- oder Vollwaisenrente auf der Grundlage beamtenrechtlicher Vorschriften erhalten.¹⁵⁰

148 Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 14, Reihe 6.1, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2000, Wiesbaden 2001, S. 89.

149 Siehe AVID'96, Tab. 261.

150 Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 14, Reihe 6.1, 2000, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2001, S. 54, 88.

Der durchschnittliche Betrag belief sich auf 630 DM/pro Monat. Bei der Abschätzung des auf die Rentenversicherung entfallenden Anteils wurde auch hier ein Abschlag in Höhe von 23 % vorgenommen.

5.7.3 Rentenausgaben für Selbständige

Für die 2,33 Mio. männlichen Selbständigen wird ein durchschnittlicher Einkommensbetrag aus Erwerbsarbeit und Vermögen von 63 325 DM/Jahr ermittelt. Bezogen auf den Durchschnittsbetrag von 52 925 DM ergibt sich ein durchschnittlicher Entgeltpunkt von 1,2. In DM umgerechnet entspricht dies einem monatlichen Rentenwert von 57,05 DM.

Für die 1,313 Mio. weiblichen Selbständigen ergibt sich ein durchschnittliches Einkommen von 41 293 DM. Dies entspricht 0,78 Entgeltpunkten und einem Rentenwert von 37,08 DM.

Hinter den Versicherten im Jahr 1998 stehen 50 Geburtsjahrgänge. Bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung der Männer von 74,8 Jahren hätten auch die männlichen Selbständigen zu erwarten, dass sie 10 Jahre eine Rente beziehen können; im Durchschnitt würden also 10 Geburtsjahrgänge eine Rente beziehen. Interpretiert man die Querschnittszahlen als Längsschnitte, lässt sich auf dieser Basis eine Zahl von 466 000 Rentnern errechnen. Bei 50 Beitragsjahren ergibt sich ein Rentenbetrag von 2 852,50 DM pro Rentner und insgesamt ein Rentenauszahlvolumen von rund 16 Mrd. DM. Da aber 37,5 % der Selbständigen früher schon bei der Rentenversicherung versichert waren, d. h. bereits bei den bisher Versicherten berücksichtigt wurden, ist der Auszahlungsbetrag um diesen Prozentsatz zu kürzen. Insgesamt sind somit für die männlichen Rentner knapp 10 Mrd. DM für die Alterssicherung zu zahlen.

Für die Frauen ergibt sich bei ebenfalls 50 Beitragsjahren eine durchschnittliche Rente von 1 854 DM/Monat. Frauen haben eine höhere Lebenserwartung als Männer; sie liegt bei 80,7 Jahren. Man kann somit eine Rentenlaufzeit von 16 Jahren unterstellen. Für die 420 000 Rentnerinnen ergibt sich also ein Rentenvolumen von 9,34 Mrd. DM bei einer durchschnittlichen Rente von 1 854 DM pro Monat.

Auch hier hat eine Berücksichtigung der bereits heute gezahlten Renten zu erfolgen. Insgesamt sind somit 5,84 Mrd. DM Rente für weibliche ehemalige Selbständige zu zahlen.

5.7.4 Kappung der Renten

Bisher nicht vollständig eingerechnet wurde die im Konzept des universellen Rentensystems vorgesehene Kappung der Rente bei 4 500 DM/Monat. Die finanziel-

len Folgen einer solchen Kappung (vorbehaltlich der juristischen Bedenken) sind schwer zu kalkulieren. Die Höhe der Rente hängt von der Anzahl der zu berücksichtigenden Jahre ab. Bei einer Beitragszeit von 50 Jahren entspricht die Einkommensgrenze, bis zu der ein Mehrverdienst und die daraus folgende Beitragszahlung auch zu einer höheren Rente führt, ungefähr der 1998 geltenden Beitragsbemessungsgrenze (100 800 DM/Jahr). Einkommen oberhalb dieser Grenze würden bei voller Kappung nicht zu einer Rentensteigerung führen. In der Schätzung der Rentenausgaben für die bisher Versicherten sowie für die Beamten ist die Kappung der Renten bereits berücksichtigt. Es sei daran erinnert, dass für diese beiden Personengruppen die Rentenausgaben nach einer Methode ermittelt wurden, die von den bisher geltenden Regelungen einschließlich der Beitragsbemessungsgrenze ausgeht. Die Renten der Selbständigen wurden jedoch auf der Basis der Einkommen von 1998 hypothetisch errechnet, und dabei ist die Beitragsbemessungsgrenze explizit zu berücksichtigen. Bei den männlichen Selbständigen, die mehr als 100 800 DM verdienen, würde dies im Durchschnitt zu einer Reduktion der Renten um knapp 40 % führen. Das durchschnittliche zu berücksichtigende Einkommen dieser Personen würde von 165 540 DM auf 100 800 DM reduziert. Das Auszahlvolumen wird um 1,5 Mrd. DM reduziert. Bei den Frauen würde eine Kappung zu einer Reduktion um 0,6 Mrd. DM führen.

Eine Kappung um die Hälfte des die Bemessungsgrenze übersteigenden Betrages würde zu Reduktionen von 0,8 Mrd. DM bei den Männern und 0,3 Mrd. DM bei den Frauen führen.

Modellrechnung

– Ausgaben –

Basisjahr 1998, Mrd. DM

Renten für bisher Versicherte	
Altersrenten	240,22
Waisenrenten	1,64
Erwerbsminderungsrenten	36,68
Altersrente aus Vermögen	9,87
Altersrente aus Mindestbeitragszahlung	14,02
 Renten für Beamte	 33,20
Waisengeld (Beamte)	0,20
 Renten für Selbständige	
Rente auf Basis des Selbständigeneinkommens	15,84
Renten auf Basis des Mindestbeitrags	21,20
<hr/>	
Rentenzahlungen insgesamt	372,87
 Beitrag für Krankenversicherung	 25,36
Beitrag für Pflegeversicherung	3,17
Kindererziehungsrenten	2,20
Ausgaben für Rehabilitation	7,95
Verwaltungsausgaben	6,54
<hr/>	
Ausgaben insgesamt	418,09

Quellen: Jahresabschlüsse der Rentenversicherungsträger, in: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1999, Bonn 1999. Eigene Berechnungen.

5.8 BERECHNUNG DES SPIELRAUMS FÜR DIE BEITRAGSSENKUNG

Führt man die Ausgaben- und Einnahmenrechnung zusammen, ergibt sich auf der Basis der Gegebenheiten des Jahres 1998 ein finanzieller Spielraum von 117,94 Mrd. DM. Bezogen auf die Bemessungsgrundlage von 1 892,58 Mrd. DM (vgl. Tabelle A1) entspricht dies gut 6,2 Beitragspunkten.

5.9 DEMONSTRATION DER WIRKUNGSWEISE DES UNIVERSELLEN RENTENSYSTEMS AUF DER BASIS VON DATEN ÜBER DIE SOZIO-ÖKONOMISCHE STRUKTUR IM JAHRE 1998

Die folgende einfache Modellrechnung, die ebenfalls weitgehend auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) beruht, soll einige weitere quantitative Implikationen des universellen Alterssicherungssystems demonstrieren. Zu diesem Zweck wird ein fiktiver Versicherungsverlauf für eine Personengruppe vom Eintritt in die Versicherung bis zum Rentenalter konstruiert. Das Alter wird, wie in Abschnitt 5.4.1 beschrieben, im Folgenden als Differenz zwischen Beobachtungs- und Geburtsjahr definiert, das heißt, dass z. B. die »16-Jährigen« 15 bis 16 Altersjahre vollendet haben. Von diesem Alter an ist voraussetzungsgemäß die gesamte Bevölkerung Mitglied des universellen Rentensystems; bis zum Alter von 65 Jahren ergibt sich eine Versicherungsdauer von 50 Jahren.

In den folgenden Berechnungen wurde unterstellt, dass im universellen Rentensystem außer den bereits genannten Änderungen im Vergleich zum bestehenden Recht auch eine erweiterte Anrechnung von Kindererziehungszeiten gilt und die Ausbildungszeiten anders als bisher anerkannt werden.

5.9.1 Anrechnung von Kindererziehungszeiten und Ausbildungszeiten

Kinder werden als die Zukunftssicherung der Gesellschaft angesehen, die insbesondere den Bestand des Rentenversicherungssystems sichern (IG-Bauen-Agrar-Umwelt 2000, S. 8). Obwohl dies von den Urhebern des Konzepts nicht explizit ausgeführt wurde, ist deshalb davon auszugehen, dass auch im universellen Rentenmodell Phasen der Kindererziehung als Beitragszeiten anerkannt werden. Allerdings impliziert nach unserem Ermessen das Ziel, eine

eigenständige Alterssicherung für alle Mitglieder der Gesellschaft zu erreichen, dass die Kindererziehung großzügiger als nach geltendem Recht anerkannt wird. Denn ohne Zweifel liegt eine der wesentlichen Ursachen für die noch immer unzureichende eigenständige Sicherung insbesondere der Frauen in der Tatsache, dass Kindererziehende deutlich geringere Chancen haben, durch Erwerbsarbeit Rentenversicherungsbeiträge zu finanzieren. Deshalb sind wir von folgenden Regelungen ausgegangen:

Zum einen sollten im universellen Rentenmodell für jedes Kind drei Jahre als Beitragszeiten auf der Basis eines durchschnittlichen Versichertenentgelts angerechnet werden, d.h. drei volle Entgeltpunkte je Kind; heute gilt dies nur für Geburten ab 1992, und für die davor geborenen Kinder gibt es lediglich ein Jahr. Zum anderen ergibt sich aus der alternativen Grundkonzeption, die keine Beitragsbemessungsgrenze vorsieht im Gegensatz zum geltenden Recht, eine volle additive Anrechnung der Kindererziehungszeiten. Heute werden diese bei gleichzeitiger Beitragszahlung, beispielsweise aufgrund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, nur insoweit anerkannt, als die Summe der anerkannten »realen« und monetären Beiträge die Beitragsbemessungsgrenze nicht überschreitet. Tatsächlich erhält daraufhin ein immerhin nennenswerter Kreis nicht die volle Anrechnung der Kindererziehungszeit.

Zum Dritten wird hier vorgeschlagen, die in der jüngsten Rentenreform beschlossenen Regelungen zur zusätzlichen Aufwertung der Kindererziehungszeiten bis zum vollendeten 10. Lebensjahr etwas anders zu gestalten als vorgesehen. Von der Gewerkschaftsseite werden die folgenden, erst für nach 1991 geltenden Regelungen zwar begrüßt (vgl. Standfest 2001, S. 340; IG Bauen-Agrar-Umwelt 2000, S. 8); nach unserem Ermessen sind jedoch die darin vorgenommenen Differenzierungen nicht sachgerecht:

- Von der Geburt des ersten Kindes an bis zu der Zeit, in der dieses oder weitere Kinder unter 10 Jahre alt sind, werden niedrige Entgelte aufgrund von Teilzeitarbeit und/oder geringem Lohn bei Vollbeschäftigung entsprechend den Vorschriften über die »Rente nach Mindesteinkommen« um 50 % auf maximal 100 % des Durchschnittseinkommens aufgewertet. Das heißt, dass sich je nach Höhe der tatsächlichen Verdienste unterschiedliche Aufstockungsbeiträge ergeben; maximal ist ein Drittel Entgeltpunkt zu erreichen (vgl. Langlütke und Rabe 2001, S. 6 ff.).
- Wenn Mütter oder Väter zwei und mehr Kinder unter 10 Jahren erziehen und nicht erwerbstätig sind, sollen in jedem Fall – allerdings erst nach Ende der bereits angerechneten »Babyjahre« – für die Zeit bis zum vollendeten 10.

Lebensjahr des jüngsten Kindes ein Drittel eines Entgeltpunktes je Jahr angerechnet werden.

Hausfrauen oder (-männer) sollen für die gleichzeitige Betreuung von mindestens zwei Kindern im Alter von drei bis unter 10 Jahren also einen Renten-Bonus von einem Drittel Entgeltpunkt je Jahr erhalten, aber leer ausgehen, wenn nur ein Kind in diesem Alter betreut wird. Letzteres ist angesichts des Mangels an Kinderbetreuungseinrichtungen und an (familienfreundlichen) Arbeitsplätzen, der auch schon bei einem Kind die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert, eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung. Andererseits sollen unter den Eltern mit mindestens zwei Kindern diejenigen erwerbstätigen Mütter (oder Väter) im Vergleich zu Hausfrauen (-männern) schlechter gestellt werden, die mehr als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens verdienen. In den ersten drei Lebensjahren eines Kindes werden erwerbstätige Eltern durch die Aufstockung des Werts ihrer monetären Beiträge aber wiederum gegenüber den Nichterwerbstätigen privilegiert.

Diese Differenzierungen erscheinen nahezu willkürlich und dürften für die Betroffenen vollkommen unverständlich sein. Es ist fraglich, ob die Neuregelungen in dieser Hinsicht Bestand haben werden. Insbesondere im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass die bisher angerechneten Kindererziehungszeiten unabhängig von der Erwerbstätigkeit in gleicher Höhe (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) anzuerkennen seien und eben nicht lediglich eine »Lückenfüllerfunktion« haben, sondern Kindererziehung als realen Beitrag zur GRV anerkennen sollen, ist dies eher unwahrscheinlich. Wir sind daher der Ansicht, dass die zusätzlichen eigenständigen, kindbezogenen Leistungen bei Allen in gleicher Weise anzuerkennen sind. In den Modellrechnungen haben wir angenommen, dass Mütter oder Väter für die Phase der Erziehung drei- bis unter 10-jähriger, unabhängig von der Zahl dieser Kinder, und unabhängig davon, ob in dieser Zeit eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder nicht, je Jahr einen Drittel Entgeltpunkt erhalten (»additive Lösung« wie bei den heute bereits gewährten Erziehungszeiten). Dies sollte auch für alle Geburten und nicht erst für die nach 1991 Geborenen gelten.

Auf die Frage, ob diese Regelungen ausreichen würden, um eine eigenständige Sicherung der Kindererziehenden zu gewährleisten, soll an späterer Stelle eingegangen werden.

Da die Versicherungspflicht im universellen Rentensystem bereits mit dem 16. Lebensjahr beginnen soll, erscheint es angemessen, auch die Regelungen über die Zeiten der (Schul-)Ausbildung anders zu gestalten als im heutigen System. Das geltende Recht zu diesem Sachverhalt ist äußerst kompliziert (»Gesamtleistungsmo-

dell») und begünstigt letztlich denjenigen Personenkreis, der drei Jahre Ausbildung an Schulen, Universitäten etc. nach Vollendung des 17. Lebensjahres und in der Folgezeit durchgängige Versicherungszeiten mit relativ gutem Verdienst aufzuweisen hat. Ausbildung in welcher Form auch immer – in der betrieblichen Lehre oder in der Weiterbildung – ist ein realer Beitrag zum Funktionieren auch des Alterssicherungssystems. Wie bei den Kindererziehungszeiten plädieren wir daher dafür, dass Ausbildungszeiten als Pauschale für Alle und additiv zu eventuell gleichzeitig geleisteten monetären Beiträgen anerkannt werden. In den folgenden Rechnungen ist das unterstellt worden. Jeder Versicherte erhält drei Jahre für Zeiten der (Schul-)Ausbildung im Wert von Beiträgen auf Basis eines Durchschnittseinkommens angerechnet, also einen Entgeltpunkt je Jahr.

5.9.2 Berechnung der Durchschnittsrente und des Beitragssatzes

Die Daten über die sozio-ökonomische Struktur der Bevölkerung im Jahre 1998, die über den Besuch von Schulen und Universitäten, über das Einkommen sowie Kindererziehung und andere versicherungsrelevante Tatbestände informieren, liefern Anhaltspunkte dafür, in welchem Umfang die Versicherten in diesem Kalenderjahr im »Querschnitt« durch alle Altersjahre Rentenanwartschaften erwerben. Wenn man davon ausgehen könnte, dass die Verhältnisse im Jahre 1998 im Durchschnitt ungefähr die Strukturen widerspiegeln, die auch für zurückliegende Versicherungszeiten typisch sind, so ließen sich aus diesen Daten Anhaltspunkte für den Versicherungsverlauf im »Längsschnitt« des Lebens heutiger Rentnergenerationen ableiten. Man könnte dann annehmen, dass die Ruheständler im Mittel beispielsweise aus Beitrags- oder Ausbildungszeiten ebenso viele Entgeltpunkte erworben haben wie die »durchschnittlichen« Versicherten im Erwerbsalter während des Jahres 1998.

Eine solche Annahme ist bekanntlich zwar unrealistisch, weil die Strukturen sich im Zeitablauf ändern. Dennoch vermitteln die aus den Querschnittdaten abgeleiteten Rechnungen Einblicke in bestimmte quantitative Zusammenhänge. Da es keine empirischen Informationen über die Versicherungsverläufe unter den Bedingungen des alternativen Alterssicherungssystems geben kann, und einige wichtige Veränderungen sich auch nur langsam vollziehen, wäre es nicht sinnvoll, auf dieses Hilfsmittel zu verzichten. In den folgenden Modellrechnungen ist deshalb unterstellt worden, dass die Versicherungsbiographie der Rentnergeneration des Jahres 1998 sich in den Querschnittergebnissen für die 1998 im Alter von 16 bis 65 Jahren stehende Bevölkerung widerspiegelt und dass im übrigen die rechtli-

chen Regelungen des universellen Rentensystems bereits geherrscht haben. Das sind sehr abstrakte Annahmen, und man muss sich die begrenzte Aussagefähigkeit bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse bewusst sein, aber man kann immerhin erkennen, welches die wichtigen »Stellgrößen« des alternativen Systems sind.

Aus den Ergebnissen des SOEP für das Jahr 1998 wurde also unter den beschriebenen Annahmen ein fiktiver Versicherungsverlauf ermittelt, in dem sich die 50 Jahre vom Alter von 16 bis 65 Jahre **durchschnittlich** folgendermaßen zusammensetzen:

■ Zeiten der Ausbildung in Schule, Hochschule/Universität etc. (ohne Zeiten mit Mindestbeiträgen) ¹⁵¹	– 3 Jahre
■ Angerechnete Kindererziehungszeiten ¹⁵¹	– 4 Jahre
■ Beitragsjahre aufgrund von eigenem Einkommen und/oder Mindestbeiträgen (ohne Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten)	– 38 Jahre
■ Zeiten mit Bezug einer eigenen Versichertenrente	– 6 Jahre
Insgesamt:	– 50 Jahre¹⁵²

Ohne die Zeiten mit Bezug einer eigenen Rente erwirbt die fiktive Versichertenkohorte durchschnittlich rund 45 Versicherungsjahre. Diese vergleichsweise hohe Zahl kommt jedoch im wesentlichen deshalb zustande, weil alle Versicherungszeiten ohne oder mit sehr geringem Einkommen mit Mindestbeiträgen belegt sind und weil deutlich mehr Kindererziehungszeiten als im heutigen System anerkannt werden.

In der Modellrechnung wurden vereinfachend die Zeiten, die nicht oder nicht vollständig auf monetären Beiträgen aus eigenem Einkommen beruhen, als Phasen betrachtet, in denen die oben genannten Sachverhalte oder Arbeitslosigkeit (mit Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit) vorlagen. Beispielsweise wurden Zeiten des Krankengeldbezuges oder der häuslichen Pflege¹⁵³ nicht berücksichtigt. Diese Vereinfachung führt in der Modellrechnung lediglich zu einer leichten Überschätzung des Aufwands für die Mindestbeiträge und ist quantitativ allgemein von geringer Bedeutung.

151 Teilweise gleichzeitige Zahlung von Beiträgen.

152 Abweichung in der Summe durch Runden.

153 Für Pflegepersonen übernimmt heute die Pflegeversicherung im gewissen Umfang die Beitragszahlungen.

Für die oben genannten Zeiten lassen sich die Durchschnittsrenten nach den beschriebenen Vorgaben des universellen Alterssicherungssystems ermitteln (Tabelle 11).

Das durchschnittliche Altersruhegeld, das sich nach 45 Versicherungsjahren unter dem Regime des universellen Systems ergeben hätte, ist im Vergleich zum heutigen sehr hoch.¹⁵⁴ Dies entspricht der Intention des Konzepts, denn es sollen ja im Grundsatz ausreichende eigene Renten entstehen. Der Vergleich, bezogen auf die Höhe der Durchschnittsrente, fällt insbesondere deshalb zu Ungunsten der bestehenden GRV aus, weil heute Renten mit einer geringen Anzahl von Versicherungsjahren den Mittelwert senken. Das liegt nicht nur an den noch immer durch Familienarbeit geprägten »unvollständigen« Versicherungsbiographien der Frauen. Auch unter den Männern gibt es im gegliederten heutigen Alterssicherungssystem einen nennenswerten Kreis von Rentnern mit kurzen GRV-Zeiten, denn ein nicht geringer Teil scheidet aus einer versicherungspflichtigen Tätigkeit aus, z. B. um Beamter zu werden oder sich selbständig zu machen. In der höheren Zahl der Versicherungsjahre schlagen zudem selbstverständlich die Mindestbeitragspflicht und die weit großzügigere Anrechnung von Kindererziehungszeiten zu Buche.

Die in Tabelle 11 ausgewiesenen Entgeltpunkte ergeben sich aus dem eigenen Einkommen, das Basis für die Beitragserhebung war, oder den Bemessungsgrundlagen für die übrigen Beitragszeiten wie Bezug von Arbeitslosengeld und die in der Tabelle aufgeführten Tatbestände. Der Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze würde ohne Kappung der Anwartschaften dazu führen, dass im universellen Alterssicherungssystem ein nicht unerheblicher Teil der Renten höher wäre als in der heutigen GRV. Wenn alle Rentenanwartschaften über der früheren Beitragsbemessungsgrenze gekappt würden (Variante 1), wären die Durchschnittsrenten im Vergleich zu den ungekürzten Beträgen um 18 % niedriger. Sind lediglich die Hälfte der Beiträge »verloren«, die aufgrund eines Einkommens über dieser Grenze gezahlt werden (Variante 2), beträgt die entsprechende Differenz 9 % (Tabelle 11).

Trotz der oben betonten Einschränkung in der Aussagefähigkeit der hier vorgestellten Modellrechnung erscheint es interessant, auf deren Basis eine hypothetische Einnahmen-Ausgaben-Rechnung vorzunehmen (Tabelle 12). Dafür wurde von stark vereinfachenden Annahmen hinsichtlich derjenigen Größen ausgegangen, die sich nicht aus den Querschnittsergebnissen von 1998 ableiten lassen. So ist unterstellt worden, dass die Personen, die bereits vor Vollendung des 65. Lebens-

154 Die durchschnittliche Altersrente in der GRV (alte Bundesländer) betrug im Mittel des Jahres 1998 monatlich 1 278 DM (errechnet nach: Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Rentenbestand am 31. Dezember 1997 und Rentenbestand am 31. Dezember 1998, jeweils Beiblatt).

Tabelle 11: Fiktive Berechnungswerte und Rente eines »durchschnittlichen« Versicherten im universellen Rentensystem errechnet auf der Basis von Daten des Jahres 1998

	Versicherungs- jahre	Entgeltpunkte je Versicherungsjahr Anrechnung		Durchschnittsrente DM / Monat		
		ohne monetä- ren Beitrag ¹⁾	Insgesamt	Ohne Kappung	Mit Kappung Variante 1 ²⁾	Variante 2 ³⁾
Zeiten der Ausbildung in Schule, Universität etc. ⁴⁾ Kindererziehungszeiten ⁴⁾	3	1,00	1,05	130	130	130
	4	0,53	0,81	164	149	156
Beitragsjahre aufgrund von beitragspflichtigen Einkommen und / oder Mindestbeiträgen ⁵⁾ darunter Jahre mit Mindestbeiträgen Insgesamt	38	0,03	0,87	1 589	1 258	1 424
	10 45	0,16 0,14	0,23 0,87	112 1 883	112 1 537	112 1 710

1) Rentenrechtlich als Pauschale zuerkannte Entgeltpunkte, nach fiktivem Einkommen bemessen. Zeiten mit vollen Mindestbeiträgen und Zeiten, in denen die eigenen Beiträge auf 200 DM/Monat aufgestockt werden.

2) Alle Anwartschaften, die auf Beiträgen auf der Basis eines Einkommens von über 8400 DM/Monat beruhen, werden gekappt.

3) Die Hälfte aller Anwartschaften, die auf Beiträgen auf der Basis eines Einkommens von über 8400 DM/Monat beruhen, werden gekappt.

4) Teilweise gleichzeitige Zahlung von Beiträgen.

5) Ohne Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des SOEP für das Jahr 1998.

jahres eine eigene Rente oder Pension bezogen hatten (nach den Ergebnissen des SOEP waren dies 5,2 Mio. Rentner), die gleichen durchschnittlichen Rentenbeträge erhalten wie die Altersrentner. Auch wurde angenommen, dass der Bundeszuschuss, der 1998 insgesamt reichlich ein Viertel (27 %) der Rentenausgaben in der GRV gedeckt hatte, im universellen Rentensystem lediglich anteilig die Hälfte davon beträgt, also rund 13 % der Rentenausgaben im alternativen System. Damit soll berücksichtigt werden, dass der Bund im Vergleich zu heute erheblich mehr Beiträge für die Anrechnung der Kindererziehungszeiten zahlen müsste und vermutlich auch einen Finanzierungsspielraum für die völlige oder teilweise Übernahme von Mindestbeiträgen einkommensschwacher Haushalte benötigt. Infolge der Annahme einer verbesserten Anrechnung von Kindererziehungszeiten, aber auch von Ausbildungszeiten, ist der Kreis der Mindestbeitragszahler mit rund neun Mio. Personen im Vergleich zu der in Abschnitt 5.6 vorgestellten Rechnung kleiner, und daher sind auch die Einnahmen aus Mindestbeiträgen geringer. Die weiteren Annahmen für die Modellrechnung sind in der Tabelle 12 angegeben.

Ohne die Kappung der Renten hätte sich also ein Beitragssatz von rund 19 % ergeben. Dass er lediglich einen Prozentpunkt unter dem tatsächlichen im Jahr 1998 (20,3 %) liegt, obwohl voraussetzungsgemäß die Ausgaben für die Witwen- und Witwersversorgung entfallen sollen, ist im Wesentlichen das Ergebnis der in dieser Rechnung zusätzlich zu den ursprünglichen Eckpunkten des alternativen Modells gesetzten Annahmen: Zwar finanziert der Bund im universellen Rentensystem mehr Beiträge für Kindererziehungszeiten, aber er zahlt insgesamt weniger an die GRV als 1998; unter Anderem spielt auch eine Rolle, dass in der Modellrechnung relativ hohe Zahlbeträge für die Frührenten angenommen worden sind.

Ein immerhin deutlicher Finanzierungsspielraum würde sich jedoch durch die Kappung der Renten ergeben. Würden die Anwartschaften aus Beiträgen auf der Basis eines Einkommens über der 1998 geltenden Beitragsmessungsgrenze um die Hälfte gekappt, wäre unter den hier beschriebenen Voraussetzungen der Beitragssatz um drei Prozentpunkte niedriger als 1998, und bei voller Kappung läge er etwa bei 15 %, also um rund fünf Prozentpunkte unter dem tatsächlichen Beitragssatz von 1998.

Bisher ist offen geblieben, inwieweit die privaten Haushalte den Aufwand für die Mindestsicherung selbst tragen sollten und könnten. Vorhersehbar ist, dass ein Teil der Mindestbeiträge aus allgemeinen Einnahmen des Staates finanziert werden müsste. Das betrifft z.B. den Kreis der Sozialhilfebezieher oder auch junge Menschen mit einer längeren Ausbildungszeit aus einkommensschwachen Schichten. Unter den Personen, die nicht bereits über die Anrechnung von Ausbildungs- oder

Tabelle 12: Hypothetische Einnahmen- Ausgabenrechnung 1998

Zahl der Rentner/innen Mill.	18,67		
Versicherungspflichtige Einkommen Mrd.DM/Jahr	1 892,58		
Beitragsbemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten Mrd. DM / Jahr	129,47		
Zeiten der Arbeitslosigkeit Mrd. DM / Jahr	51,90		
Beitragsbemessungsgrundlage insgesamt Mrd. DM/Jahr	2 073,95		
	Ohne Kappung	Mit Kappung Variante I ¹⁾	Mit Kappung Variante II ²⁾
Durchschnittliche Rente DM / Jahr	22 592	18 448	20 520
Ausgaben	Mrd. DM/Jahr		
Versichertenrenten	421,69	344,36	383,03
Waisenrenten ³⁾	2,49	2,03	2,26
Renten insgesamt	424,18	346,39	385,29
Beiträge für Krankenversicherung	28,84	23,55	26,20
Beiträge für Pflegeversicherung	3,61	2,94	3,27
Rehabilitation ³⁾	9,42	7,69	8,55
Verwaltung ³⁾	7,76	6,34	7,05
Ausgaben insgesamt	473,81	386,92	430,36
Einnahmen			
Bundeszuschuss (ohne Beiträge für Kindererziehungszeiten)	57,14	46,66	51,90
Mindestbeiträge	21,64	21,64	21,64
Vermögenserträge ⁴⁾	0,73	0,73	0,73
Beiträge			
aus versicherungspflichtigen Einkommen	359,82	290,09	324,96
für Kindererziehungszeiten	24,62	19,85	22,23
für Zeiten der Arbeitslosigkeit	9,87	7,95	8,91
Beiträge insgesamt	394,30	317,89	356,10
Einnahmen insgesamt	473,81	386,92	430,36
Beitragssatz⁵⁾	vH 19	vH 15	vH 17

* Abweichungen in den Summen und weiteren Ergebnissen durch Runden der Zahlen.

- 1) Alle Anwartschaften, die auf Beiträgen auf der Basis eines Einkommens von über 100800 DM/Jahr beruhen, werden gekappt.
- 2) Die Hälfte aller Anwartschaften, die auf Beiträgen auf der Basis eines Einkommens von über 100800 DM/Jahr beruhen, werden gekappt.
- 3) Den entsprechenden Relationen im Jahr 1998 gemäß als Anteil an den Rentenausgaben berechnet.
- 4) Gesetzte Größe (entspricht den Einnahmen der GRV 1998).
- 5) Nettoausgaben (Ausgaben abzüglich der Summe von Bundeszuschuss, Einnahmen aus Mindestbeiträgen und Vermögenserträgen) in Prozent der Beitragsbemessungsgrundlage insgesamt.

Quellen: Eigene Berechnungen und Schätzungen auf der Basis des SOEP und der Jahresabschlüsse der Rentenversicherungsträger. In: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1999, Bonn 1999.

Kindererziehungszeiten die Mindestsicherung erreichen, sind allerdings nach den Querschnittsergebnissen des SOEP 1998 die weitaus meisten (7,8 Mio.) Frauen ohne Kinder unter 10 Jahren. Das Problem der eigenständigen Sicherung von Frauen würde auch im universellen Rentensystem nicht vollständig gelöst. Darauf soll im folgenden Abschnitt hingewiesen werden.

5.9.3 Unterschiede zwischen Renten von Frauen und Männern

Nach dem oben beschriebenen Verfahren lassen sich hypothetische Versicherungsverläufe für Männer und Frauen ermitteln. Die auf der Basis der Daten von 1998 geschätzten durchschnittlichen Versicherungsjahre sind bei männlichen und weiblichen Versicherten unterschiedlich zusammengesetzt:

	Männer Jahre	Frauen Jahre
Zeiten der Ausbildung in Schule, Universität etc. (ohne Zeiten mit Mindestbeiträgen)	3	3
Angerechnete Kindererziehungszeiten (eventuell mit gleichzeitiger Beitragszahlung)	0	8
Jahre mit Mindestbeiträgen	5	12
Beitragsjahre ohne Kindererziehungszeiten und ohne Zeiten mit Mindestbeiträgen	37	23
Insgesamt ^{*)}	45	45

^{*)} Abweichungen in den Summen durch Runden.

Die Informationen über die sozio-ökonomische Struktur im Jahr 1998 lassen also – unter den oben genannten Vorbehalten – darauf schließen, dass künftig die Versicherungsverläufe noch immer stark durch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen geprägt sein werden. Die Renten für weibliche Versicherte beruhen deutlich seltener auf Beitragszahlungen aus Erwerbs- und Vermögenseinkünften, dafür aber auf Kindererziehungszeiten und – weit häufiger als bei männlichen Versicherten – auf Mindestbeiträgen.

Wie nicht anders zu erwarten, sind auch die durchschnittlichen Entgeltpunkte, die Frauen allein aufgrund von Beitragszahlungen (ohne diejenigen während der Kindererziehungszeiten) erwerben, mit durchschnittlich 0,64 je Jahr vergleichsweise niedrig. Gemessen an dem entsprechenden Berechnungswert der Renten

für Männer (1,05 je Jahr) sind diese Entgeltunkte um 40 % niedriger. An dieser Stelle sei übrigens angemerkt, dass die Strukturen, die sich in den Querschnittsdaten des Jahres 1998 niederschlagen, durchaus große Ähnlichkeit mit denen aufweisen, die sich in Hinsicht auf die Erwerbsbeteiligung und Stellung in der Einkommenshierarchie von Männern und Frauen in der heutigen Rentenstatistik widerspiegeln.

Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten führt zwar dazu, dass der Rückstand an Rentenanwartschaften, den weibliche Versicherte aufgrund Ihrer geringeren Erwerbsbeteiligung und Einkommen immer noch haben, teilweise ausgeglichen wird. Aber auch im universellen Rentensystem ist dieser Nachteil keineswegs beseitigt, ihre Renten sind im Mittel um etwa ein Drittel niedriger:

Durchschnittliche Versichertenrente*)

Männer	2260 DM/Monat
Frauen	1500 DM/Monat

*) Ohne Kappung der Renten

Bei verheirateten Versicherten ist die geschlechtsspezifische Differenz noch größer. Ehemänner haben – gemessen am Durchschnitt für alle Männer – deutlich höhere Einkommen und erwerben also überdurchschnittliche Rentenanwartschaften, während verheiratete Frauen im Mittel geringere Renten aus eigenen Beitragszahlungen haben als die übrigen weiblichen Versicherten. Die Zahlung von Mindestbeiträgen und »Babyjahren« bei der Rente würde die eigenständige Sicherung von Ehefrauen zwar fördern. Aber es ist zu befürchten, dass dieses Ziel nicht hinreichend erfüllt wird. Vor allem nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätige Mütter würden nach wie vor zu geringe eigene Renten haben. Dies kann durch die folgenden Beispiele verdeutlicht werden (Tabelle 13).

Zwar wird der Kreis von verheirateten Frauen, die so lange Familienphasen haben wie die in der Tabelle dargestellten Beispiele, immer kleiner. Aber zumindest in den alten Bundesländern stellen Versicherungsverläufe mit Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit bislang keine Ausnahmen dar.

Da man schon aus verteilungspolitischen Gründen der Gemeinschaft der Beitrags- und Steuerzahler nicht zumuten kann, die hohen Kosten für die Sicherung der Ehefrauen im bisherigen Umfang zu tragen, wird seit langem gefordert, dass Ehemänner oder -frauen Beiträge für die Alterssicherung desjenigen Partners zahlen, der nicht oder nicht in ausreichendem Umfang über eigenes Einkommen verfügt. (Zum Konzept der eigenständigen Sicherung von Frauen vgl. z. B. Krupp und

Tabelle 13: Beispiele für die Alterssicherung verheirateter Frauen im universellen Rentensystem
– Frauen mit zwei Kindern. Altersabstand der Kinder: Drei Jahre –

	Frau A. Nie eigenes Einkommen		Frau B. Erwerbstätig nach dem 10. Geburtstag des jüngsten Kindes		
	Ver- sicherungs- jahre	Entgelt- punkte je Jahr	Ver- sicherungs- jahre	Eigenes Ein- kommen	Entgelt- punkte je Jahr
Ausbildungszeiten	3	1,00	3	nein	1,00
Kindererziehungszeiten für Kinder unter drei Jahren	6	1,00	6	nein	1,00
Kindererziehungszeiten für Kinder im Alter von 3 bis unter 10 Jahren	7	0,33	7	nein	0,33
Beitragsjahre nach dem 10. Geburtstag des jüngsten Kindes	29	0,23	29	Ja: Durch- schnitt ¹⁾	0,53
		Rente DM / Monat 857			1271

1) Durchschnitt aller verheirateten weiblichen Versicherten ohne Kinder unter 10 Jahren im Haushalt.
 Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des SOEP für das Jahr 1998.

Meinhardt 1979, DIW 1979, Kirner 1989, Rolf und Wagner 1992). Der Vorschlag für ein universelles Alterssicherungssystem geht davon aus, dass die Mindestbeiträge für Verheiratete ohne eigenes Einkommen vom Ehepaar selbst aufgebracht werden müssten. Da diese in vielen Fällen nicht ausreichen würden, um eine angemessene eigene Rente aufzubauen, ist zu überlegen, ob die Mindestbeiträge aufgestockt werden sollten. Es ist auch empfehlenswert zu prüfen, ob nicht für Ehepaare ein Beitragsplitting eingeführt werden kann. Die im Familienrecht verankerte beidseitige Pflicht der Ehepartner, jeweils zum Unterhalt des anderen Partners beizutragen, sollte auf die Pflicht, auch für eine angemessene eigenständige Altersvorsorge beider Partner zu sorgen, ausgeweitet werden.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt hat vorgeschlagen, die bestehende gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in ein universelles System der Alterssicherung umzuwandeln. Ohne eine tief greifende Reform würden demographische, ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen die Durchsetzung zentraler Ziele der Alterssicherungspolitik immer mehr gefährden.

6.1 GRÜNDE FÜR DIE FORDERUNG NACH EINER TIEF GREIFENDEN REFORM

Demographisch bedingter Druck auf die Rentenfinanzen

Die demographischen Strukturveränderungen bedrohen langfristig massiv die finanzielle Entwicklung der GRV. Das bestätigt die in diesem Gutachten vorgelegte Bevölkerungsvorausschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) erneut. Bis zum Jahre 2050 werden aufgrund der anhaltend geringen Geburtenrate nur relativ wenige junge Leute in das Erwerbsalter hineinwachsen, während die Lebenserwartung weiterhin steigt. Obwohl das DIW davon ausgeht, dass die Zuwanderungen (obere Variante der Vorausschätzung: jährlicher Überschuss der Zu- über die Abwanderungen von 260 000) einen ausgleichenden Effekt auf die Entwicklung der Altersstruktur haben werden, ist nach 2020 mit einem starken Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter zu rechnen. Auch bei dem unterstellten, relativ hohen Zuwanderungssaldo dürfte die Zahl der Personen im Rentenalter (60 und mehr Jahre), bezogen auf den Bestand der 20- bis unter 60-jährigen, von 41 % (1999) auf fast 100 % im Jahre 2050 steigen.

... wird nur unzulänglich gemildert durch steigende Erwerbsbeteiligung

Gemildert wird der Einfluss der veränderten Altersstruktur auf die finanzielle Entwicklung der GRV durch die künftig steigende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Dies ist einerseits eine Folge der verlängerten Lebensarbeitszeit aufgrund der gesetzlichen Erhöhung der Altersgrenzen. Andererseits nimmt voraussichtlich die

Erwerbsbeteiligung der Frauen im mittleren Lebensalter weiterhin zu. Trotz dieser entlastenden Wirkungen ist jedoch absehbar, dass langfristig immer weniger Beitragszahler einen immer größer werdenden Rentenbestand finanzieren müssen.

Schritte zur Problemlösung im bestehenden System unbefriedigend

Der demographisch bedingte Druck kann entweder zu Beitragssatzsteigerungen oder zu Leistungskürzungen führen. Eine weitere Beitragssatzsteigerung wird von Vielen als eine ökonomische Überforderung der Wirtschaft angesehen. Steigen die Lohnkosten stark und sinkt deshalb die Konkurrenzfähigkeit im internationalen Wettbewerb, so könnten sich negative Effekte – vor allem im Beschäftigungsreich – ergeben.

Die Fortsetzung der bisher eingeschlagenen Wege zur Stabilisierung des Beitragssatzes würde die Gefahr unbefriedigender Konsequenzen bergen:

- Eine weitere Senkung des Rentenniveaus in der GRV ist angesichts der – auch nach jahrzehntelanger Beitragszahlung – mäßigen Höhe der Altersruhegelder von Versicherten mit kleinem oder mittlerem Verdienst kaum tragbar. Ob es gelingt, diese Senkung auf der Basis der privaten Vorsorge auszugleichen, ist fraglich, zumal dann, wenn die Arbeitgeberseite von der Verpflichtung zur solidarischen Beteiligung an den Kosten der ergänzenden Altersvorsorge verschont bleibt.
- Eine weitere pauschale Heraufsetzung der Altersgrenze für den Ruhestand würde auch den Kreis derjenigen Versicherten treffen, die bereits heute die längste Lebensarbeitszeit – unter häufig belastenden Arbeitsbedingungen – und die kürzeste Lebenserwartung haben.

Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel erhöht Armutsrisiko und gefährdet Lebensstandardsicherung breiterer Schichten

Die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt bringen es mit sich, dass künftig das Berufsleben von immer mehr Menschen durch Arbeitslosigkeit, Umschulung und nicht oder unzureichend versicherte Beschäftigungen geprägt sein wird. Viele wechseln vom sogenannten Normalarbeitsverhältnis in – zum Teil arbeitnehmerähnliche – Selbständigkeit oder neue Formen freiberuflicher Tätigkeit. Das Einkommen ist hier häufig nicht hoch genug, um eine ausreichende private Altersvorsorge aufzubauen. Das bestehende Alterssicherungssystem, das im Grundsatz durchgehende Erwerbs- und Versicherungsverläufe voraussetzt, kann

unter diesen Bedingungen zunehmende Armut im Alter nicht verhindern und das Ziel der Lebensstandardsicherung immer weniger gewährleisten.

Damit verliert das System auch die Basis für seine Funktion, eine ausreichende Hinterbliebenenversorgung zu sichern. Hinzu kommt, dass die bisherigen Regelungen für Renten an hinterbliebene Ehegatten infolge der hohen Scheidungshäufigkeit, des hohen Anteils von Ehen ohne oder mit nur einem Kind sowie der steigenden Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen ohnehin für die Zukunft die Legitimation verloren hat. Immer mehr jüngere Menschen lehnen die überkommene Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern nach dem Leitbild der »Versorger-Ehe« ab. Frauen streben heute eine eigenständige Teilhabe am Erwerbseinkommen sowie an den Leistungen des Alterssicherungssystems an. Aber die mangelnde Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit führt zu unterbrochenen und durch Teilzeitarbeit geprägten Erwerbsverläufen mit entsprechend niedrigen Erwerbseinkommen und unzureichenden eigenen Renten. Eine Beibehaltung des Witwen-/Witwerrentensystems ist keine geeignete Lösung. Es steht vielmehr im Widerspruch zur Forderung nach einer eigenständigen, ausreichenden Alterssicherung. Zudem begünstigt es tendenziell wohlhabende Haushalte und belastet alle Beitragszahler – einschließlich der erwerbstätigen Eltern – mit hohen Kosten.

6.2 ZIELE UND ECKPUNKTE DES REFORMMODELLS: DAS UNIVERSELLE ALTERSSICHERUNGSSYSTEM

Die gesetzliche Rentenversicherung soll in ein universelles Alterssicherungssystem umgewandelt werden, das folgenden Zielen gerecht wird:

- Solidarität und Gerechtigkeit zwischen und innerhalb der Generationen
- Beibehaltung der paritätischen Beitragsfinanzierung
- Verminderung der lohnbezogenen Belastung von Arbeitseinkommen
- Flexibilität beim Renteneintrittsalter
- Eigenständigkeit der Rentenansprüche
- Aufbau eines Grundstocks für eine individuelle Altersvorsorge für alle
- Vermeidung von Altersarmut

Die Eckpunkte des universellen Alterssicherungssystems lassen sich folgendermaßen skizzieren:

1. Angestrebt wird eine Versicherungspflicht, die sich auf die gesamte Wohnbevölkerung vom vollendeten 15. Lebensjahr an bis zum Rentenbeginn erstreckt. Beamte, politische Mandatsträger, alle Selbständigen und Nichterwerbstätige

wären somit ebenfalls versicherungspflichtig. Für jede Person der beschriebenen Altersgruppe muss ein Beitrag entrichtet werden. Vorgesehen ist ein Mindestbeitrag, der bezogen auf das Jahr 2000, etwa 200,- DM (102 Euro) pro Monat beträgt.

2. Anders als im bisherigen System der gesetzlichen Rentenversicherung, in dem im wesentlichen nur das Einkommen aus einer unselbständigen Beschäftigung bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen wird, sollen alle Einkommensarten und diese in voller Höhe berücksichtigt werden. Das schließt Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, Erträge aus Vermögen, d. h. Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, sowie alle sonstigen zu versteuernden Einkommensarten ein. Die Beitragsbemessungsgrenze entfällt.
3. Die Höhe der Rente soll sich an dem heute erzielten Niveau orientieren. Bei einem durchschnittlichen Verlauf des Berufslebens soll ein Nettorentenniveau von 70 % erreicht werden. Eine Äquivalenz von Beitrag und Rente soll nur bis zu einer Rentenhöhe von 4 500,- DM (2 301 Euro) pro Monat gelten (bezogen auf das Jahr 2000; diese Grenze soll dynamisiert sein). Rentenansparungen, die über diesen Betrag hinausgehen, werden gekappt.
4. Die Möglichkeit, eine Altersrente zu beziehen, soll anders als heute nicht mehr davon abhängen, dass ein bestimmtes Lebensalter erreicht wird, sondern ein voller Anspruch auf Altersrente entsteht im universellen Rentensystem nach 44 beitragspflichtigen oder gleichgestellten Versicherungsjahren, rechnerisch beginnend mit Vollendung des 15. Lebensjahres. Die Regelungen für einen früheren oder späteren Antritt des Ruhestands auf der Basis von versicherungsmathematischen Zu- oder Abschlägen beziehen sich auf die Versicherungsdauer, sollen aber ansonsten den heutigen Maßnahmen für einen »flexiblen« Renteneintritt entsprechen.
5. Angestrebt wird der Aufbau einer eigenständigen und ausreichenden Anwartschaft für alle Mitglieder der Gesellschaft. Damit entfällt die Notwendigkeit einer abgeleiteten Hinterbliebenenversorgung. Es sollen jedoch Vorkehrungen für den Vertrauensschutz in der Übergangsphase getroffen werden.

6.3 JURISTISCHE ASPEKTE EINES UNIVERSELLEN SYSTEMS DER GESETZLICHEN ALTERSSICHERUNG

Vor dem Hintergrund der immer schneller und tiefgreifender werdenden Dynamik des wirtschaftlichen und sozialen Wandels mit der Folge zunehmender ökonomi-

scher Unsicherheit gewinnt das Sozialstaatsprinzip an Bedeutung, das aus den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes (GG) abgeleitet wird. Dieses Postulat ist im Verbund mit anderen Staatszielen zu sehen, um die in Art. 1 Abs. 1 GG noch übergeordnete Zielstellung der Bundesrepublik Deutschland, nämlich die Achtung und den Schutz der Menschenwürde in Freiheit (vgl. Art. 2 GG) und Gleichheit (vgl. Art. 3 GG) optimal im sozialen Ergebnis zu realisieren. Die wirtschaftliche Sicherstellung auch und gerade der alten Menschen ist eine soziale Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft; ihr ist die Wahrung der Menschenwürde in einer solchen gefährdeten Situation aufgetragen.

Der Vorschlag, diese Aufgabe durch die Einführung des Systems einer universellen sozialen Rentenversicherung zu bewältigen, wirft im Wesentlichen folgende, in dem juristischen Teil der Untersuchung¹⁵⁵ behandelte Fragen auf:

- Ist es verfassungsrechtlich zu legitimieren, die gesamte Wohnbevölkerung (von einer bestimmten Altersgrenze an) in das öffentlich-rechtliche Rentensystem einzubeziehen?
- Welche Beitragsgestaltung und welche Formen des solidarischen Ausgleichs sind nach der Verfassung zulässig oder geboten?

Verfassung lässt Einrichtung einer Volksversicherung zu

Die Kompetenz der staatlichen Gemeinschaft, für die Alterssicherung zu sorgen, erstreckt sich im Grundsatz auf alle Mitglieder der Gesellschaft. Sollen die Prinzipien der individuellen Vorsorge und der beitragsäquivalenten Renten aufrechterhalten bleiben – im Gegensatz etwa zu einer aus Steuern finanzierten staatlichen Grundrente – so muss der Staat sicherstellen, dass seine Mitglieder während der gesamten Phase der Erwerbsfähigkeit für das Alter vorsorgen (können). Das gilt also auch für solche Zeiten, in denen kein oder kein ausreichendes eigenes Einkommen vorhanden ist, aus dem der Vorsorgeaufwand finanziert werden könnte, z.B. Zeiten der Ausbildung, der Kinderbetreuung in der Familie oder des Bezugs temporärer Sozialeinkommen über die bisher in der GRV bereits anerkannten Phasen hinaus. Nach dem Sozialstaatsprinzip der modernen Lesart sollen Sozialleistungen, die primär für die Risiken des Einkommensausfalls während des Erwerbsalters gedacht sind, nicht nur den aktuellen Bedarf abdecken, sondern auch die finanzielle Vorsorge für künftige Risiken mit beinhalten. Deshalb sollten auch Sozialhilfebezieher in die Rentenversicherungspflicht einbezogen werden.

155 Das juristische Gutachten erstellte Prof. Dr. Dr. Ulrich Lohmann.

Dieses Prinzip der »Sicherung der Sicherung« lässt sich ohne weiteres übertragen auf Personen, die ohne besondere gesellschaftlich anerkannte Tätigkeiten auf Erwerbstätigkeit verzichten, weil ihr aktueller Lebensbedarf aus anderen Quellen gedeckt wird, z.B. aus dem Einkommen des Ehepartners oder aus ihrem Vermögen. Da in beiden Fällen der Lebensunterhalt keinesfalls dauerhaft gesichert ist, muss soweit wie möglich aus diesen Quellen jeweils auch eine verlässliche Altersvorsorge finanziert werden.

Nicht erst seit der Diskussion über die »Scheinselbständigkeit« ist klar geworden, dass Selbständigkeit nicht ohne weiteres mit Entscheidungsfreiheit und wirtschaftlicher Selbstbestimmung gleich zu setzen ist. Bereits heute ist ein nennenswerter Kreis der Selbständigen in die gesetzliche Alterssicherung einbezogen oder in berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert. Nicht punktuelle Erweiterungen dieses Schutzes sondern die Einbeziehung aller Selbständigen und Freiberufler in die öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung wäre der sinnvollste Weg; diese ist geeignet, den in Frage stehenden Personenkreis wirksam zu schützen, sie ist erforderlich, weil ein milderes Mittel nicht zur Verfügung steht, und sie ist verhältnismäßig, da sie die aus Art. 2 GG resultierende allgemeine Handlungsfreiheit nicht im Kern antastet und genügend finanziellen Freiraum für eigene Erweiterungen und Ergänzungen lässt.

Mit analoger Begründung lässt sich feststellen, dass auch bei den Beziehern von Einkommen aus Sach- und Geldkapital wie bei den Selbständigen und Freiberuflern eine Pflichtsicherung und, gleichfalls wegen des *risque heureux* des überdurchschnittlich langen Lebens, eine *Pflichtversicherung* entsprechend der Höhe des Einkommens (nicht des Kapitals) geeignet, notwendig und verhältnismäßig ist.

Da die Ablösung der Beamtenversorgung durch ein Versicherungsverhältnis nicht möglich ist und auch das durch die Beamtenpension erreichte Sicherungsniveau zu den – nach der Verfassung zu achtenden – »hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums« gehört, wurde die Zulässigkeit einer »gestuften« Versorgung für Beamte geprüft. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass der Dienstherr allein und ungeteilt für die Versorgung verantwortlich bleibt, er jedoch – salopp formuliert – einen Teil aus einer anderen Kasse bezahlen lässt und diesen Teil dann bei seiner Leistung anrechnet. Nach diesem Prinzip wird bereits seit langem verfahren: Wenn der Beamte vor seiner Ernennung z. B. durch eine Angestelltentätigkeit Rentenanwartschaften erworben hatte, bleiben diese im Ruhestand ungeschmälert bestehen, und die Pensionsbezüge werden so weit gekürzt, dass keine höhere Gesamtversorgung als bei einem ‚Nur-Beamten‘ entsteht. Dass dies verfassungskonform ist, ist unbestritten. Im Übrigen wird bereits seit dem Versorgungs-

reformgesetz von 1998 von kommenden Besoldungs- und Versorgungserhöhungen ein Anteil einbehalten, der funktional nichts anderes ist als ein Beitrag der Beamten zu ihrer Alterssicherung. Würde dieser Beitrag höher, so bleibt entscheidend, dass die Alimentation nach Abzug von Steuern und sonstigen Abgaben amtsangemessen ist. Da die Beitragsfrage also auch kein unüberwindliches Hindernis darstellt, könnte man die Beamten und Berufssoldaten mittels einer »gestuften Versorgung« in eine Volksversicherung einbeziehen, ohne mit den grundgesetzlich verbürgten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in einen unlösbaren Konflikt zu geraten.

Der Einrichtung einer echten Volksversicherung, die das allgemeine Risiko des Einkommensausfalls im Alter abdeckt, stehen also keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen.

Einbeziehung aller Einkommensarten in die Beitragsbemessungsgrundlage und Mindestbeitragspflicht verfassungsrechtlich unbedenklich

Die Einbeziehung der Erwerbseinkommen aus selbständiger Tätigkeit und der Kapitalerträge in die Beitragsbemessungsgrundlage steht nicht im Widerspruch zu den Prinzipien des Sozialversicherungsrechts. Auch ist es verfassungsrechtlich nicht bedenklich, dass die Bezieher dieser Einkommensarten den gesamten Beitrag zur Rentenversicherung selbst zahlen müssten, während er bei Arbeitnehmern formal hälftig vom Arbeitgeber aus eigenen Mitteln abgeführt wird. Ökonomisch ist dieser »Arbeitgeber-Anteil« ein Teil des Lohnes und wird also aus dem Einkommen des Arbeitnehmers geleistet. Damit stellt es keine an Art. 3 GG zu messende Ungleichbehandlung dar, wenn die Beitragslast auch formal von Selbständigen und Kapitaleinkommensbeziehern allein zu tragen ist.

Hinsichtlich der Mindestbeitragspflicht erscheint es juristisch lediglich fraglich, ob Ehepaare mit nur einem(r) Einkommensbezieher(in) jedenfalls verpflichtet werden sollten, einen zweiten Rentenbeitrag zu zahlen. Wenn kein Bedarf daran besteht, die Rentenanwartschaften überproportional zum Haushaltseinkommen während des Erwerbsalters auszuweiten, könnte die Mindestbeitragspflicht als unverhältnismäßige Einschränkung der nach Art. 2 GG zu gewährleistenden allgemeinen Handlungsfreiheit angesehen werden.¹⁵⁶

156 Der vorgesehene Abbau der Hinterbliebenenversorgung wurde in dem juristischen Gutachten nicht behandelt.

... aber: Rentenhöhe darf nur moderat gekappt werden

Nach geltendem Recht werden Versicherte mit einem Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze oder unterhalb davon im Vergleich zu den Besserverdienenden relativ schwerer mit den Beiträgen zur GRV belastet, weil sie einen höheren Anteil ihres gesamten Einkommens abgeben müssen. Die daraus folgende verhältnismäßige Schlechterstellung der Bezieher nicht so hoher Einkommen spricht für den Fortfall der Beitragsbemessungsgrenze. Problematisch wäre es allerdings, wenn hohe Beitragszahlungen nicht auch zu »leistungsgerechten« Renten führen würden.

Die im Konzept des universellen Rentensystems vorgesehene Kappungsgrenze würde bedeuten, dass die Beitragsanteile, die eigentlich zu einer höheren Rente jenseits dieser Grenze führen würden, dem betroffenen Beitragszahler in keiner Weise mehr zu Gute kämen. Das vernachlässigt zu stark das vorsorgende Versicherungsprinzip und berücksichtigt nur einseitig das umverteilende Sozialprinzip, statt eine Lösung innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen kombinierenden Entscheidungs- und Gestaltungsrahmens zu suchen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss jede Beitragszahlung auch rentensteigernd wirken. Da in dem Mischsystem »Sozial-Versicherung« aber keine strenge versicherungsmathematische Äquivalenz herrschen muss, wäre eine mehr oder minder starke Degression der Leistungshöhe von einem bestimmten Leistungsumfang an zulässig.

6.4 FINANZIELLE KONSEQUENZEN EINES UNIVERSELLEN SYSTEMS DER GESETZLICHEN ALTERSSICHERUNG

Der Rahmen der Modellrechnung

Das DIW Berlin hat untersucht, welche finanziellen Konsequenzen sich ergeben hätten, wenn das universelle System der gesetzlichen Alterssicherung bereits in der fernen Vergangenheit eingeführt worden und seine Regelungen sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Leistungsseite vollständig wirksam wären. (Die Probleme des Übergangs vom einen in das andere System blieben also außer Betracht.) Die Basis der Modellrechnungen bildeten statistische Informationen für das Jahr 1998, z. B. über die Gliederung der Bevölkerung nach den für das Rentenrecht relevanten Merkmalen wie Erwerbstätigkeit, Einkommen und Zugehörigkeit zu verschiedenen Alterssicherungssystemen. Damit sind die Ergebnisse der Modellrechnung auch durch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in

diesem Jahr bestimmt. Es wurde also nicht von nennenswerten Rückwirkungen des veränderten Rentenrechts auf diese Bedingungen ausgegangen. Einige der damit nicht explizit getroffenen Annahmen werden voraussichtlich umstritten sein. Beispielsweise könnte eingewendet werden, dass es negativ auf die Vermögensbildung und damit auf das Einkommen wirkt, wenn Kapitalerträge beitragspflichtig werden. Diese und weitere Fragen bleiben jedoch der künftigen Diskussion über das universelle Alterssicherungssystem vorbehalten. Trotz der damit gesetzten Grenzen für ihre Aussagefähigkeit sind die folgenden Ergebnisse der Modellrechnung aufschlussreich.

Spielraum für Senkungen des Beitragssatzes

Infolge der Ausweitung der Beitragspflicht auf zusätzliche Personengruppen, alle Kapitalerträge und das gesamte Einkommen jenseits der heutigen Beitragsbemessungsgrenze würde das Beitragsvolumen in der GRV erheblich höher sein als im bestehenden System. Um die Größenordnungen zu berechnen, wurde zunächst von dem 1998 herrschenden Beitragssatz (20,3 %) ausgegangen und unterstellt, dass in diesem Jahr bereits der Mindestbeitrag von 200 DM (102 Euro) monatlich zu zahlen gewesen wäre. Nach den Befragungsergebnissen, die der Untersuchung zu Grunde lagen, wären 1998 schätzungsweise rund 2,3 Mill. Selbständige (einschließlich der freiberuflich Erwerbstätigen), die bisher noch nicht der GRV angehören, und 2,4 Mill. Beamte versicherungspflichtig geworden. Die beiden Gruppen hätten mit dem Beitrag, der auf ihr gesamtes Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen erhoben worden wäre, das Beitragsaufkommen der GRV im Vergleich zum bestehenden System um folgende Jahresbeträge (1998) erhöht:

■ Beiträge von Selbständigen einschließlich der Mindestbeiträge	29 Mrd. DM (15 Mrd. Euro)
■ Beiträge von Beamten	33 Mrd. DM (17 Mrd. Euro)

Hinzu kommen weniger ins Gewicht fallende Beiträge aus dem Einkommen weiterer, bisher nicht selbst in der GRV versicherter Personen, z.B. Hausfrauen oder Studenten.

Die Summe der Vermögenserträge, die der gesamten beitragspflichtigen Bevölkerung im Jahr 1998 zuflossen, wurde mit fast 100 Mrd. DM (51 Mrd. Euro) angegeben; daraus lässt sich ein Beitragsaufkommen von rund 20 Mrd. DM (10 Mrd. Euro) errechnen. Ein ähnlich großer Betrag (22 bis 27 Mrd. DM bzw. 11 bis 14 Mrd. Euro im Jahr) wäre außerdem durch die Mindestbeitragszahlungen eingenommen worden.

Die Mehreinnahmen aufgrund der erweiterten Beitragspflicht würden der GRV in voller Höhe nur für eine gewisse Phase innerhalb der – hier nicht weiter zu betrachtenden – Übergangszeit nach der Einführung der neuen Regelungen zur Verfügung stehen. Längerfristig führen bei unverändertem Rentenniveau die zusätzlichen Beiträge im Prinzip zu entsprechend erhöhten Rentenleistungen. Eine nachhaltige finanzielle Entlastung der GRV würde sich allerdings daraus ergeben, dass voraussetzungsgemäß Beitragszahlungen, die auf Einkommensbestandteilen oberhalb bestimmter Grenzen beruhen, nicht zu »beitragsgerechten« Renten führen sollen. In den Modellrechnungen wurde davon ausgegangen, dass die Kappung der Rentenanwartschaften an der (1998 geltenden) Beitragsbemessungsgrenze ansetzt.

Nach den der Untersuchung zugrunde liegenden Befragungsergebnissen hatten 1998 von der gesamten Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren etwa 5 %, das waren rund 2,7 Mill. Personen (darunter 1,8 Mill. Arbeiter und Angestellte) ein Einkommen aus Erwerbsarbeit und Vermögen über der Beitragsbemessungsgrenze der GRV (100 800 DM/Jahr). Aus den Angaben lässt sich ein Volumen aller über dieser Grenze liegenden Einkommen von rund 402 Mrd. DM (206 Mrd. Euro) – jeweils Jahreswerte – und Beitragseinnahmen von 82 Mrd. DM (42 Mrd. Euro) errechnen. Der Anteil der Personen mit einem so hohen Einkommen war bei den Beamten und Selbständigen deutlich höher als bei der Gruppe der Arbeiter und Angestellten. Beide Gruppen müssten sich also vermutlich überdurchschnittlich häufig an der Einkommensumverteilung zu Gunsten anderer Mitglieder der Versicherungsgemeinschaft beteiligen, wenn potentielle Rentenanwartschaften gekürzt würden.

Obwohl statistische Angaben über Vermögenserträge und sonstige Einkünfte in den oberen Einkommensklassen generell unsicher sind, lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass die unbegrenzte Beitragspflicht im Zusammenspiel mit einer gewissen Kappung der Rentenhöhe die künftigen Finanzierungsprobleme in der GRV durchaus nennenswert erleichtern könnte. Je nach Annahmen über die weitere Ausgestaltung dieser Neuregelungen zeigen die Modellrechnungen für das Jahr 1998 einen Spielraum für Beitragssenkungen von schätzungsweise zwei bis vier Prozentpunkten.

Eine auf lange Sicht erhebliche Entlastung würde sich auch ergeben, wenn die GRV nicht mehr die nach heutigen Regelungen hohen Kosten für die Witwen/Witwer-Versorgung tragen müsste. Im Jahre 1998 wurden hierfür rund 71 Mrd. DM (36 Mrd. Euro) aufgewendet. Bezogen auf die Bemessungsgrundlage aller im universellen System beitragspflichtigen Einkommen 1998 entspricht das fast vier Bei-

tragspunkten. Eine Entlastung in dieser Größenordnung würde erst wirksam, nachdem diese Hinterbliebenenrenten aus dem Bestand »herausgewachsen« sind und auch die notwendigen Übergangsregelungen für die bei der Reform älteren Ehepaare keine weiteren Ansprüche mehr nach sich ziehen.

Führt man die in der Modellrechnung geschätzten Ausgaben und Einnahmen zusammen, ergibt sich auf der Basis der Gegebenheiten des Jahres 1998 ein finanzieller Spielraum von etwa 118 Mrd. DM (60 Mrd. Euro) im Jahr. Bezogen auf das gesamte, nach neuem Recht versicherte Einkommen entspricht dies gut sechs Beitragspunkten.

Bei dieser Rechnung ist unter anderem unterstellt worden, dass die Beitragszahlungen, die auf Einkommensbestandteilen oberhalb der genannten Grenze beruhen, die Rentenhöhe überhaupt nicht steigern und der 1998 geleistete Bundeszuschuss an die GRV in Höhe von 96 Mrd. DM (49 Mrd. Euro) im Jahr auch unter den Bedingungen des alternativen Rentenmodells gezahlt worden wäre. Ob eine solche Finanzierungsstrategie zielgerecht ist, muss jedoch diskutiert werden.

Wie hoch ist der Bundeszuschuss im universellen Rentensystem?

Müssen alle Mitglieder der Gesellschaft vom Alter von 15 Jahren an bis zum Beginn des Ruhestands einen Mindestbeitrag entrichten, wird dies auch Haushalte mit geringem verfügbarem Einkommen treffen. Keineswegs flächendeckend übernehmen heute Sozialleistungsträger, die bei fehlendem oder unzureichendem Einkommen den laufenden Lebensunterhalt finanzieren, auch die Beitragszahlung für die Alterssicherung. Für diejenigen Personen, die ohnehin einen Anspruch auf Sozialhilfe haben oder ihn infolge der Beitragspflicht hätten, müsste der Aufwand für die Mindestbeiträge von öffentlichen Haushalten finanziert werden. Fraglich ist also, ob ein Teil der Mittel, die der Bund heute in Form des Zuschusses an die GRV leistet, dafür verwendet werden soll oder ob es möglich ist, die erforderlichen Beträge anderweitig aufzubringen.

Außerdem steht der Finanzierungsspielraum für Beitragssenkungen in der genannten Größenordnung nur dann zur Verfügung, wenn er nicht für weitere Maßnahmen zum Aufbau einer eigenständigen, ausreichenden Alterssicherung aller Mitglieder der Versichertengemeinschaft gebraucht wird. Infolge der allgemeinen Versicherungspflicht würde der Kreis von Personen zwar größer, die während des Erwerbsalters stetig ausreichende Beiträge auf der Basis eigenen Einkommens zahlen oder nur relativ geringe Versicherungslücken haben. Sind aber die Phasen der Mindestbeitragszahlung im Leben von Versicherten lang, wie das

künftig voraussichtlich z.B. bei verheirateten Müttern noch überdurchschnittlich häufig der Fall wäre, ergeben sich unzureichende Renten. Der vorgesehene Mindestbeitrag führt selbst nach 50 Beitragsjahren zu einer Rente weit unter dem Sozialhilfeniveau.

Spielraum für Beitragssenkungen auch bei verringertem Bundeszuschuss

Vor diesem Hintergrund wurden die Annahmen für die Modellrechnung etwas modifiziert. Um im universellen Rentensystem das Entstehen eigenständiger Ansprüche in Zeiten mit typischerweise unzureichendem eigenen Einkommen auf breiterer Basis zu fördern, wurde folgendes angenommen:

- Allen Mitgliedern der GRV wird für Zeiten der schulischen oder betrieblichen Ausbildung ein Rentenzuschlag im Wert von drei Beitragsjahren auf der – im Unterschied zum bestehenden System einheitlichen – Basis des durchschnittlichen Versicherteneinkommens gewährt. Der Aufwand hierfür wird aus Mitteln der GRV finanziert.
- Die Jahre der Betreuung und Erziehung von Kindern unter 10 Jahren aller Geburtsjahrgänge werden bei der Rente so angerechnet und berücksichtigt, wie das nach den bestehenden Regelungen lediglich bei Kindern der Geburtsjahrgänge 1992 und später der Fall ist; unter anderem sollen auch für die vor 1992 geborenen Kinder drei »Babyjahre« – bisher ist es nur ein Jahr – bei der Rente angerechnet werden. Die Beitragszahlungen für die rentenrechtlich anerkannten Kindererziehungszeiten übernimmt der Bund.
- In Anbetracht der juristischen Bedenken gegen die ursprünglich vorgesehene Kappung der Renten werden die Anwartschaften aus Beiträgen auf der Basis eines Einkommens über der 1998 geltenden Beitragsmessungsgrenze durchschnittlich zur Hälfte angerechnet; das ist eine der Möglichkeiten degressiv-proportionaler Anrechnung.

Des weiteren wurde unterstellt, dass der Bundeszuschuss, der 1998 einschließlich der Beiträge für Kindererziehungszeiten insgesamt reichlich ein Viertel (27 %) der Rentenausgaben in der GRV gedeckt hatte, im universellen Rentensystem, ohne den Aufwand für die Kindererziehungszeiten, lediglich anteilig die Hälfte davon beträgt, also rund 13 % der Rentenausgaben im alternativen System. Damit soll berücksichtigt werden, dass der Bund im Vergleich zu heute erheblich mehr Beiträge für die Anrechnung der Kindererziehungszeiten zahlen müsste und vermutlich auch einen Finanzierungsspielraum für die völlige oder teilweise Übernahme von Mindestbeiträgen einkommensschwacher Haushalte benötigt. Aber es

handelt sich bei dieser Annahme lediglich um eine mehr oder weniger plausible Setzung. Künftige politische Entscheidungen könnten selbstverständlich zu anderen Ergebnissen führen.

Die modifizierte hypothetische Einnahmen-Ausgabenrechnung zeigt, dass trotz erhöhter Leistungen an die Rentner und des insgesamt verringerten Bundeszuschusses noch ein Finanzierungsspielraum vorhanden wäre. Der Beitragssatz hätte 1998 unter diesen Bedingungen der Neuregulierung rund 17 % betragen, das sind etwa drei Prozentpunkte weniger als im bestehenden System.

Höhere Durchschnittsrenten im universellen Alterssicherungssystem

Auf der Basis der statistischen Informationen für das Jahr 1998 lässt sich die Rentenhöhe je Versicherten im alternativen Alterssicherungssystem unter den modifizierten Annahmen schätzen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Altersruhegeld des gesamten Rentenbestands in der heutigen GRV ist der entsprechende Mittelwert für das Altersruhegeld, das sich nach 45 Jahren unter dem Regime der Neuregelung ergeben hätte, selbst bei einer Kappung der Anwartschaften über der vorgesehenen Grenze um die Hälfte ihres »beitragsgerechten« Werts deutlich höher. Das liegt im wesentlichen an den voraussetzungsgemäß längeren Versicherungszeiten, denn das Rentenniveau ist jeweils gleich. Auch Frauen würden vollständige Versicherungsverläufe haben und höhere Durchschnittsrenten als bei den gegenwärtigen Regelungen.

... aber eine eigenständige Alterssicherung wäre insbesondere bei Frauen nicht immer gewährleistet

Die Voraussetzungen für den Erwerb von Rentenanwartschaften werden auch künftig noch deutlich durch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen geprägt sein. So würden unter den modifizierten Bedingungen des universellen Alterssicherungssystems die Renten für weibliche Versicherte deutlich seltener auf Beitragszahlungen aus Erwerbs- und Vermögenseinkünften, mehr auf Kindererziehungszeiten und – weit häufiger – auf Mindestbeiträgen beruhen als das entsprechend bei männlichen Versicherten der Fall wäre. Der Rückstand, den Frauen bei der Alterssicherung durchschnittlich hinnehmen müssten, ist auf der Basis aktueller Daten auf etwa ein Drittel der Renten für Männer zu schätzen.

Verheiratete Frauen erwerben im Mittel noch geringere Rentenanwartschaften aus eigenen Beitragszahlungen als die übrigen weiblichen Versicherten, weil ein nicht zu vernachlässigender Kreis unter ihnen auch heute noch während längerer

Phasen der Kindererziehung und danach nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätig ist. Die Zahlung von Mindestbeiträgen und »Babyjahren« bei der Rente würde die eigenständige Sicherung von Ehefrauen zwar erheblich fördern. Aber es ist zu befürchten, dass dies im Hinterbliebenenfall keineswegs immer ausreicht, um den Fortfall der Witwenrente zu kompensieren.

6.5 FAZIT

Nach dem Vorschlag für ein universelles Alterssicherungssystem würden künftig alle Mitglieder der Gesellschaft im Alter eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten. Das Altersruhegeld würde weiterhin im Grundsatz nach dem Prinzip der Beitragsgerechtigkeit bemessen und das Rentenniveau etwa dem in der GRV jetzt erreichten Niveau entsprechen. Das Element des sozialen Ausgleichs wäre aber größer als im heutigen System, da alle hohen Einkommen zur Finanzierung der Maßnahmen zur Einkommensumverteilung innerhalb einer Generation herangezogen würden. Gerechtere Umverteilungseffekte würden sich auch aus dem langfristigen Abbau der Witwen(r)-Versorgung zugunsten einer verbesserten eigenständigen Sicherung ergeben. Infolge der Einbeziehung aller Einkommensquellen würde die Finanzierungsgrundlage weitgehend unabhängig von Strukturverschiebungen zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit sowie zwischen Arbeit und Kapital und damit stabiler.

Eine juristische Bewertung einer solchen Umgestaltung zeigt, dass das System einer universellen sozialen Rentenversicherung, wenn es denn vom demokratischen Gesetzgeber oder, nach Einführung einer entsprechenden Möglichkeit eines Volksentscheides, von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern selbst beschlossen worden ist, nicht wegen mangelnder Kompatibilität mit dem Grundgesetz scheitern müsste. In Fortsetzung der Linie der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialen Pflegeversicherung wäre die Wahrscheinlichkeit eines positiven Votums aus Karlsruhe hoch.

Die Untersuchung der finanziellen Konsequenzen eines universellen Rentenversicherungssystems macht deutlich, dass die mit dem Konzept eines universellen Rentensystems angestrebten Ziele zumindest in wesentlichen Punkten erreicht werden könnten. Auf Grund der vorgesehenen geringen Höhe der Mindestbeiträge, die vor allem von verheirateten Frauen zu zahlen wären, würden Personen ohne weitere Anwartschaften zwar häufig nur eine niedrige Altersrente erhalten, die im Hinterbliebenenfall nicht ausreichend wäre. Deshalb müsste das Kon-

zept des universellen Alterssicherungssystems in diesem Element noch weiter entwickelt werden. Beispielsweise sollte überlegt werden, zu einem konsequenten »Beitragssplitting« überzugehen, um bei verheirateten (und eventuell bei unverheiratet zusammenlebenden) Personen die Diskrepanz der Höhe der Rente zwischen Männern und Frauen auszugleichen. Aber es würde ein Grundstock für eine eigenständige Sicherung aller Mitglieder der Gesellschaft geschaffen, der zumindest teilweise von den Versicherten während des Erwerbsalters selbst finanziert wird. Das würde künftig den staatlichen Aufwand für die bereits gesetzlich vorgesehene bedarfsorientierte Mindestsicherung verringern.

Der Beitragssatz für die Alterssicherung würde voraussichtlich langfristig unter demjenigen liegen, den das gegenwärtige System bei Aufrechterhaltung des Rentenniveaus benötigen würde. Die demographischen Strukturverschiebungen würden zwar – bei unverändertem Absicherungsniveau – auch bei den entsprechenden Neuregelungen künftig höhere Beitragssätze notwendig machen. Jedoch würde das Ziel erreicht, die zusätzliche Belastung der Arbeitseinkommen und Arbeitskosten mit dem Aufwand der Alterssicherung dauerhaft zu mildern.

ZU DEN KAPITELN 1, 2, 4 UND 5

- AVID '96* (1999): Vgl. Kortmann und Schatz.
- Bomsdorf, Eckart* (1993): Generationensterbetafeln für die Geburtsjahrgänge 1923 bis 1993: Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland. In: *Versicherungswirtschaft*, Bd. 13, Köln 1993.
- Bomsdorf, Eckart* (1994): Zur zukünftigen Entwicklung von Mortalität und Lebenserwartung der Geburtsjahrgänge 1903 bis 1993. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 19, Heft 1/1993-94, S. 93ff.
- Brombacher-Steiner, Verena* (1998): Das Drei-Säulen-Modell der Schweiz. In: *Deutsche Rentenversicherung*, Heft 6 – 7, S. 432 ff.
- DIW* (1979): Gleichberechtigung von Mann und Frau – ein Problem für die gesetzliche Rentenversicherung. Bearb.: Ellen Kirner. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 14/79, S. 159 ff.
- DIW* (1999a): Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – Modellrechnungen bis 2050. Bearb.: Erika Schulz. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 42/99, S. 745-757.
- DIW* (1999b): Späterer Renteneintritt belastet Arbeitsmarkt. Bearb.: Volker Meinhardt. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 14/1999, S. 261 ff.
- DIW* (2000a): Problem der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt und Gert G. Wagner. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 30/2000, S. 479 ff.
- DIW* (2000b): Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050. Bearb.: Erika Schulz. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 48/2000, S. 809 – 817.
- Döring, Diether* (2000): Einige Anmerkungen zum Alterssicherungssystem der Schweiz aus deutscher Sicht. In: *Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.): *Rentenpolitik in Europa. Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen?* Bonn.
- Eitenmueller, Stefan und Konrad Eckerle* (2000): *Umfinanzierung der Alterssicherung*. Düsseldorf.
- EUROSTAT* (1999): *Bevölkerungstatistik, Daten 1960 – 1999*, Luxemburg.
- Gornig, Martin, Wolfgang Jeschek, Frank Stille und Erika Schulz* (1999): Internationale Arbeitskräftemobilität und Dienstleistungsbeschäftigung. In: *SOFI* (Hrsg.): *PEM 13: Dienstleistungen als Chance*, Göttingen, 1999, S. 362 – 449.

- IG Bauen-Agrar-Umwelt*, Bundesvorstand (2000): Konzeption der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt für ein universelles System der gesetzlichen Alterssicherung, Frankfurt am Main, 6. Juli (Manuskript).
- Kirner*, Ellen (1989): Keine Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Reform der Alterssicherung für Frauen. In: Ansprüche statt Almosen: Was erwarten Frauen von der sozialen Sicherung im Alter? Loccumer Protokolle 59 '88.
- Kolb*, Rudolf (1987): Das Gleichklanggebot der §§ 1272 Abs. 2 RVO, 49 Abs. 2 AVG, 71 Abs. 2 RKG. In: VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung 1/87, S. 10 ff.
- Kortmann*, Klaus und Christof *Schatz* (1999): Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID'96). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. München.
- Krupp*, Hans-Jürgen und Volker *Meinhardt* (1979): Die eigenständige soziale Sicherung der Frau – die Alternative der Teilhabe. In: WSI-Mitteilungen, Heft 12.
- Langelüddeke*, Anne und Birgitta *Rabe* (2001): Rentenreform 2000: Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen? In: Sozialer Fortschritt, Heft 1, S. 6 ff.
- Naef*, Hans (1991): Die Landesberichte, Schweiz. In: Hans F. Zacher (Hrsg.): Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Standfest*, Erich (2001): Zur aktuellen Lage der Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6 – 7, S. 338 ff.
- Projektgruppe Sozio-oekonomisches Panel* (1995): In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 1, S. 5 ff.
- Rolf*, Gabriele und Gert G. *Wagner* (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des »Voll Eigenständigen Systems« der Altersvorsorge. In: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 281 ff.
- Schmähl*, Winfried (1995): Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland. In: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Heinz Lampert. S. 225 ff. Berlin.
- Welti*, Felix (2000): Sozialversicherung für Selbständige öffnen. Bedürfnis nach sozialem Schutz wächst. In: Soziale Sicherheit, Heft 7/2000, S. 223 ff.

ZU KAPITEL 3

- Becker, Joachim* (2001): Transfergerechtigkeit und Verfassung. Die Finanzierung der Rentenversicherung im Steuer- und Abgabensystem und im Gefüge staatlicher Leistungen. Tübingen.
- Bieback, Karl-Jürgen* (2000): Verfassungsrechtliche Probleme, insbesondere Aspekte des Eigentumsschutzes und des Übergangsrechts bei einer Reform der Rentenversicherung – Diskutiert am Reformmodell des DJB. In: Rust, Ursula (Hrsg.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen. Wiesbaden, S. 111 – 138.
- Butzer, Hermann* (2001): Fremdsten in der Sozialversicherung. Zugleich ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherung. Tübingen.
- Depenheuer, Otto* (1995): Wie sicher ist verfassungsrechtlich die Rente? – Vom liberalen zum solidarischen Eigentumsbegriff –. In: Archiv des öffentlichen Rechts, S. 417 – 446.
- Ebsen, Ingwer* (1999): Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben. In: Schulin, Bertram (Hrsg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts. Bd. 3. Rentenversicherungsrecht. München, S. 133 – 163.
- Frohn, Hansgeorg* (2000): Die »versicherungsfremden« Leistungen der gesetzlichen Sozial-, insbesondere Rentenversicherung als Verfassungsproblem. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, S. 1 – 10.
- Hase, Friedhelm* (2000): Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts. Tübingen.
- Jarass, Hans D.* (1997): Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 545 – 551.
- Kirchhof, Ferdinand* (1999): Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 161 – 167.
- Kufer, Andreas* (1996): Verfassungswidrigkeit der Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung? In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 559 – 562.
- Merten, Detlef* (1999): Einbeziehung aller Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, S. 609 – 615.
- Oeter, Ferdinand* (1991): Grundgesetzwidrige Sozialtransfers. In: Deutsche Rentenversicherung, S. 342 – 351.
- Papier, Hans-Jürgen* (1996): Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. In: Baron von Maydell, Bernd/Ruland, Franz (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH). 2. Aufl. Neuwied usw., S. 73 – 124.

- Petrasch, Martin* (1999): Die Alterssicherung der Beamten: Zugleich eine nähere Betrachtung des § 14 a Bundesbesoldungsgesetz. Diss. jur. Würzburg.
- Rische, Herbert und Franz Josef Terwey* (1993): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung 1983, S. 273 – 295.
- Rolfs, Christian* (1999): Verfassungs- und Europarechtliche Probleme der Geringfügigkeitsreform. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, S. 611 – 618.
- Rüfner, Wolfgang* (1999): Möglichkeiten und Grenzen einer Neuordnung der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Sozialleistungssysteme. In: Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. 45. Wiesbaden, S. 101 – 123.
- Ruland, Franz* (1983): Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung – Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Versorgung der Beamten. Anlageband B zum Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme. Bonn.
- Ruland, Franz* (1997): Verfassungs- und Europarechtliche Grenzen bei der Umgestaltung des Sozialstaats im Bereich der Alterssicherung. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 19 – 42.
- Scholz, Rupert* (1999): Berufsständische Altersversorgung und gesetzliche Rentenversicherung: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberischer Umgestaltung. Rechtsgutachten für die Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V. Köln.
- Thiede, Reinhold* (2000): Beitrag und Steuer – Aspekte der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Modell des DJB. In: Rust, Ursula (Hrsg.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen. Wiesbaden, S. 189 – 202.
- Umbach, Dieter und Thomas Clemens* (1992): Sozialrecht und Verfassungsrecht. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 265 – 294.
- Volkmann, Uwe* (1998): Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. Tübingen.
- Wallerath, Maximilian* (1990): Rentenversicherung und Verfassungsrecht. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/Ruland, Franz (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied, S. 281 – 323.
- Wellkamp, Ludger* (2000): Verfassungsrechtliche Schranken belastender Sozialbeiträge. In: Sozialrecht + Praxis, S. 496 – 504.
- Wernsmann, Rainer* (2001): Die Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern aus Sicht der deutschen Verfassung. In: Deutsche Rentenversicherung, S. 67 – 84.

Zacher, Hans F. (2000): Der Sozialstaat an der Wende zum 21. Jahrhundert. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, S. 185 – 206.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<i>ArV</i>	Rentenversicherung der Arbeiter
<i>Anv</i>	Rentenversicherung der Angestellten
<i>SGB</i>	Sozialgesetzbesuch
<i>GRV</i>	Gesetzliche Rentenversicherung
<i>SOEP</i>	Sozio-oekonomisches Panel
<i>VDR</i>	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

TABELLEN

1	Lebenserwartung in West- und Ostdeutschland	14
2	Annahmen über grenzüberschreitende Wanderungen	19
3	Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1999 bis 2050 nach Altersgruppen und Geschlecht	20
4	Bevölkerung 1999 nach Altersgruppen und überwiegendem Lebensunterhalt	24
5	Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland	26
6	Entwicklung der Erwerbspersonen nach Altersgruppen	33
7	Erwerbslose nach überwiegendem Lebensunterhalt	35
8	Entwicklung der Nichterwerbspersonen nach Altersgruppen	38
9	Nichterwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt	39
10	Bruttoeinkünfte der Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren	74
11	Fiktive Berechnungswerte und Rente eines »durchschnittlichen« Versicherten im universellen Rentensystem errechnet auf der Basis von Daten des Jahres 1998	107
12	Hypothetische Einnahmen- Ausgabenrechnung 1998	109
13	Beispiele für die Alterssicherung verheirateter Frauen im universellen Rentensystem	112

ANHANGTABELLEN

A1	Kapital- und Erwerbseinkommen der Wohnbevölkerung	138
A2	Kapital- und Erwerbseinkommen der Wohnbevölkerung	139
A3	Kapital- und Erwerbseinkommen der Beamten	140
A4	Kapital- und Erwerbseinkommen der Selbständigen	141
A5	Kapital- und Erwerbseinkommen der Rentner	142
A6	Kapital- und Erwerbseinkommen der geringfügig Beschäftigten	143
A7	Kapital- und Erwerbseinkommen der Personen mit Schul- oder Hochschulbesuch	144

ABBILDUNGEN

1	Migration und Beschäftigung von Ausländern	16
2	Szenarien der Entwicklung der Zahl von Erwerbspersonen 1998 bis 2050	33

Tabelle A1: Kapital- und Erwerbseinkommen der Wohnbevölkerung

Kapital- und Erwerbs- einkommen DM/Jahr von... bis...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbsein- kommens- volumen in Mrd. DM	Erwerbs- einkommen Durch- schnitt DM pro Jahr	Kapital- einkommen Durch- schnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durch- schnitt DM pro Jahr			
0	4,093	-	-	-	-
1 - 7440	14,367	1 669	23,979	1 107	563
7441 - 12000	2,876	9 332	26,839	7 342	1 990
12001 - 20000	3,225	15 617	50,365	13 655	1 962
20001 - 30000	3,948	25 468	100,548	23 899	1 569
30001 - 40000	4,676	35 187	164,534	34 011	1 176
40001 - 50000	5,475	44 998	246,364	44 198	800
50001 - 60000	4,260	54 937	234,032	54 168	769
60001 - 80000	6,091	67 935	413,792	66 325	1 610
80001 - 100800	2,583	89 032	229,970	85 910	3 123
100801 und mehr	2,749	146 292	402,157	131 303	14 988
Einkommen > 0	50,251	37 664		35 703	1 961
insgesamt	54,343	34 827	1 892,578	33 014	1 814

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

**Tabelle A2: Kapital- und Erwerbseinkommen der Wohnbevölkerung
(ohne Beamte, Selbständige, Rentner geringfügig Beschäftigte)**

Kapital- und Erwerbseinkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommensvolumen in Mrd. DM	Erwerbseinkommen Durchschnitt DM pro Jahr	Kapitaleinkommen Durchschnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durchschnitt DM pro Jahr			
0	1,595	-	-	-	-
1 - 7440	6,394	1 629	10,416	1 092	538
7441 - 12000	2,013	6 790	13,668	5 624	1 166
12001 - 20000	3,271	10 604	34,686	9 326	1 278
20001 - 30000	3,942	22 492	88,663	21 230	1 262
30001 - 40000	4,406	33 675	148,372	32 868	807
40001 - 50000	4,661	44 322	206,585	43 602	720
50001 - 60000	3,735	54 565	203,800	53 877	688
60001 - 80000	4,687	67 855	318,036	66 764	1 091
80001 - 100800	1,913	88 241	168,805	84 916	3 325
100801 und mehr	2,025	144 846	293,313	130 114	14 732
Einkommen > 0	37,047	40 120		38 346	1 774
insgesamt	38,642	38 464	1 486,345	36 763	1 701

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Tabelle A3: Kapital- und Erwerbseinkommen der Beamten

Kapital- und Erwerbseinkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommensvolumen in Mrd. DM	Erwerbseinkommen Durchschnitt DM pro Jahr	Kapitaleinkommen Durchschnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durchschnitt DM pro Jahr			
0	0,006	-	-	-	-
1 - 7440	0,021	-	-	-	-
7441 - 12000	0,004	-	-	-	-
12001 - 20000	0,024	-	-	-	-
20001 - 30000	0,046	-	-	-	-
30001 - 40000	0,100	35 334	3,533	34 574	760
40001 - 50000	0,328	45 353	14,876	44 922	431
50001 - 60000	0,355	55 801	19,809	55 256	545
60001 - 80000	0,818	67 034	54,834	65 713	1 321
80001 - 100800	0,344	87 981	30,265	85 975	2 006
100801 und mehr	0,314	112 664	35,376	105 981	6 683
Einkommen > 0	2,354	68 075		66 237	1 838
insgesamt	2,360	67 910	160,209	66 076	1 834

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Tabelle A4: Kapital- und Erwerbseinkommen der Selbständigen

Kapital- und Erwerbseinkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommensvolumen in Mrd. DM	Erwerbseinkommen Durchschnitt DM pro Jahr	Kapitaleinkommen Durchschnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durchschnitt DM pro Jahr			
0	0,160	-	-	-	-
1 - 7440	0,332	2 704	0,898	1 781	924
7441 - 12000	0,149	9 158	1,365	7 725	1 433
12001 - 20000	0,322	15 702	5,056	14 034	1 668
20001 - 30000	0,354	24 562	8,695	23 545	1 018
30001 - 40000	0,360	35 162	12,658	30 159	5 003
40001 - 50000	0,515	46 041	23,711	44 726	1 315
50001 - 60000	0,187	53 992	10,097	51 254	2 738
60001 - 80000	0,573	66 725	38,233	62 981	3 744
80001 - 100800	0,261	91 460	23,871	87 626	3 834
100801 und mehr	0,430	168 019	72,248	151 310	16 709
Einkommen > 0	3,483	56 513		52 282	4 231
insgesamt	3,643	54 030	196,832	49 984	4 045

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

**Tabelle A5: Kapital- und Erwerbseinkommen der Rentner
(Rente stellt Haupteinkommensquelle dar)**

Kapital- und Erwerbs- einkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommens- volumen in Mrd. DM	Erwerbs- einkommen Durch- schnitt DM pro Jahr	Kapital- einkommen Durch- schnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durch- schnitt DM pro Jahr			
0	1,215	-	-	-	-
1 - 7440	3,684	1 517	3,371	915	602
7441 - 12000	0,245	13 197	2,217	9 051	4 146
12001 - 20000	0,097	-	-	-	-
20001 - 30000	0,086	-	-	-	-
30001 - 40000	0,019	-	-	-	-
40001 - 50000	0,007	-	-	-	-
50001 - 60000	0,000	-	-	-	-
60001 - 80000	0,007	-	-	-	-
80001 - 100800	0,000	-	-	-	-
100801 und mehr	0,000	-	-	-	-
Einkommen > 0	4,145	3 652		2 528	1 124
insgesamt	5,360	2 825	10,479	1 955	870

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

Tabelle A6: Kapital- und Erwerbseinkommen der geringfügig Beschäftigten

Kapital- und Erwerbseinkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommensvolumen in Mrd. DM	Erwerbseinkommen Durchschnitt DM pro Jahr	Kapital- und Erwerbseinkommen Durchschnitt DM pro Jahr
	Anzahl in Mill. DM	Durchschnitt DM pro Jahr			
0	0,030	-	-	-	-
1 - 7440	1,060	4 273	4,529	3 837	436
7441 - 12000	0,557	8 756	4,877	7 425	1 332
12001 - 20000	0,227	14 903	3,383	12 305	2 598
20001 - 30000	0,068	24 173	1,644	18 732	5 442
30001 - 40000	0,044	-	-	-	-
40001 - 50000	0,031	-	-	-	-
50001 - 60000	0,015	-	-	-	-
60001 - 80000	0,020	-	-	-	-
80001 - 100800	0,006	-	-	-	-
100801 und mehr	0,022	-	-	-	-
Einkommen > 0	2,050	11 229		8 899	2 330
insgesamt	2,080	11 067	23,019	8 771	2 296

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

**Tabelle A7: Kapital- und Erwerbseinkommen der Personen
mit Schul- oder Hochschulbesuch**

Kapital- und Erwerbs- einkommen DM/Jahr von ... bis ...	Kapital- und Erwerbseinkommen		Kapital- und Erwerbseinkommens- volumen in Mrd. DM
	Anzahl in Mill. DM	Durchschnitt DM pro Jahr	
0	0,390	-	-
1 - 7440	2,078	1 741	3,618
7441 - 12000	0,367	9 733	3,572
12001 - 20000	0,219	15 329	3,357
20001 - 30000	0,086	24 621	2,117
30001 - 40000	0,059	-	-
40001 - 50000	0,062	-	-
50001 - 60000	0,038	-	-
60001 - 80000	0,043	-	-
80001 - 100800	0,018	-	-
100801 und mehr	0,010	-	-
Einkommen > 0	2,980	8 602	-
insgesamt	3,370	7 606	25,632

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

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)« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 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 Kohte</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
26	<i>Svenja Pfahl (Hrsg.)</i> Moderne Arbeitszeiten für qualifizierte Angestellte?	18,00	13026	3-928204-97-1

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
27	<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Im Netz der Wissenschaft? Frauen und Macht im Wissenschaftsbetrieb	22,00	13027	3-928204-98-X
28	<i>Erika Mezger (Hrsg.)</i> Zukunft der Alterssicherung	16,00	13028	3-928204-99-8
29	<i>Hans-Erich Müller, Annette Martin</i> Beschäftigen statt entlassen	20,00	13029	3-935145-00-4
30	<i>Werner Maschewsky</i> Psychisch gestört oder arbeitsbedingt krank?	20,00	13030	3-928204-95-5
31	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Telearbeit	16,00	13031	3-935145-01-2
32	<i>Dorit Sing, Ernst Kistler</i> Neue Chancen für Frauen?	20,00	13032	3-935145-02-0
33	<i>Stefan Eitenmüller, Konrad Eckerle</i> Umfinanzierung der Alterssicherung	28,00	13033	3-935145-03-9
34	<i>Reinhard Schüssler, Oliver Lang, Hermann Buslei</i> Wohlstandsverteilung in Deutschland 1978 – 1993	32,00	13034	3-935145-04-7
36	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Arbeitszeitgestaltung und Chancengleichheit für Frauen	16,00	13036	3-935145-07-1
37	<i>Susanne Gesa Müller, Matthias Müller</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing	16,00	13037	3-935145-08-X
38	<i>Petra Wassermann, Andrea Hofmann</i> Vorhandene Kräfte bündeln	25,00	13038	3-935145-09-8
39	<i>Wolfgang Rudolph, Wolfram Wassermann</i> Das Modell »Ansprechpartner«	25,00	13039	3-935145-10-1
40	<i>Winfried Heidemann, Angela Paul-Kohlhoff, Susanne Felger</i> Berufliche Kompetenzen und Qualifikationen Vocational Skills and Qualifications	16,00	13040	3-935145-11-X
41	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Beschäftigung – Arbeitsbedingungen – Unternehmensorganisation	16,00	13041	3-935145-12-8

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
42	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Employment, working conditions and company organisation	16,00	13042	3-935145-13-6
43	<i>Beate Beermann/Christina Klenner</i> Olympiareife Mannschaften gesucht?	20,00	13043	3-935145-15-2
44	<i>Diether Döring/Hermann Henrich</i> Konzeptionelle Überlegungen zu einem Tariffrentenmodell	20,00	13044	3-935145-16-0
45	<i>Winfried Heidemann</i> <i>Unter Mitarbeit von: Lothar Kamp, Hartmut Klein-Schneider, Siegfried Leittretter, Mathias Müller, Susanne Gesa Müller</i> Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen	16,00	13045	3-935145-17-9
46	<i>Volker Eichener, Sabine Schaaf, Frank Schulte, Jörg Weingarten</i> Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen	35,00	13046	3-935145-18-7
47	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Personalplanung	16,00	13047	3-935145-19-5
48	<i>Boy Lüthje</i> Arbeitnehmerinteressen in einem transnationalen IT-Unternehmen	20,00	13048	3-935145-120-9
49	<i>Marianne Giesert/Jürgen Tempel</i> Gesunde Unternehmen – arbeitsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	20,00	13049	3-935145-21-7
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler</i> Telekommunikation im Aufbruch	20,00	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen	28,00	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> Störfallrecht und Betriebsverfassung	20,00	13053	3-935145-25-X

Nr.	Autor/Titel	DM/€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidling</i> Interessenvertretung und Expertenwissen	26,00	13054	3-935145-28-4
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft	€ 12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung	€ 15,00	13058	3-935145-32-2
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie	€ 10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> Welthandelsorganisation und Sozialstandards	€ 7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> Bündnisse für Arbeit im Betrieb	€ 11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen	€ 9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels	€ 12,00	13063	3-935145-37-3
64	<i>Achim Truger/Rudolf Welzmüller</i> Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur	€ 13,00	13064	3-935145-38-1
65	<i>Martin Sacher/Wolfgang Rudolph</i> Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen	€ 19,00	13065	3-935145-39-X
68	<i>Jan Prieue unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt</i> Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit	€ 23,00	13068	3-935145-42-X
69	<i>Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss</i> Kollektives Handeln	€ 30,00	13069	3-935145-43-8

**Bestellungen
bitte unter
Angabe der
Bestell-Nr. an:**



Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40
E-Mail: lavista@setzkasten.de