

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 163

Sicherheit im Alter

Zur Entwicklung, Konzeption
und Reform der Rentenversicherung

von Winfried Schmähl

Verlag J.P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Vor 100 Jahren (1889) wurde in Deutschland die staatliche Invaliden- und Altersrentenversicherung geschaffen. Sie war der dritte und letzte Zweig im Rahmen der maßgeblich von Bismarck geprägten Sozialversicherungsgesetzgebung, nach der gesetzlichen Krankenversicherung 1883 und der gesetzlichen Unfallversicherung 1884.

Damals sind für die soziale Sicherung von Arbeitnehmern Entscheidungen gefällt worden, die bis heute für die Entwicklung in Deutschland, sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR, bestimmend geblieben sind. Zwar unterscheidet sich die staatliche Alterssicherung heute in vieler Hinsicht tiefgreifend von dem, was vor 100 Jahren geschaffen wurde, doch sind viele wichtige Strukturelemente und auch organisatorische Regelungen bis heute erhalten geblieben und dürften auch noch einige Zeit Bestand haben.

Beginn und Ziele staatlicher Alterssicherung

Die Rentenversicherung war zunächst in erster Linie auf die Industriearbeiter ausgerichtet, erfaßte also nicht einmal alle Arbeiter. Daneben bestanden schon damals für die Beamten spezielle Regelungen für deren Alterssicherung, die im Laufe der Zeit vor allem hinsichtlich des Niveaus der Sicherung Vorbildfunktion für die gesetzliche Alterssicherung der Arbeiter und Angestellten erlangten. Schließlich gab es für Bergleute Regelungen, die in mancher Hinsicht gleichfalls Vorbild für die Gestaltung der gesetzlichen (Arbeiter-)Rentenversicherung waren, so z. B. die gemeinsame Beitragszahlung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Die *Ziele* der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung waren vor allem verteilungs- und innenpolitischer Art: Zum einen wurde durch die Schaffung eines Rentenanspruchs im Fall von Invalidität oder nach Erreichen einer bestimmten Altersgrenze (damals das 70. Lebensjahr) eine Beseitigung einkommensmäßiger *Armut* für alte Industriearbeiter und ihre Familien angestrebt, damit auch eine finanzielle Entlastung der Kommunen von Ausgaben für Armutsbekämpfung. Zum anderen sollte dadurch ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des sozialen Friedens geleistet werden. Die maßgeblich vom damaligen Reichskanzler Bismarck vorangetriebene Sozialgesetzgebung diente auch der Bekämpfung sozialistischer Bestrebungen: In Ergänzung zu den repressiven Maßnahmen („Sozialistengesetz“) zur Eindämmung dieser politischen Aktivitäten sollte im Sinne einer Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ die Sozialgesetzgebung dazu beitragen, daß die Arbeiter eine Bindung an den neuen Staat (das Deutsche Reich war ja erst 1871 gegründet worden) entwickeln und im Sinne von „Staatsrentnern“ auch staatsreu werden sollten.

Die Funktion sozialer Sicherung für den Erhalt des *sozialen Friedens* in Deutschland hat bis heute nichts an Bedeutung verloren. Hierin dürfte mit

eine wichtige, allerdings schwer zu quantifizierende Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung liegen. Die gesetzliche Rentenversicherung besitzt inzwischen große einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung in der Bundesrepublik. Daneben ist aber ihre beträchtliche politische Bedeutung zu berücksichtigen, auch für die soziale Stabilität. Dies wiederum ist zumindest indirekt von ökonomischer Bedeutung, wenn hierdurch beispielsweise die Streikhäufigkeit verringert wird, da dadurch Liefertermine verlässlicher werden, was u. a. positiv auf die Exportfähigkeit der deutschen Wirtschaft wirkt.

Die damalige deutsche Sozialpolitik, vor allem auch die Schaffung der Sozialversicherung, stand im Gegensatz zu den politischen Strömungen von Liberalismus und Sozialismus im 19. Jahrhundert, die staatliche Intervention tendenziell ablehnten. Was mit der Sozialversicherung geschaffen wurde, blieb allerdings im Hinblick auf das Ausmaß der direkten staatlichen, vor allem zentralstaatlichen Einwirkung hinter dem zurück, was Bismarck ursprünglich anstrebte: So wollte er im Hinblick auf die Finanzierung eine Staatsbürgerversorgung allein aus Steuermitteln. Stattdessen war „nur“ eine auf dem Versicherungsgedanken aufbauende Regelung durchsetzbar, bei der die Höhe der späteren Rente insbesondere durch die eigene Leistung des Versicherten (genauer: Lohnhöhe und Länge der Versicherungsdauer) bestimmt wurde. Dennoch – und das unterschied bereits damals die Sozialversicherung von der Privatversicherung – war von Anfang an ein wichtiges Element der „soziale Ausgleich“. Er fand 1889 seinen Ausdruck in einem für alle Renten einheitlich hohen Reichszuschuß. Bis heute gibt es in der Rentenversicherung eine Zuschußzahlung aus dem Haushalt des Bundes an die Rentenversicherung. Er ist vor allem motiviert durch Ausgaben zum Zwecke interpersoneller Einkommensumverteilung. Am Rande sei erwähnt, daß es Bismarck dagegen bei der gesetzlichen Unfall- und der gesetzlichen Krankenversicherung nicht gelungen war, einen Staatszuschuß durchzusetzen, und bis heute gibt es z. B. in der gesetzlichen Krankenversicherung keinen derartigen Bundeszuschuß, auch wenn er verteilungspolitisch ähnlich zu motivieren wäre wie in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Bismarck gelang es ebensowenig, eine zentrale *Organisation* durchzusetzen. Anstelle einer einheitlichen staatlichen Rentenversicherungsanstalt wurde eine auf die einzelnen Länder bezogene, föderalistisch ausgerichtete Organisation eingeführt. Für die Rentenversicherung der Arbeiter bestehen diese Landesversicherungsanstalten bis heute (ihre Zahl beträgt heute 18). Sie sind inzwischen jedoch untereinander finanziell verbunden, damit bei einer heute für Arbeiter (und auch Angestellte) einheitlich geregelten Finanzierung und Leistungsgewährung stets die Zahlungsfähigkeit der einzelnen Anstalten auch dann gesichert bleibt, wenn ökonomische Strukturwandlungen z. B. zur Abwanderung von Versicherten aus einem Bereich führen. – Ein wichtiges Strukturelement der deutschen Sozialversicherung, die „Selbstverwaltung“,

in der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mitwirken, wurde gleichfalls Ende des 19. Jahrhunderts geschaffen.

Zentraler Anknüpfungspunkt für die deutsche staatliche Rentenversicherung – wie auch für die Beamtenversorgung – war und ist das Arbeitsentgelt. Es bestand und besteht eine *Versicherungspflicht* für die in die Rentenversicherung einbezogenen Personen. Die Bismarcksche Reform war stark von einem staatlich fürsorglichen, patriarchalischen Ansatz geprägt. Vorbild hierfür war zum Teil die Invaliden- und Altersversorgung der Bergleute in Preußen.

Einkommensbezogene Renten

Die Entscheidung für eine einkommensbezogene, sich am früheren Arbeitsentgelt orientierende und mit der Höhe des früheren Arbeitsentgelts positiv verknüpfte Rente (bei Invalidität und bei Erreichen der Altersgrenze) ist in Deutschland prägend geblieben und öffnete im Laufe der Zeit den Weg zu einer immer stärker vom Gesichtspunkt der *Armutsbekämpfung* abrückenden Alterssicherung, die den früheren *Lebensstandard*, zumindest unter der Voraussetzung einer längeren Erwerbstätigkeit, in bestimmtem Umfang erhalten will. Jedoch ist bei der vor allem an Erwerbstätigkeit und Arbeitsentgelt anknüpfenden Alterssicherung nach wie vor in manchen Fällen eine ergänzende, subsidiäre Hilfe erforderlich, u. a. dann, wenn die Höhe des früheren Lohnes und/oder die Länge der Versicherungszeit nicht zu einer Rente führen, die zur Finanzierung des Lebensunterhalts ausreicht. Wenn keine anderen Einkommensquellen verfügbar sind, sichert die Sozialhilfe nach Einkommensüberprüfung ein „soziales Existenzminimum“.

Der „deutsche Weg“, der für viele Länder Vorbildfunktion erlangte, unterschied und unterscheidet sich grundsätzlich von dem, der in einigen anderen Ländern eingeschlagen wurde: Schaffung einer (weitgehend) einkommensunabhängigen Alterssicherung, die nicht aus Beiträgen der Versicherten, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird. Zentrales Thema hierbei war die Armutsbekämpfung, während in Deutschland die soziale Frage in erster Linie als „Arbeiterfrage“ diskutiert wurde. Einkommensunabhängige Alterssicherungssysteme wurden z. B. 1891 in Dänemark und 1908 in England eingeführt und prägen die dortigen Alterssicherungssysteme bis heute.¹⁾

Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Entwicklung im Bereich der Rentenversicherung ist gekennzeichnet durch eine *Ausdehnung* sowohl des einbezogenen *Personenkreises* als auch des *Leistungsspektrums*, vor allem aber des *Leistungsniveaus*. Waren zuerst nur Teile der Arbeitnehmerschaft – vor allem Industriearbeiter – Pflichtmit-

glieder, so wurden 1911 die Angestellten einbezogen, aber nur bis zu einer vom Lohn abhängigen Obergrenze, der „Versicherungspflichtgrenze“, d. h., besser verdienende Angestellte waren nicht versicherungspflichtig. Diese Grenze wurde erst 1968 aufgehoben. Für die Angestellten wurde 1911 im Gegensatz zur Versicherung der Arbeiter bereits eine einheitliche Rentenversicherungsanstalt geschaffen (heute: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin). Im Zeitablauf wurden auch verschiedene Gruppen von Selbständigen berücksichtigt, indem sie entweder als Pflichtmitglieder einbezogen wurden (so 1939 Handwerker, allerdings zu besonderen Bedingungen), oder indem sie – vor allem ab 1972 – die Möglichkeit zum Eintritt erhielten (Pflichtversicherung auf Antrag). Inzwischen liegt der Anteil der Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung bei rund 80% aller Erwerbstätigen; die Sozialversicherung ist somit zu einer nahezu alle am Erwerbsleben beteiligten Gruppen der Bevölkerung umfassenden Institution geworden.

Im Laufe der Zeit wurden auch verschiedene Sondersysteme für andere Gruppen geschaffen, so 1957 für Landwirte und 1981 für Künstler. Diese Einrichtungen gehören nicht zur gesetzlichen Rentenversicherung und weisen z. T. Regelungen auf, die beträchtlich von denen für Arbeiter und Angestellte abweichen und z. T. immer wieder Anlaß zur Kritik liefern, zumal damit auch zusätzliche, z. B. agrarpolitische Ziele verfolgt werden.

Die im Kaiserreich geschaffene Grundstruktur der Rentenversicherung blieb im Zeitablauf erhalten, und zwar sowohl in der Weimarer Republik als auch in der Zeit der Hitlerdiktatur von 1933–1945. Damals bestanden Pläne für die Einführung einer Staatsbürgerversorgung nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges. Auch in der Zeit, in der die vier alliierten Siegermächte in Deutschland unmittelbar politisch bestimmten, wie auch nach Gründung der Bundesrepublik 1949 blieben Organisation, Finanzierungs- und Leistungsstruktur weitgehend unberührt. Diese Institution hat somit zwei Weltkriege, die Weltwirtschaftskrise und zwei Inflationen wie auch verschiedene Staatsformen überdauert. Im Rückblick ist bis auf den heutigen Tag ein hohes Maß an *Kontinuität* und Stabilität der Sozialversicherung zu konstatieren. Dies mag mit ein Grund dafür sein, daß der Sozialversicherung von der Bevölkerung eine große Bedeutung zugemessen wird.

Bisherige Rentenreformen in der Bundesrepublik Deutschland

Zentrale Bedeutung für die Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland besitzt die Rentenreform von 1957.²⁾ Formal wurde damals der Übergang zum Umlageverfahren vollzogen, während vorher im Prinzip ein Verfahren der Kapitaldeckung bestand. Inflationen nach den beiden Weltkriegen waren maßgeblich der Grund dafür, daß

in Deutschland nur in sehr begrenztem Maße eine Vermögensansammlung in der staatlichen Rentenversicherung erfolgte und faktisch kein Kapital- oder gar Anwartschaftsdeckungsverfahren praktiziert wurde. Zwar galt immer wieder die Vorschrift – dies auch noch nach der Reform von 1957 bis 1969 –, daß für einen längeren Deckungsabschnitt eine politische Entscheidung über die Höhe eines einheitlich hohen Beitragssatzes zu fassen war, der ausreichen sollte, um die laufenden Ausgaben zu finanzieren und im bestimmten Umfang eine Vermögensreserve anzusammeln. Es setzte sich aber immer mehr die Vorstellung durch, daß ein nahezu die gesamte Bevölkerung umfassendes System weitgehend ohne Reserve – abgesehen von einer Rücklage zum Ausgleich konjunktureller und saisonaler Schwankungen – auskommen kann.

1957 wurde die bis dahin statisch orientierte Rentenversicherung „modernisiert“ durch Einführung der *dynamischen Rente*, die in Abhängigkeit von der aktuellen Lohnentwicklung festgesetzt und im Zeitablauf angepaßt, d. h. erhöht wird. In einer Welt mit Preissteigerungen und Einkommenswachstum läßt sich ohne eine solche Dynamisierung weder ein Erhalt des Realwerts der Renten noch eine Teilnahme der Rentner am allgemeinen Einkommensanstieg erreichen.

Vor allem durch das Rentenreformgesetz von 1972 wurde die bis dahin weitgehend starre Altersgrenze „flexibilisiert“; für Männer galt im Prinzip das 65. Lebensjahr als Altersgrenze zum Bezug einer Rente, während für Frauen bereits seit 1957 die Möglichkeit bestand, schon mit 60 Jahren ohne gesundheitliche Beeinträchtigung eine Rente zu erhalten. Arbeitnehmer mit langer Versicherungsdauer (35 und mehr Versicherungsjahren) konnten nun bereits mit 63 Jahren eine Altersrente erhalten; für Arbeitslose und Schwerbehinderte wurde die Altersgrenze stufenweise auf 60 Jahre gesenkt. Inzwischen ist die Mindestversicherungszeit, um eine Altersrente ab dem 65. Lebensjahr zu erhalten, von 15 auf 5 Jahre gesenkt worden.

Rentenbestimmung und Rentenhöhe

Einige Hinweise zur derzeit gültigen „Rentenformel“ sollen die damit angestrebten *verteilungspolitischen Zielvorstellungen* verdeutlichen.

Wie erwähnt ist für die Rentenhöhe die Höhe des (Brutto-)Arbeitsentgelts und die Länge der Versicherungsdauer maßgebend. Zentrale Bedeutung besitzt folglich die Erwerbstätigkeit. Als Versicherungsjahre werden allerdings auch andere Zeiten als nur solche der Erwerbstätigkeit angerechnet, für Tätigkeiten, die entweder als gesellschaftlich wichtig erachtet werden (z. B. Kindererziehung, allerdings bisher nur im Umfang von einem Jahr, Zeiten der Ausbildung – bislang maximal 13 Jahre), oder soziale Tatbestände, deren Konsequenzen der Einzelne im Hinblick auf seine Alterssicherung

nicht allein tragen soll, so Zeiten der Krankheit und der Arbeitslosigkeit. Die Rentenhöhe richtet sich in der gesetzlichen Rentenversicherung – im Gegensatz beispielsweise zur Beamtenversorgung in der Bundesrepublik – nicht nach dem letzten Arbeitsentgelt, auch nicht nach dem Entgelt in einer letzten Phase des Arbeitslebens, sondern maßgebend ist die während der gesamten Versicherungsdauer im Durchschnitt erreichte *relative Höhe des individuellen Arbeitsentgelts*. Relativ heißt hier, daß das eigene Bruttoarbeitsentgelt, also vor Abzug von direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller im gleichen Jahr beschäftigten Arbeitnehmer in Beziehung gesetzt wird. Hieraus wird dann das arithmetische Mittel gebildet. – Schließlich orientiert sich die *absolute* Höhe der Rente an der Höhe des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Arbeitnehmer.

Aus dieser Rentenformel folgt, daß ein Arbeitnehmer, der im Durchschnitt seines Erwerbslebens gerade soviel verdiente wie ein durchschnittlich bezahlter Arbeitnehmer und der eine Versicherungsdauer von 40 Jahren aufweist („Eckrentner“), 1987 45,2% des im gleichen Jahr erreichten durchschnittlichen Brutto-Arbeitsentgelts der in diesem Jahr Erwerbstätigen erhielt (Bruttoeckrentenniveau). Berücksichtigt man die für Rentner und Erwerbstätige unterschiedlich hohe Belastung mit direkten Abgaben (Lohnsteuer, Arbeitnehmeranteil an Sozialversicherungsbeiträgen), dann erreichte ein „Eckrentner“ 1987 64,1% des durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelts aller 1987 erwerbstätigen Arbeiter und Angestellten (Netto-Eckrentenniveau).

Wie hoch die Rente bezogen auf das *letzte eigene* Arbeitsentgelt ist, hängt vom jeweiligen Verlauf des Arbeitsentgelts im Lebensablauf ab, insbesondere davon, in welchem Verhältnis das letzte Entgelt zu dem im Durchschnitt – über die gesamte Versicherungsphase – erzielten eigenen Entgelt steht. Insofern können Personen je nach der Entwicklung ihres Arbeitsentgelts im Erwerbsleben trotz gleich hoher Rente dennoch unterschiedliche individuelle Absicherungsniveaus aufweisen, anders als z. B. in der Beamtenversorgung, in der ein bestimmter Prozentsatz des letzten Arbeitsentgelts (gestaffelt nach der Länge der Dienstjahre) als Pension gezahlt wird. So erhalten Beamte in der Bundesrepublik Deutschland nach 35 Dienstjahren 75% des letzten Brutto-Arbeitsentgelts, was im Durchschnitt etwa 80% des letzten eigenen Netto-Arbeitsentgelts bedeutet.

Für den einzelnen Versicherten ist das beim Übergang vom Erwerbsleben erreichbare individuelle Rentenniveau von großer Bedeutung, entscheidet dies doch zumindest für langjährig Versicherte maßgeblich darüber, ob bzw. inwieweit das bisherige Lebenshaltungsniveau aufrechterhalten bleiben kann. So erreichten 1986 solche Personen, die nach mindestens 40 Versicherungsjahren erstmalig eine Altersrente erhielten, im Durchschnitt in Relation zum letzten eigenen Brutto- bzw. Nettoarbeitsentgelt, folgende „individuelle Rentenniveaus“:

Geschlecht Versicherungszweig	Individuelles	
	Brutto- Rentenniveau	Netto- Rentenniveau
Männer	in %	
Arbeiter	55,5	74,1
Angestellte	49,8	68,4
Frauen		
Arbeiterinnen	57,3	77,2
Angestellte	48,2	70,2

Hierbei ist zu beachten, daß es sich um Relationen handelt, die nichts über die absolute Höhe von Renten aussagen. Die absolute Höhe von Renten ist für Frauen wegen oftmals kürzerer Versicherungsdauer und niedrigerer Entlohnung im Durchschnitt erheblich niedriger als für Männer.

Da die Renten in der Regel jährlich erhöht werden, wobei Grundlage die Entwicklung des durchschnittlichen Arbeitsentgelts ist, partizipieren auch die Rentner an Lohnerhöhungen der Arbeitnehmer, allerdings nicht an Arbeitszeitverkürzungen.

Ziel dieses einkommensbezogenen Rentenversicherungssystems ist eine *Verstetigung* der Einkommensentwicklung im Lebensablauf, indem die Rente die Funktion eines Lohnersatzes haben soll, der sich an dem früheren im Durchschnitt erzielten Entgelt orientiert. Zur Finanzierung werden hierfür am Entgelt orientierte Beiträge entrichtet. Gleichzeitig soll auch in der (immer länger gewordenen) Rentnerphase eine *Teilnahme der Rentner an der allgemeinen Einkommensentwicklung* erfolgen. Durch die Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit, Ausbildung und Kindererziehung bei der Rentenberechnung erfolgen in bestimmtem Umfang interpersonelle Umverteilungsvorgänge, also Korrekturen der sich aus dem Marktprozeß ergebenden Einkommensverteilung. Zentrale Bedeutung besitzt allerdings der Gesichtspunkt von *Leistung und Gegenleistung*, was sich in der Gestaltung der Beitragszahlung nach der Höhe des Arbeitsentgelts und in der Rentenberechnung ausdrückt, die gleichfalls an das frühere Arbeitsentgelt und die Dauer der Zugehörigkeit zur Versicherung anknüpft. Insoweit handelt es sich auch um eine marktwirtschaftliche Lösung, bei der für das Gut „Alterssicherung“ ein Preis gezahlt wird, und man von dem Gut um so mehr erhält, je mehr man (früher) gezahlt hat. Allerdings bestimmt dabei nicht die absolute, sondern die relative Höhe von Beitragszahlungen oder Arbeitsentgelten die Höhe der Rentenansprüche.

Nur am Rande sei erwähnt, daß im Gegensatz zu den Versichertenrenten bei Invalidität oder Alter die Renten an Witwer und Witwen u. U. gemindert werden, je nachdem wie hoch die eigenen Erwerbseinkünfte oder eigenen Rentenansprüche von Witwern/Witwen sind. Die Hinterbliebenenrente selbst beträgt 60 Prozent der Versichertenrente des verstorbenen Ehegatten.

Finanzierung

Finanziert werden die Invaliditäts- und Altersrenten sowie die Hinterbliebenenrenten (für Witwen, Witwer und Waisen) auf der Grundlage eines einheitlichen Beitragssatzes, der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte gezahlt wird und gegenwärtig 18,7% beträgt. Dieser Beitragssatz wird vom Bruttoarbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Die Beitragsbemessungsgrenze erreicht derzeit etwa 180% des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts. Arbeitnehmer mit höherem Arbeitsentgelt zahlen also nur für den Teil, der bis zur Beitragsbemessungsgrenze reicht, bleiben aber weiterhin versicherungspflichtig. Über 80% der Rentenausgaben werden durch Beiträge finanziert, der Rest durch den Bundeszuschuß. Vermögenseinkünfte (Zinsen) spielen praktisch keine Rolle.

Quantitative Bedeutung der Alterssicherungssysteme

Die Einkommenssituation im Alter kann für unselbständig Beschäftigte durch andere Formen der Alterssicherung ergänzt werden, so insbesondere durch *betriebliche Alterssicherung*. Für alle Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst gibt es eine *Zusatzversorgung*, während Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft nur etwa zu 50% in eine ergänzende betriebliche Altersversorgung einbezogen sind, bei der es erhebliche Unterschiede in der Organisation und im Leistungsniveau gibt.

Insgesamt betrachtet besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein recht vielgestaltiges System der Alterssicherung für die verschiedenen Gruppen der Erwerbstätigen.³⁾

Ausgaben für Zwecke der Alterssicherung und die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Einnahmen besitzen in der Bundesrepublik Deutschland eine große einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Bezogen auf das Brutto-sozialprodukt betragen die Sozialausgaben für Alter und Hinterbliebene 1985 etwa 12%. Die gesamten Sozialausgaben erreichten über 30% des Brutto-sozialprodukts. Von allen Sozialausgaben wurden 1985 rund 40% für Alter und Hinterbliebene verwendet. Innerhalb der verschiedenen Institutionen der Alterssicherung besaß die gesetzliche Rentenversicherung bei weitem das größte Gewicht mit rund 30% des Sozialbudgets und fast 10% des Brutto-sozialprodukts.

Die zur Finanzierung erhobenen Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sind derzeit nahezu so hoch wie die vom Arbeitsentgelt erhobene direkte Steuer (Lohnsteuer). Allein der Teil der Beiträge, der von den Arbeitgebern gezahlt wird - und der im Zweifel ähnlich wie eine Umsatzsteuer im Preis überwälzt wird -, war höher als die Summe der Einnahmen öffentlicher Haushalte aus allen Umsatzsteuern (Mehrwertsteuer und Einzelverbrauchssteuern).

Angesichts dieser großen Bedeutung der Rentenversicherung kann nicht überraschen, daß von ihrer Gestaltung wirtschafts- und sozialpolitisch sorgfältig zu beachtende Effekte ausgehen.

Herausforderungen für die Alterssicherung in der Zukunft

Vor allem strukturelle Wandlungen in Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft bilden den Hintergrund für eine nun schon Jahre anhaltende intensive Reformdiskussion in der Bundesrepublik, die inzwischen zu einem gemeinsam von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD vorgelegten Gesetzentwurf zur „Rentenreform 1992“ geführt hat.

Die größte Herausforderung ergibt sich aus den Veränderungen der *Altersstruktur* der Bevölkerung, da die Bundesrepublik seit Jahren eine so niedrige Geburtenhäufigkeit hat, daß von Generation zu Generation die inländische Bevölkerung um etwa 40% abnehmen würde (Nettoreproduktionsrate 0,6). Unter status quo-Annahmen – weiterhin unverändert niedrige Geburtenhäufigkeit, aber eine noch leicht ansteigende Lebenserwartung – führt dies dazu, daß die Zahl der Deutschen in der Bundesrepublik von 1985 bis zum Jahre 2030 um rund 14 Millionen Menschen sinken würde (von 56 Millionen auf 42 Millionen), wobei die Zahl der unter 60jährigen um 18 Millionen abnimmt, während die Zahl der 60jährigen und Älteren um 4 Millionen steigt. Die Verschlechterung der Altersstruktur wird besonders deutlich, wenn man die Zahl der älteren Menschen – z. B. der 60jährigen und Älteren – auf die Zahl der in der Erwerbsphase befindlichen – z. B. die 20- bis unter 60jährigen – bezieht. Dieser Altenquotient würde von derzeit etwa 36 auf 81 alte Menschen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2030 steigen.

Die *Erwerbstätigkeitsphase* ist durch längere Ausbildung und früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben immer kürzer geworden, die *Rentnerphase* hat sich dagegen durch früheren Beginn der Rentenzahlungen und gestiegene Lebenserwartung deutlich verlängert. So ist beispielsweise von 1970 bis 1980 die Erwerbsquote der 63jährigen Männer von rund 67% auf 27% gesunken. Hierzu hat maßgebend die Einführung der flexiblen Altersgrenze beigetragen. Wenn auch die ungünstige Arbeitsmarktsituation dafür eine wichtige Rolle spielt, sind offenbar sozialrechtliche Regelungen für das Erwerbsverhalten von großer Bedeutung.

Die Erwerbsquote – vor allem verheirateter Frauen – ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Die höhere Frauenerwerbstätigkeit besteht zum größten Teil in einer Zunahme von Teilzeittätigkeit; Teilzeitbeschäftigung für Männer spielt bislang kaum eine Rolle. Da in der Bundesrepublik im Vergleich zu manchen anderen Ländern – so den USA oder Schweden – die Erwerbsquote von verheirateten Frauen aber immer noch vergleichsweise niedrig ist, wird u. a. bei weiterhin niedriger Geburtenhäufigkeit und verbesserter schulischer

und beruflicher Qualifikation von Frauen mit einem weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit gerechnet. Die Änderung der Wirtschaftsstruktur – u. a. Ausweitung der Dienstleistungen – dürfte Frauen vermehrte Chancen zur Erwerbstätigkeit eröffnen. Wichtig dafür, wie auch für die Geburtenentwicklung, ist aber u. a. die Gestaltung der Arbeitszeitregelungen. Sie entscheidet maßgebend darüber, ob und inwieweit Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit miteinander verbunden werden können.

Vor allem aus solchen Strukturwandlungen ergeben sich für Alterssicherungssysteme beträchtliche Herausforderungen, und zwar nicht nur durch die Veränderung der Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern (Rentnerquotient) und die damit *cet. par.* verbundenen steigenden *Finanzierungslasten*, sondern auch im Hinblick auf das *Versorgungsziel*. Im Erwerbsverhalten zeigt sich eine zunehmende Tendenz zur Pluralisierung der Lebensstile. Die lange Zeit geltende Normvorstellung einer „lebenslangen“ Vollzeitbeschäftigung wird immer mehr in Frage gestellt, auch wenn dieses Erwerbsmuster derzeit immer noch dominierend ist. Wenn z. B. das Ausgabenwachstum vermindert werden soll durch Senkung des Rentenniveaus oder wenn Rentenansprüche vermehrt nur auf Teilzeittätigkeit und kürzeren oder mehrfach unterbrochenen Erwerbskarrieren beruhen, kann die Situation entstehen, daß Renten zu gering werden, um aus ihnen den Lebensunterhalt in befriedigender Weise finanzieren zu können. Unter Umständen werden zusätzliche Sozialhilfezahlungen zur Vermeidung von Einkommensarmut erforderlich.

Über die Bereitstellung monetärer Transfers hinaus stellt die soziale Sicherung bei *Pflegebedürftigkeit* ein in der Zukunft zunehmend wichtiges Aufgabengebiet dar. Aufgrund der Altersstrukturverschiebungen werden Anzahl und Anteil auch sehr alter Menschen steigen. In dieser Gruppe tritt Hilfs- und Pflegebedürftigkeit am häufigsten auf. Die Zahl der potentiell Pflegebedürftigen wird also steigen, während andererseits das Potential an Pflegepersonen abnehmen wird. Gründe dafür sind die kleineren Familien (immer weniger Kinder), die größere räumliche Entfernung zwischen den Familienmitgliedern (Mobilität), aber auch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen (Frauen üben heute weit überwiegend Pfl egetätigkeit aus). Es geht also um die quantitativ und qualitativ ausreichende Bereitstellung sozialer Dienste durch professionelle und nichtprofessionelle Helfer. Angestrebt wird, die stationäre Versorgung bei Pflegebedürftigkeit zeitlich möglichst hinauszuschieben, eine Versorgung in der eigenen Wohnung und durch ambulante Dienste solange als möglich zu realisieren. Dies ist nicht nur im Interesse einer Vermeidung sehr hoher Ausgaben für stationäre Pflege wünschenswert, sondern vor allem auch unter humanitären Aspekten.⁴⁾

Reformansätze in der gesetzlichen Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung wird derzeit ein Beitragssatz von 18,7% erhoben, und etwa 17% der Rentenausgaben werden aus dem steuerfinanzierten Bundeszuschuß finanziert. Wenn das Leistungsniveau in der Rentenversicherung sowie der Anteil der Bundeszahlungen an den Rentenausgaben auch in Zukunft unverändert blieben, müßte sich vor allem aufgrund der Änderungen der Altersstruktur der Beitragssatz etwa verdoppeln, also auf nahezu 40% steigen. Es ist unstrittig, daß dies nicht akzeptabel ist. Zwischen den politischen Parteien, die das gegenwärtige System bejahen, ist aber auch unumstritten, daß es ökonomisch und politisch genauso wenig akzeptabel wäre, das Leistungsniveau etwa zu halbieren, damit die Abgabenbelastung weitgehend konstant bleiben könnte. Vielmehr sind für Reformen im Bereich der Alterssicherung viele, aufeinander abgestimmte Maßnahmen sowohl zur Minderung des Ausgabenanstiegs als auch zur Verteilung der damit verbundenen Belastungen sowie der verbleibenden Finanzierungslasten erforderlich.⁵⁾

Hier sei nur auf *vier Maßnahmebereiche* kurz hingewiesen, die z. T. quantitativ besonders wichtig sind, aber auch im Hinblick auf konzeptionelle Fragen Bedeutung besitzen.

Erstberechnung und Anpassung von Renten (Rentenformel)

Im Hinblick auf die Rentenformel besteht in der Bundesrepublik ein recht weitreichender politischer Konsens: In Zukunft sollen die Renten im Prinzip nur so schnell steigen wie die *Nettoarbeitsentgelte* (also Bruttoentgelt abzüglich direkter Abgaben, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). Diese Vorstellung ist auf die Verteilung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen in den einzelnen Perioden ausgerichtet. Das Netto-Rentenniveau soll damit langfristig weitgehend konstant bleiben. In den letzten Jahren wurde dies bereits durch verschiedene gesetzgeberische Einzelmaßnahmen erreicht. Da die direkten Abgaben auf Arbeitsentgelt stark gestiegen sind (z. B. von 15,8% 1960 auf 32,7% 1986), die Renten aber im Prinzip mit dem Anstieg des durchschnittlichen Brutto-Arbeitsentgelts angepaßt wurden, stieg die Relation von weitgehend steuerfreien (nur mit dem Krankenversicherungsbeitrag belasteten) Renten zum Nettoarbeitsentgelt.⁶⁾

Finanzierung aus lohnbezogenen Beiträgen und/oder aus dem allgemeinen Steueraufkommen

Prinzipiell besteht Übereinstimmung darüber, daß Maßnahmen der interpersonellen Einkommensumverteilung aus dem Steueraufkommen finanziert

werden sollen, Versicherungsaufgaben dagegen aus den lohnbezogenen Beiträgen. Folgt man diesem Grundgedanken, so erfordert dies längerfristig eine deutliche Anhebung auch der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung, vor allem in Relation zu den Rentenausgaben, was jedoch auf den Widerstand von „Finanzpolitikern“ stößt. Hier wird ein allgemeines wirtschafts- und sozialpolitisches Problem deutlich: Diskussionen und auch Entscheidungen erfolgen oft verengt, mit Blick auf einen bestimmten Aufgabenbereich, die Aufgaben einer bestimmten Institution oder nur ein Ziel. Eine bereichsübergreifende Sicht, bei der die Vor- und Nachteile von Wirkungen alternativer Maßnahmen verglichen und im Hinblick auf das gesamte wirtschafts- und sozialpolitische Zielsystem bewertet werden, fehlt allzu oft.

Eine finanzierungsmäßig klare Trennung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung würde die (lohnbezogenen) Sozialversicherungsbeiträge mehr zu einem Preis für ein Gut (Alterssicherung) machen. Mit dem Beitrag wird der Anspruch auf eine spätere Gegenleistung erworben, der um so höher ist, je höher die vorherige (Beitrags-)Leistung war. Es ist zu erwarten, daß der Widerstand gegen solche zweckgebundenen Abgaben geringer ist als gegen allgemeine, anonyme und nicht zweckgebundene Steuern. Auch die Versuche, höhere Beiträge durch höhere Lohnforderungen zu kompensieren, dürften um so geringer sein, je enger die Beziehung zwischen den Beiträgen und der späteren Gegenleistung ist.

Die Bereitschaft zur Finanzierung höherer Abgaben für die Alterssicherung, die angesichts der demographischen Veränderungen in der Bundesrepublik unvermeidlich sein werden, dürfte um so eher bestehen, je höher das Gut „Alterssicherung“ bewertet wird im Vergleich zu anderen Verwendungszwecken des Einkommens, je mehr „Sicherheit“ von den Bürgern geschätzt wird und je deutlicher durch politische Entscheidungen wird, womit man im Bereich der Alterssicherung längerfristig und einigermaßen verlässlich rechnen kann. Dies erfordert also langfristig orientierte politische Entscheidungen.

Länge der Erwerbsphase; „Altersgrenzen“

Längerfristig wird es aus vielerlei Gründen notwendig, die *Lebensarbeitsphase* wieder zu verlängern und damit auch die Relation von Rentenlaufzeit und Erwerbsphase zu senken. Dabei wird es aber unumgänglich sein, individuelle Entscheidungsmöglichkeiten über den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben zu erhalten (*flexible Altersgrenzen*). Darüber hinaus wird aus gerontologischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen gefordert, daß für ältere Arbeitnehmer auch Möglichkeiten für ein *gleitendes Ausscheiden* aus dem Erwerbsleben geschaffen werden, z. B. durch Kombination von Teilzeit-

arbeit und Teilrente. Im vorliegenden Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992 sind konkrete Vorschläge hierzu enthalten.

Zeitpunkt und Ausgestaltung der Maßnahmen sind mit den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen abzustimmen, erfordern berufliche Weiterbildung auch für ältere Arbeitnehmer, und sind im Zusammenhang mit einer umfassenden Arbeitszeitpolitik zu sehen. Eine Verlängerung des Erwerbslebens würde das staatliche Alterssicherungssystem finanziell spürbar entlasten. Voraussetzung dafür ist allerdings die Beseitigung der immer noch hohen Arbeitslosigkeit. Es hat sich gezeigt, daß es politisch überaus schwierig ist, diese Fragen schon in einer Zeit mit noch hoher Arbeitslosigkeit zu diskutieren und jetzt schon zu entscheiden. Dennoch sind frühzeitig Entscheidungen notwendig, u. a. da man ältere Arbeitnehmer nicht kurzfristig vor erheblich veränderte Bedingungen stellen kann, die darüber mitentscheiden, wann sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden können.⁷⁾

Ergänzung oder Ersatz des Umlageverfahrens durch Kapitaldeckung

Die Forderung nach mehr Kapitalbildung im Rahmen der Alterssicherung bezieht sich zum einen auf Kapitalansammlung im *staatlichen System*, zum anderen auf den Ausbau ergänzender *betrieblicher und privater Altersvorsorge*. Eine Ausdehnung der betrieblichen – vor allem mit Kapitalbildung verbundenen – Alterssicherung auf weitere Personenkreise und mehr private Vorsorge sind im Prinzip unstrittig. Umstritten ist dagegen die Schaffung eines Vermögensbestandes im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, die ja über einen eigenen Haushalt verfügt, im Gegensatz zur Beamtenversorgung, die in den allgemeinen Staatshaushalt integriert ist.

Auf absehbare Zeit ist in der Bundesrepublik kaum zu erwarten, daß im staatlichen System der Alterssicherung eine Änderung des Finanzierungsverfahrens angestrebt wird. Dieses wäre realistischerweise auch nicht wünschenswert. Wünschenswert ist dagegen eine größere Schwankungsreserve, die erlaubt, im Konjunkturverlauf auftretende Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ohne Änderung der Beitragssätze und/oder des Leistungsrechts auszugleichen. Die Vermögensreserve erhielte damit die Funktion eines mittelfristig orientierten Puffers. Die gegenwärtig gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage ist hierfür zu gering. Gesetzlich ist z. Zt. nur soviel an Rücklagen vorgeschrieben, daß sie zur Finanzierung der Rentenzahlungen eines Monats ausreichen würden.

Schlußbemerkung

Überblickt man die Vorstellungen der politischen Parteien zur Reform des staatlichen Alterssicherungssystems, so ist festzustellen, daß zwischen CDU/CSU, FDP und SPD ein hohes Maß an Übereinstimmung in grundlegenden

Fragen besteht. Dies hat ja zu dem gemeinsamen Gesetzentwurf geführt.⁸⁾ Bereits bei der grundlegenden Rentenreform von 1957 bestand weitgehende politische Übereinstimmung über die Art der Reform.

Für ein System wie das der Alterssicherung, das auf langfristige Stabilität angewiesen ist, erhöht ein solcher Konsens die Chancen, daß bei wechselnden politischen Mehrheiten nicht immer wieder grundlegende Kursänderungen in der Alterssicherungspolitik erfolgen.

Die Akzeptanz des Systems der Alterssicherung in der Bevölkerung ist die entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Finanzierung der Alterssicherung auch längerfristig ohne tiefgreifende Abwehrreaktionen erfolgt. Die Akzeptanz des Systems hängt aber entscheidend mit davon ab, ob Vertrauen in die langfristige Stabilität des Systems besteht. Hierfür sind geeignete und überzeugende politische Entscheidungen von großer Bedeutung. Insofern befinden wir uns derzeit in der Bundesrepublik Deutschland in einer wichtigen und für die weitere Entwicklung entscheidenden Phase.

Anmerkungen

- 1) Für einen Vergleich der unterschiedlichen Ansätze am Beispiel von Deutschland und England siehe G. A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983.
- 2) Zur Vorgeschichte und den nachfolgenden Entscheidungen vgl. ausführlich H. G. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart 1980. Siehe auch als Verbindung zur aktuellen Diskussion J. Heinz Müller, Die Rentenreform 1957 und heute, in: Sozialer Fortschritt, 37. Jg. (1988), S. 147-157.
- 3) Zu den einzelnen Alterssicherungssystemen in der Bundesrepublik vgl. Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Gutachten ... vom 19. 11. 1983 (zwei Berichts-Bände und zwei Anlage-Bände), Bonn 1983.
- 4) Zu den verschiedenen Aufgaben einer umfassend konzipierten Alterssicherungspolitik siehe Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“, Bericht der Kommission im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart, September 1988.
- 5) Siehe zu den verschiedenen Aufgaben, Problemen und Lösungsansätzen Winfried Schmähl, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988.
- 6) Ausführlich zu den verteilungspolitischen Aspekten, W. Schmähl, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung (Anm. 5), Teil III.
- 7) Zu diesem Problemen-Komplex vgl. die verschiedenen Beiträge in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1988.
- 8) Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992), Bundestags-Drucksache 11/4124. Siehe dazu auch die Stellungnahme des Sozialbeirats, Bundestags-Drucksache 11/4334.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Winfried Schmähl, Professor für Wirtschaftswissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpolitik, Zentrum für Sozialpolitik – Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung – sowie Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen; Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung.