

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 219

Richard Hauser

Wie sicher sind die Renten?

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1995

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1251-6

Am 1. Januar 1992 trat eine schon 1989 mit breiter Mehrheit im Bundestag verabschiedete Rentenreform in Kraft, von der man erwartete, daß sie die objektiven Probleme der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten¹ bis weit in das nächste Jahrhundert hinein lösen und bei den Rentnern das subjektive Gefühl der Sicherheit im Hinblick auf ihre Rentenansprüche verstärken würde. Trotzdem hat schon bald wieder eine öffentliche Diskussion über die Sicherheit der Renten eingesetzt, die zu einer erneuten Verunsicherung der alten Menschen und der rentennahen Jahrgänge führen kann. Gibt es objektive Gründe für diese erneute Problematisierung der Rentenversicherung oder handelt es sich lediglich um eine der vielen aufgetauchten politischen Diskussionen, die nach kurzer Zeit wieder folgenlos aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwinden?

Auf kurze Sicht - in den nächsten fünf bis zehn Jahren - besteht keine grundsätzliche Gefahr für die Renten. Dies zeigten auch die bis etwa zum Jahr 2010 reichenden Vorausberechnungen, die anlässlich der Rentenreform 1992 angestellt wurden. Man kann mit hoher Wahrscheinlichkeit behaupten, daß die alten Menschen, die bereits gegenwärtig die Rentenaltersgrenze von 65 Jahren überschritten haben, allenfalls mit geringfügigen Einschränkungen, aber sicherlich nicht mehr mit einer grundlegenden Umgestaltung oder extremen Reduzierung ihrer Renten zu rechnen haben werden. An diesem Ergebnis hat auch die Wiedervereinigung und die mit geringen Modifikationen vorgenommene Übertragung des westdeutschen Rentenversicherungssystems in die neuen Bundesländer nichts geändert².

Auf lange Sicht, etwa bis zum Jahr 2040, das die Generation der heute unter 35 Jahre alten Menschen im Durchschnitt noch erleben wird - und zwar Frauen häufiger als Männer -, muß man jedoch mit gravierenden Problemen für die Renten der dann Altgewordenen rechnen, sofern nicht frühzeitig Reformen in Gang gebracht werden. Dies ist der auf objektiven Gründen beruhende Kern der wieder aufgeflamnten Rentendiskussion. Denn trotz aller Unsicherheit bei diesen so weit in die Zukunft reichenden Überlegungen wird an die Politik die Forderung gestellt, frühzeitig und mit langer Perspektive auf erkennbare Probleme zu reagieren und sich nicht der Hoffnung hinzugeben, es würden schon noch irgendwelche günstigen Umstände eintreten, die Reformen völlig unnötig machen oder die es zumindest erlauben, sie bis in die Zeit nach dem Jahr 2010 zu verschieben.

Einige ökonomische Grundprobleme der Alterssicherung

Im Zuge der Industrialisierung haben sich in Deutschland ebenso wie in anderen hochentwickelten Industriestaaten starke Verschiebungen zwischen den einzelnen Finanzierungsquellen zur Sicherung des Lebensunterhalts von alten Menschen ergeben: Der Beitrag der eigenen Arbeitseinkommen, der selbst erarbeiteten Einkommen in Landwirtschaft, Handwerk und Gewerbe sowie der

Unterstützung durch die eigenen Kinder ist stark zurückgegangen; staatliche Sozialleistungen sind zum dominierenden Element der Altersversorgung der breiten Schichten geworden. Darüber hinaus leisten auch Betriebsrenten und - bei einem zunehmenden Bevölkerungsteil - Vermögenseinkommen einen steigenden Beitrag zur Versorgung der Altengeneration.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht muß die nicht mehr produktiv tätige alte Generation ebenso wie die noch nicht produktiv tätige junge Generation aus dem in einer Periode erzeugten Bruttosozialprodukt mit versorgt werden, das die erwerbstätige mittlere Generation produziert. Nach Abzug der für staatliche und private Bruttoinvestitionen erforderlichen Beträge vom Bruttosozialprodukt verbleibt in jeder Periode eine bestimmte gesamtwirtschaftliche Konsumsumme; wird hiervon der für den sogenannten staatlichen Konsum erforderliche Anteil, d.h. die staatlichen Ausgaben für Güter und Dienste einschließlich der Personalausgaben, abgezogen, ergibt sich die für den Konsum der privaten Haushalte verfügbare Konsumsumme. Diese ist in einer Periode bei gegebenem Bruttosozialprodukt nur geringfügig erweiterbar. Daher müssen sich die mittlere, die junge und die alte Generation in diese für die privaten Haushalte verfügbare Konsumsumme teilen. Durch Veräußerung von Vermögensbestandteilen und Verausgabung des Erlöses kann der Anteil der alten Generation nur in dem Ausmaß weiter erhöht werden, wie die Käufer - die aus der mittleren Generation kommen müssen - ihrerseits durch Ersparnis aus laufendem Einkommen auf Konsum verzichten; andernfalls ergäben sich lediglich inflationäre Preisniveausteigerungen der Konsumgüter oder ein Preisverfall der Vermögensgüter.

Auf längere Sicht erhöhen sich Bruttosozialprodukt und Konsumsumme durch wirtschaftliches Wachstum, so daß der Lebensstandard *aller* Gruppen ansteigen könnte. Jedoch bleibt auch hier das Verteilungsproblem zwischen der mittleren, der jungen und der alten Generation bestehen; denn es geht dabei um die Aufteilung des *Zuwachses* der verfügbaren Konsumsumme, die unterschiedlich vorgenommen werden kann.

Vorzüge und Voraussetzungen des Umlageverfahrens

Die Finanzierung der staatlichen sozialen Alterssicherung erfolgt in der Bundesrepublik - wie in allen hochentwickelten Industrieländern - nach dem Umlageverfahren, bei dem die laufenden Beitrags- und Steuereinnahmen dazu benutzt werden, die laufenden Renten zu zahlen. Die Beiträge der Versicherten werden also nicht dazu verwendet, einen Kapitalstock aufzubauen, um daraus später die Renten zu finanzieren. Trotzdem entstehen durch die Beitragszahlungen grundgesetzlich geschützte eigentumsähnliche Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung, denen als "Deckung" die Ansprüche der Rentenversicherung auf Beitragszahlungen der künftigen pflichtversicherten Generation gegenüberstehen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem

fiktiven "Generationenvertrag". Dieser hat die in früheren Jahrhunderten üblichen direkten individuellen Unterstützungszahlungen der im Erwerbsleben stehenden Kinder an ihre alt gewordenen Eltern abgelöst und dabei gleichzeitig auch das Risiko abgedeckt, daß keine zahlungsfähigen Kinder vorhanden sind. Das Umlageverfahren ist in bezug auf die langfristige Sicherheit der Altersversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung allen anderen Verfahren überlegen, da es auf den in der gleichen Periode entstehenden Markteinkommen der Erwerbstätigen und nicht auf zerstörbaren oder entwertbaren Vermögensbeständen fußt. Es hatte auch in Zeiten extremer Inflationen und Währungsreformen, die große Vermögensbestände entwerteten, Bestand. Auch die im Zuge der Wiedervereinigung vorgenommene Übertragung des westdeutschen Rentensystems auf die neuen Bundesländer und die dortige starke Erhöhung der Renten konnte nur auf Basis des Umlageverfahrens stattfinden.

Grundsätzlich führt das Umlageverfahren, wenn es im einzelnen zweckmäßig ausgestaltet und durch Regelbindungen verfestigt ist, zu einer fairen Aufteilung der verfügbaren Konsumsumme zwischen mittlerer, junger und alter Generation. Allerdings muß hierzu eine weitere wichtige Voraussetzung vorliegen: eine gleichbleibende oder sogar wachsende Bevölkerung. Dann gibt es auch in Zukunft immer genügend Beitragszahler, die ohne übermäßige Belastung ihrer Markteinkommen die erforderlichen Beiträge bzw. Steuern zur Finanzierung des Konsums der alten Generation aufbringen können. Tritt dagegen eine anhaltende Schrumpfung der Bevölkerung ein, so entstehen Probleme, weil dann eine immer kleiner werdende Erwerbstätigengeneration für eine jeweils größere Altengeneration aufkommen muß. Auch auf der individuellen Ebene gibt es ein gleichartiges Problem: Wenn drei oder vier Kinder ein alt gewordenes Elternpaar unterhalten müssen, ist die Belastung für jeden einzelnen Nachkommen weit geringer, als wenn nur ein Kind hierfür aufkommen muß. Die tatsächliche demographische Entwicklung, auf die wir weiter unten eingehen, stellt also eine wichtige Rahmenbedingung für das Funktionieren des Umlageverfahrens und des damit im Zusammenhang stehenden Generationenvertrages dar.

Die Gesetzliche Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

Grundlegende Strukturprinzipien

Die Anfänge der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung gehen auf Bismarck zurück, der 1889 die weltweit erste Invaliditäts- und Alterssicherungseinrichtung für Arbeiter schuf. Als heute geltende grundlegende Strukturprinzipien sind anzusehen:

- die Gesetzliche Rentenversicherung ist ganz überwiegend auf die selbstständig Beschäftigten ausgerichtet;
- das Ziel ist die Sicherung des Lebensstandards im Alter und bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit auf einem prozentual abgesenkten Niveau, das sich an

dem während des gesamten Arbeitslebens erzielten Einkommen orientiert; dabei besteht eine Obergrenze für das abgesicherte Einkommen;

- die Finanzierung erfolgt durch am Arbeitseinkommen orientierte Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie durch einen Staatszuschuß aus Steuermitteln; das grundsätzlich vorherrschende Äquivalenzprinzip, das besagt, daß die spätere Rente den früher geleisteten Beiträgen (abzüglich eines Risikoabschlags und zuzüglich einer fiktiven Verzinsung) entsprechen soll, wird durch das ebenfalls in die Sozialversicherung integrierte Prinzip des sozialen Ausgleichs modifiziert;
- die Rentenbezieher sollen an wirtschaftlichen Wohlstandssteigerungen der mittleren, noch erwerbstätigen Generation beteiligt werden, so daß sie nicht mit zunehmendem Alter immer weiter zurückfallen.

Wichtige institutionelle Einzelheiten

Pflichtversichert sind alle Arbeiter und Angestellten, einige Gruppen von "kleinen" Selbständigen sowie die Handwerker, sofern das monatliche Arbeitseinkommen mehr als DM 580 beträgt³. Das beitragspflichtige Arbeitseinkommen ist überdies nach oben begrenzt. Arbeitseinkommen oberhalb von DM 7.800 pro Monat (Beitragsbemessungsgrenze) unterliegt nicht der Beitragspflicht. Diese Grenze wird - ebenso wie die Geringfügigkeitsgrenze - jedes Jahr entsprechend der Steigerung der durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelte der Versicherten erhöht. Der Beitragssatz beträgt 18,6 %; Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen je die Hälfte der sich daraus ergebenden Beiträge. Der Bund leistet einen aus allgemeinen Steuereinnahmen finanzierten Zuschuß, der etwa 21 % der Rentenausgaben beträgt. Für arbeitslose Versicherte übernehmen die Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Bund die Beitragszahlung, sofern Leistungen wegen Arbeitslosigkeit, Umschulung etc. gewährt werden. Rentenempfänger müssen ihrerseits einen Krankenversicherungsbeitrag bezahlen, an dem sich die Gesetzliche Rentenversicherung zur Hälfte beteiligt.

Die Gesetzliche Rentenversicherung sichert folgende soziale Risiken ab: Alter, Berufsunfähigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Hinterbliebenenschaft und Unterhaltsausfall in bestimmten Fällen; außerdem gewährt sie Rehabilitationsleistungen. Diesen Risiken entsprechen die jeweiligen Renten. Die Regelaltersgrenze für Altersrenten liegt bei 65 Jahren, jedoch gibt es bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen flexible Altersrenten mit 63 Jahren sowie vorgezogene Altersrenten ab 60 Jahren für Frauen, für Schwerbehinderte und für längerfristig Arbeitslose. Die übrigen Renten setzen bei Eintritt des Risikofalls ein. Durch die Rentenreform 1992 wurde u.a. festgelegt, daß nach der Jahrhundertwende die Altersgrenzen mit geringen Ausnahmen schrittweise auf 65 Jahre erhöht werden sollen; vorgezogene Renten sind dann nur noch bei Inkaufnahme von beträchtlichen versicherungsmathematischen Abschlägen zulässig.

Das faktische durchschnittliche Zugangsalter der Rentenempfänger hat sich von 1957 bis heute kaum geändert; es liegt bei etwa 60 Jahren, wobei es bei den Frauen um drei Jahre angestiegen und bei Männern um ein halbes Jahr gesunken ist. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer lag 1961 bei den Männern und Frauen zwischen 9 und 11 Jahren; bis 1993 ist sie bei Männern auf ca. 14 und bei Frauen auf ca. 17 Jahre angestiegen. Ob sich die durch die Rentenreform 1992 für die kommenden Jahre vorgeschriebene Erhöhung des Renteneintrittsalters tatsächlich durchsetzen läßt, muß stark bezweifelt werden, da es unsicher ist, ob die Arbeitgeber ihre bisherige Tendenz zum "Abdrängen" älterer Arbeitskräfte in den Vorruhestand aufgeben und ob die Umkehrmöglichkeit in Form von Erwerbsunfähigkeitsrenten beschränkt werden kann.

Die Höhe der Renten hängt von einem individuellen Zeitfaktor und von einem individuellen Einkommensfaktor ab. Der Zeitfaktor besteht aus der Anzahl der anrechnungsfähigen Jahre; dies sind Jahre mit Beitragszahlung sowie bestimmte andere Zeiten (z.B. Kindererziehungsjahre, Ausbildungszeiten, Zeiten der Arbeitslosigkeit, Kriegs- und Gefangenschaftszeiten). Der Einkommensfaktor ergibt sich aus dem Verhältnis des eigenen beitragspflichtigen Bruttoarbeitseinkommens zum durchschnittlichem Bruttoarbeitseinkommen der Versicherten und wird in Entgeltpunkten ausgedrückt. Entspricht das eigene Bruttoarbeitseinkommen in einem Jahr gerade dem Durchschnittseinkommen, so erhält man einen Entgeltpunkt. Die Anzahl der Entgeltpunkte wird in jedem Jahr ermittelt und dann über den gesamten Lebenslauf addiert. Für anrechnungsfähige Zeiten, in denen keine Beiträge gezahlt wurden, werden fiktive Entgelte zugrunde gelegt. Zur Ermittlung der ersten Monatsrente nach Renteneintritt (Neurenten) werden die Entgeltpunkte mit einem sogenannten aktuellen Rentenwert multipliziert⁴. Dieser aktuelle Rentenwert, der ab 1. 7. 1994 DM 46 beträgt, ergibt sich aus dem Durchschnittsentgelt aller Versicherten, das Jahr für Jahr fortgeschrieben wird⁵. Damit errechnet sich die Bruttomonatsrente eines Versicherten, der 40 Jahre lang immer gerade das Durchschnittseinkommen verdient hat (Eckrente) mit DM 1.840 bzw. nach Abzug des Krankenversicherungsbeitrags mit DM 1.716,72.

In einer Wirtschaft mit anhaltender leichter Zunahme des für die Haushalte relevanten Preisniveaus sowie mit anhaltender Steigerung der realen (d.h. bereits um die Preisniveausteigerung bereinigten) Einkommen, würden die Rentenbezieher mit zunehmendem Alter immer weiter hinter der erwerbstätigen Bevölkerung zurückfallen, wenn ihre bei Renteneintritt errechneten Renten während der gesamten Rentenlaufzeit konstant blieben. Bereits die große Rentenreform von 1957 hat daher eine Dynamisierung, d.h. eine jährliche Anpassung der in früheren Jahren festgesetzten Renten (Bestandsrenten) an die wirtschaftliche Entwicklung, festgelegt. Dieses Anpassungsverfahren ist zwischenzeitlich mehrfach geändert und bei der Rentenreform 1992 nunmehr in der Weise regelgebunden festgelegt worden, daß die Bestandsrenten im glei-

chen Ausmaß wie die Nettolöhne und -gehälter der Versicherten ansteigen sollen. Steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung und werden dadurch die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen reduziert, dann findet auch eine geringere Rentenanpassung statt. Auf diese Weise werden künftige Belastungen der Rentenversicherung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern geteilt. In diese neue Anpassungsregelung sind auch noch veränderte Steuerbelastungen und Änderungen der Krankenversicherungsbeiträge einbezogen. Man bezeichnet dieses Dynamisierungsverfahren als *Nettoanpassung*⁶. Da nunmehr auch vorgeschrieben ist, daß der Beitragssatz sowie der Staatszuschuß immer dann erhöht werden müssen, wenn Vorausberechnungen zeigen, daß die ohnehin geringfügige Liquiditätsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung von einer Monatsausgabe unterschritten würde, ist auf diese Weise ein Regelsystem entstanden, das den Rentnern zusätzliche Sicherheit verleiht. Dies war eines der Kernstücke der Rentenreform 1992.

Einige statistische Angaben zur Alterssicherung

Das Sozialbudget, die Zusammenfassung aller staatlichen sozialen Leistungen einschließlich sozial begründeter Steuervergünstigungen und betrieblicher Leistungen, belief sich 1993 für Gesamtdeutschland auf knapp über DM 1.000 Milliarden; dies sind gut ein Drittel (34 %) des gesamten Bruttosozialprodukts. Es wird allgemein davon ausgegangen, daß diese auch im internationalen Vergleich sehr hohe Sozialleistungsquote kaum mehr erhöht werden kann, sondern daß eher eine Reduzierung angestrebt werden sollte.

Den größten Ausgabenkomplex (420 Mrd.) stellen die Ausgaben für "Alter und Hinterbliebene" mit 39 % des Sozialbudgets bzw. 13,2 % des Bruttosozialprodukts dar. Hiervon machen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten mit 317 Mrd. etwa drei Viertel aus; die Gesetzliche Rentenversicherung ist daher die bei weitem größte Alterssicherungsinstitution. Nach einer neuen Erhebung (ASID '92) beziehen 89 % der Männer und 70 % der Frauen über 64 Jahre in Westdeutschland und sogar jeweils 97 % in Ostdeutschland eine eigene Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Außerdem beziehen 84 % aller Witwen über 64 Jahren in den alten und 93 % in den neuen Bundesländern eine Hinterbliebenenrente der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Ausgaben der anderen Alterssicherungswerke (einschließlich der Beamtenversorgung) treten demgegenüber quantitativ zurück, obwohl bei diesen Institutionen künftig ähnliche Finanzierungsprobleme auftreten werden.

Im Durchschnitt geht es den alten Menschen in West- und Ostdeutschland finanziell gesehen gut. Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, daß das mit der Haushaltsgröße gewichtete durchschnittliche Nettoeinkommen der Rentnerhaushalte seit 1972 im Westen mit Schwankungen bei knapp 90 % des gesamtwirtschaftlichen westdeutschen Durchschnitts lag. Damit geht es Rentnerhaushalten sogar besser als den Haushalten von Arbeitern, deren durch-

schnittliches Nettoeinkommen - unter Berücksichtigung ihrer größeren Personenzahl - sich nur auf etwa 80 % des Gesamtdurchschnitts belief. Andere statistische Quellen zeigen sogar eine nahe dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegende Einkommenssituation der Alten in Westdeutschland.

Wie die Einkommen der Erwerbstätigen so weisen auch die Nettoeinkommen der alten Menschen und Rentnerhaushalte eine starke Streuung auf. Man kann sagen, daß die Einkommensunterschiede in der Erwerbsphase durch die Konstruktion des Rentensystems mit leichten Abmilderungen in die Altersphase übertragen werden. Daher darf es nicht weiter verwundern, daß es in Westdeutschland immer noch etwa 160.000 alte Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen gibt (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen Ende 92) und daß man schätzt, daß nochmals eine etwa gleich große Zahl alter Menschen mit noch weniger als dem Sozialhilfesatz auskommen muß, weil sie ihre Ansprüche auf Sozialhilfe nicht geltend machen. Setzt man die Zahl der alten Sozialhilfeempfänger ins Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsgruppe, so kann man feststellen, daß 1992 noch 2,9 % der alten Frauen und 1,9 % der alten Männer zusätzlich oder ausschließlich Sozialhilfe beziehen mußten. Infolge des in Ostdeutschland übergangsweise eingeführten Sozialzuschlags gibt es dort nur wenige sozialhilfebedürftige Rentner.

Definiert man für Westdeutschland eine Niedrigeinkommensgrenze von DM 2.000 für Ehepaare und DM 1.400 für Alleinlebende, so kann man feststellen, daß 1992 von den alten Ehepaaren 12 %, von den alten alleinstehenden Männern 14 %, von den alten ledigen Frauen 39 %, von den alten geschiedenen Frauen 48 % und von den alten verwitweten Frauen 28 % mit einem Nettoeinkommen unter diesen Grenzen auskommen mußten. Andererseits haben 27 % der alten Ehepaare, 26 % der alleinlebenden alten Männer und ca. 15 % der alleinlebenden alten Frauen mehr als das Doppelte der jeweiligen Grenze (d.h. mehr als DM 4.000 bzw. DM 2.800) zur Verfügung.

Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung stellen aber keineswegs das alleinige Alterseinkommen dar. Gut zwei Drittel der Bezieher von Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung weisen zusätzliche Alterseinkommen auf (Betriebsrenten, Pensionen, Vermögenseinkommen, kostenloses Wohnen im eigenen Haus oder der eigenen Wohnung), wenn auch bei der ganz überwiegenden Zahl die Renten bei weitem dominieren. Insbesondere die Rentner mit niedrigen Nettoeinkommen sind fast ausschließlich auf Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen.

Zukünftige Probleme der Alterssicherung

Änderungen der Rahmenbedingungen auf lange Sicht

Auf lange Sicht werden sich die demographischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Alterssicherung deutlich verschlechtern. Der größte, mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhersehbare Einfluß geht dabei

von der Bevölkerungsentwicklung aus. Infolge des Ende der 60er Jahre einsetzenden starken Geburtenrückgangs ist eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl bei gleichzeitiger starker Erhöhung des Anteils alter Menschen unvermeidbar geworden. Hieran hat auch die Wiedervereinigung nichts geändert. Zwar wies die ehemalige DDR eine etwas höhere Geburtenrate auf, aber infolge der durch die Vereinigung entstandenen wirtschaftlichen Probleme und gesellschaftlichen Erschütterungen ist die Geburtenrate in Ostdeutschland extrem zurückgegangen und noch unter die westdeutsche Rate abgesunken. Wie Berechnungen gezeigt haben, kann selbst eine großzügige Einwanderungspolitik die Bevölkerungsproblematik nur etwas mildern, aber keineswegs den als dauerhaft erwarteten Geburtenrückgang ausgleichen. Bei einer ins Auge gefaßten "Problemlösung" über extrem große Zuwanderungen wird häufig übersehen, daß die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft enge Grenzen hat und daß die Integration von Personen aus anderen Kulturkreisen ohne Berufsausbildung und ohne deutsche Sprachkenntnisse ebenfalls große Ressourcen beanspruchen würde, die dann für andere Zwecke fehlten. Eine Zuwanderung aus dem engeren europäischen Ausland, bei der die Integrationskosten geringer wären, kommt nicht in Frage, da alle europäischen Länder (mit Ausnahme Irlands) Geburtenraten aufweisen, die zur Erhaltung der jeweiligen Bevölkerungen nicht ausreichen.

Die Sozialpolitik wird daher gut beraten sein, sich auf einen wesentlich erhöhten Anteil alter Menschen einzustellen, der einerseits aus dem Geburtenrückgang und andererseits aus einer Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung resultieren wird. Neuere Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für Gesamtdeutschland, die von einer mäßigen, aber andauernden Zuwanderung ausgehen (Szenario I), prognostizieren eine Schrumpfung der absoluten Bevölkerungszahl ab etwa dem Jahr 2010, eine Steigerung des Anteils älterer Menschen über 59 Jahren von 20,4 % im Jahr 1991 auf 25,5 % im Jahr 2010 und auf etwa 33,6 % im Jahr 2040. Während 1991 auf zehn Personen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 59 Jahren erst 3,5 Personen im (faktischen) Rentenalter kamen, werden dies im Jahr 2010 voraussichtlich 4,6 Personen und im Jahr 2040 7 alte Personen sein. Man muß also auf lange Sicht etwa mit einer Verdopplung des Verhältnisses von erwerbsfähigen zu nicht mehr erwerbsfähigen Personen, d.h. mit einem starken Anstieg des sogenannten Altenlastquotienten, rechnen. Auch wenn derartige langfristige Prognosen größere Unsicherheitsspielräume aufweisen, dürfte die damit sichtbar gemachte Rentenproblematik unbestreitbar sein.

Der Altenlastquotient stellt Personen im erwerbsfähigen Alter und im Rentenalter einander gegenüber. Nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter sind jedoch tatsächlich erwerbstätig und tragen daher zum Unterhalt der Alten in direkter oder indirekter Weise bei. Wegen Arbeitslosigkeit, vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit, längerer Ausbildungsdauer und niedrigerer Erwerbsquote der Frauen ist das tatsächliche Verhältnis von Erwerbstätigen zu Alten noch

ungünstiger. Hierbei zeichnen sich jedoch Tendenzen ab, die die Belastung abmildern würden: Man rechnet auf lange Sicht mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und mit einer Zunahme der Erwerbsquote der Frauen. Weiterhin gibt es Bestrebungen zur Verkürzung der Ausbildungszeiten und zum Hinausschieben des faktischen Renteneintrittsalters; ob diese Bestrebungen allerdings erfolgreich sein werden, vermag niemand vorherzusagen. Selbst eine Realisierung dieser vier Tendenzen würde jedoch das grundlegende Bevölkerungsproblem nur mildern, aber bei weitem nicht beseitigen.

Auswirkungen bei unverändertem Rentensystem

Welche langfristigen Auswirkungen würden die skizzierten Änderungen der Rahmenbedingungen auf das gegenwärtige Rentenversicherungssystem zeigen, sofern es in der gegenwärtigen Form fortbestünde?

Die gegenwärtige Konstruktion der Gesetzlichen Rentenversicherung stellt ein regelgebundenes System dar, das darauf ausgerichtet ist, ein Nettorentenniveau⁷ von etwa 60 % bis 63 % (bei vierzigjähriger Versicherungszeit) für Neu- und Bestandsrenten aufrechtzuerhalten. Die Rentenanpassung findet in Anlehnung an die Lohnentwicklung statt. Reichen die beim gegebenen Beitragssatz zu erwartenden Beitragseinnahmen nicht aus, so muß der Beitragssatz durch Verordnung erhöht werden; gleichzeitig erhöht sich auch der Staatszuschuß nach einer vorgegebenen Formel. Die Erhöhung des Beitragssatzes wirkt sich ihrerseits wiederum in einer verminderten Rentensteigerung aus (Nettoanpassung). Trotzdem muß bei einem zunehmenden Altenanteil der weit überwiegende Teil der zusätzlichen Umverteilungslast durch die erwerbstätige Generation in Form von Beitragssatzsteigerungen getragen werden. Prognosen gehen davon aus, daß der gegenwärtige Beitragssatz von 18,6 % (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) bei der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2030 auf etwa 27 % steigen müßte, wenn das Nettorentenniveau bei gut 60 % gehalten werden soll. Hinzu kommen Beitragssatzsteigerungen bei der neu eingeführten Pflegeversicherung wegen des zunehmenden Anteils von Hochbetagten, bei denen das Pflegerisiko besonders hoch ist, und ebenso bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, da ein vergrößerter Altenanteil mit höheren Krankheitskosten einhergeht. Der Anstieg des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung würde noch um einige Prozentpunkte höher ausfallen, wenn die in der Rentenreform '92 vorgesehene Erhöhung des Renteneintrittsalters um mehrere Jahre nicht gelänge und wenn die Arbeitslosigkeit nicht sehr stark reduziert werden könnte. Beides ist recht unsicher.

Als weitere lösungsbedürftige Probleme kommen hinzu:

- Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, künftig die Tatsache der Kindererziehung stärker bei der Altersrente zu berücksichtigen;
- Die Forderung, Pflegepersonen, die bisher nicht abgesichert waren, Rentenansprüche zu gewähren;

- die zunehmende Gefahr von sehr niedrigen, zur Vermeidung von Armut im Alter nicht ausreichenden Renten bei Langzeitarbeitslosigkeit, bei Scheidung nichterwerbstätiger Frauen im mittleren Lebensalter wegen der geringen Wiedereinstiegschancen in den Arbeitsmarkt und bei Zuwanderung im mittleren Lebensalter aus Staaten außerhalb der Europäischen Union.

Für diese auf lange Sicht absehbaren Probleme der Alterssicherung werden in der öffentlichen Diskussion Lösungen gesucht.

Reformperspektiven

Als gegensätzliche Reformstrategien stehen sich gegenüber:

- die Ersetzung des gegenwärtigen Rentensystems durch eine steuerfinanzierte Grundrente und die Überantwortung der darüber hinaus gehenden Altersvorsorge an jeden einzelnen auf privater Basis;
- eine differenzierte Umgestaltung des gegenwärtigen Rentensystems.

Das Grundrentensystem

Ein Grundrentensystem würde aus folgenden wichtigen Elementen bestehen:

- Jeder Bürger bzw. jede Bürgerin erhält bei Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren eine Rente in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums von gegenwärtig etwa DM 1.300. Die einzige Vorbedingung wäre, daß er oder sie eine bestimmte Zeit in dem Land gelebt haben muß und prinzipiell steuerpflichtig war;
- Die Grundrente ist entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Nettoeinkommen der Erwerbstätigen dynamisiert;
- Die Grundrente wird aus allgemeinen Steuermitteln finanziert;
- Bei vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit, Verwitwung von jüngeren kindererziehenden Personen etc. gibt es Sonderregelungen;
- Eine über die staatliche Grundversorgung hinausgehende Altersvorsorge bleibt jedem einzelnen auf freiwilliger privater Basis durch Vermögensbildung in verschiedenen Formen überlassen.

Ein derartiges Grundrentensystem, wie es etwa in Dänemark, in den Niederlanden und als Basissystem auch in Großbritannien besteht, wird im Gegensatz zum Bismarck-Modell als Beveridge-Modell bezeichnet⁸. Hier liegt eine andere ordnungspolitische Grundentscheidung über die Ziele eines staatlichen Alterssicherungssystems und über die Aufteilung der Verantwortung für die Lebensgestaltung auf den Staat und den einzelnen vor. Das Ziel ist Vermeidung von Armut im Alter für jeden einzelnen Bürger unabhängig von familiären Unterhaltsbeziehungen (Universalitäts- und Individualitätsprinzip). Die Aufrechterhaltung des aus dem Erwerbsleben gewohnten Lebensstandards und damit der relativen Position im Einkommensgefüge liegt - im Gegensatz zum Bismarck-Modell - außerhalb der staatlichen Verantwortung. Ein Grund-

rentenmodell würde zu deutlich geringeren staatlichen Ausgaben für die Alterssicherung führen; grob geschätzt - je nach Ausgestaltung - um bis zu einem Drittel. Einerseits würden die Sozialversicherungsbeiträge zur Rentenversicherung wegfallen, so daß sich auch die Lohnnebenkosten reduzierten; andererseits müßte die Steuerbelastung zur Finanzierung des Grundrentensystems entsprechend erhöht werden. Vermutlich würde aber ein Grundrentensystem den Anteil der alten Generation an der gesamtwirtschaftlichen Konsumsumme verringern, d.h. ein trotz zusätzlicher privater Vorsorge im Durchschnitt geringeres Alterseinkommen bewirken. Es hätte auch eine stärker umverteilende Wirkung von "oben" nach "unten", würde aber Altersarmut beseitigen. Ob durch ein Grundrentensystem die für das Wirtschaftswachstum bedeutsame gesamtwirtschaftliche Vermögensbildung sowie die Arbeitsanreize gefördert oder verringert würden, ist eine umstrittene Frage.

Wie immer man angesichts der demographischen Belastungen die Vor- und Nachteile eines Grundrentensystems gegeneinander abwägen mag, man steht in Deutschland nicht vor der Alternative der Einführung des einen oder anderen Systems "auf der grünen Wiese", wie in einem Land ohne jegliches Alterssicherungssystem, sondern es liegt ein seit über hundert Jahren bestehendes System vor, das abgelöst werden müßte. Damit würden die Übergangsprobleme zu einem weiteren wichtigen Aspekt. Diese Übergangsprobleme wären praktisch nicht lösbar; denn die im gegenwärtigen System durch Beitragszahlung bereits erworbenen Rentenansprüche sind grundgesetzlich geschützt und müßten auf jeden Fall noch erfüllt werden. Da auch die heute 30jährigen bereits beachtliche Ansprüche angesammelt haben, würde damit die Abwicklungsfrist für das alte System mehr als 50 Jahre betragen und bis in die Mitte des nächsten Jahrhunderts reichen. Dies bedeutet aber, daß die gegenwärtige Erwerbstätigengeneration einerseits die Rentenansprüche der schon Altgewordenen finanzieren und andererseits für sich selbst, da sie schließlich nur noch eine staatliche Grundsicherung zu erwarten hätte, zusätzliche private Vorsorge betreiben müßte. Es entstünde für die gegenwärtige Erwerbstätigengeneration nahezu eine Verdopplung der Belastung für die Alterssicherung. Man kann sich nicht vorstellen, daß dies ohne Ausweichreaktionen hingenommen würde. Auch grundlegende ordnungspolitische Erwägungen sprechen aus der Sicht des Leitbildes einer "Sozialen Marktwirtschaft" gegen ein derartiges Grundrentensystem. Die Wahrscheinlichkeit, daß nach der Jahrhundertwende zu einem Grundrentenmodell übergegangen wird, dürfte daher sehr gering sein.

Umgestaltung des gegenwärtigen Rentensystems

Eine weitere schrittweise Reform des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems stellt die mit geringeren Unsicherheiten und Belastungen behaftete und vermutlich auf größere politische Akzeptanz stoßende Alternative dar. Dies

dürfte die Strategie sein, die in einigen Jahren für die noch nicht im Rentenalter befindliche Generation politisch verfolgt werden wird.

Welche Ansatzpunkte bieten sich in diesem Fall für eine Reform, die sich in das weithin akzeptierte Leitbild einer Sozialen Marktwirtschaft einfügen würde? Tragende Grundsätze dieses Leitbildes sind das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, das in bezug auf die Alterssicherung im versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip seinen Ausdruck findet, sowie das Prinzip des sozialen Ausgleichs, das jene zu begünstigen fordert, die sich nicht selbst ausreichend helfen können; hinzu kommen die Prinzipien der Selbstverantwortung und der Subsidiarität. Hieraus leiten sich Ansatzpunkte für Reformen ab, die zumindest Tendenzen charakterisieren, ohne daß die Ausgestaltung im einzelnen vorhersehbar wäre. Es sind dies im einzelnen:

- Eine weitere Beschränkung nicht mehr erforderlicher Begünstigungen; als Beispiele mögen dienen: die beitragsfreie Anrechnung von Ausbildungszeiten und die nicht beitragsbezogene Höherbewertung der ersten Berufsjahre;
- Eine weitere Beschränkung von Witwen- und Witwerrenten, die auch gegenwärtig bereits einer Einkommensanrechnung in bezug auf eigene Alterseinkommen der Hinterbliebenen unterliegen; hier könnte man sich ein Einfrieren des Freibetrages und eine Ausdehnung des anzurechnenden Einkommens auf alle Einkommen einschließlich der Vermögenseinkünfte vorstellen; als Begründung wird vorgebracht, daß verheiratete Versicherte keinen Beitragszuschlag zahlen, obwohl im Todesfall Hinterbliebene eine abgeleitete Rente erhalten; auch dies kann als eine nur im Fall der Bedürftigkeit akzeptable Begünstigung angesehen werden;
- Eine Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze auf etwa 150 % des Durchschnittseinkommens, die zwar kurzfristig zu Beitragsausfällen, langfristig aber zu geringeren Spitzenrenten und Rentenausgaben führen würde; ein solcher Reformvorschlag wird mit der gestiegenen Selbstvorsorgemöglichkeit der Bezieher hoher Arbeitseinkommen und mit der Übertragung von mehr Eigenverantwortung begründet;
- Eine Absenkung des Nettorentenniveaus auf unter 60 %, etwa durch mehrfaches Aussetzen der Rentenanpassung;
- Eine Besteuerung der Renten wie andere Einkommen, wobei das sozio-kulturelle Existenzminimum entsprechend der vor wenigen Jahren ergangenen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts steuerfrei bleiben würde; eine Besteuerung würde im wesentlichen die Bezieher sehr hoher Renten und die Bezieher hoher Alterseinkommen, die aus mehreren Einkommensquellen stammen, treffen; eine Rückführung der aufkommenden Steuermittel an die Gesetzliche Rentenversicherung könnte durch eine Erhöhung des Staatszuschusses geschehen. Dadurch würden die dem sozialen Ausgleich dienenden, umverteilenden Elemente der Gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft und dem Grundsatz der Besteuerung

nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit über das progressive Steuersystem und nicht über die regressiv wirkenden Beiträge⁹ finanziert;

- eine stärkere Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Familienmitgliedern, die ganz überwiegend die eigenen Renten der Frauen erhöhen würde.

Auch weiterreichende Vorschläge zur Umgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung befinden sich in der Diskussion: Beispielsweise die Einführung einer voll-eigenständigen Alterssicherung mit einer Ausweitung der Versicherungspflicht von den unselbständig Beschäftigten auf alle Bürger und Bürgerinnen mit Wohnsitz in Deutschland sowie weiteren Regelungen, die insgesamt eine eigenständige Alterssicherung für jeden alten Menschen gewährleisten sollen; oder die Einführung einer teilweisen Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die zwar die gegenwärtige Erwerbstätigen- generation stärker belasten, aber eine Entlastung etwa ab dem Jahr 2020 erlauben würde. Es ist eine Einschätzungsfrage, ob man derart weitreichende Reformen für politisch durchsetzbar hält.

Keiner der Reformvorschläge kommt jedoch an der grundlegenden Frage vorbei, ob man bereit sein wird, den künftigen, relativ größer werdenden Altengenerationen einen wesentlich höheren Anteil am Volkseinkommen bzw. an der gesamtwirtschaftlichen Konsumsumme zuzugestehen. Die einzelnen Vorschläge wollen dieses Problem zwar unterschiedlich lösen, aber letztlich wird es auf lange Sicht zu begrenzten Einschränkungen kommen müssen. Die Frage ist nur, ob diese Einschränkungen sorgfältig danach abgestuft sein werden, wer angesichts eines weiter erhöhten gesamtwirtschaftlichen Wohlstandes am leichtesten eine Reduktion seines staatlich garantierten Alterseinkommens hinnehmen kann oder ob diese Kürzungen ziemlich willkürlich dort ansetzen werden, wo der politische Widerstand am geringsten eingeschätzt wird. Aus sozialpolitischer Sicht kann man nur hoffen, daß in einem längeren Reformprozeß die erstgenannte Alternative verwirklicht wird. Dies würde für die breiten Schichten auch die Unsicherheit über ihre Alterssicherung so gering wie möglich halten.

Anmerkungen

- 1 Neben der Gesetzlichen Rentenversicherung für die Arbeiter und Angestellten, in der der weit überwiegende Teil der Bevölkerung abgesichert ist, bestehen als weitere Alterssicherungseinrichtungen: Die Knappschaftliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, die Alterssicherung für Landwirte sowie eine größere Zahl von berufsständischen Alterssicherungswerken für die freien Berufe. Die Probleme dieser sonstigen Alterssicherungssysteme, die teilweise ähnlich gelagert sind, werden in diesem Beitrag nicht behandelt.
- 2 Die wichtigsten Modifikationen, die bei der Übertragung vorgenommen wurden, sind beschrieben in: Deutsche Bundesbank, Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht März 1995.

- 3 Die folgenden Angaben beziehen sich auf den Stand im ersten Halbjahr 1995 in den alten Bundesländern, sofern nichts anderes erwähnt ist. Für ausführliche Angaben vgl.: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über die Soziale Sicherheit, 2. Aufl., Bonn 1991; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1994, Bonn 1994; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung in Zahlen. Ausgewählte statistische Daten, Stand: November 1994, 17. Aufl., Frankfurt 1995.
- 4 Außerdem gehen noch ein Rentenartfaktor, der je nach Rentenart unterschiedlich ist, sowie ein Rentenzugangsfaktor, der den Abschlag bei vorgezogenen Renten zum Ausdruck bringt, in die Berechnung ein. Beide Faktoren sind für reguläre Altersrenten = 1 und können damit hier vernachlässigt werden.
- 5 Bei der Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes werden neben der Entwicklung der Bruttoarbeitseinkommen der Versicherten auch veränderte Beitrags- und Steuerbelastungen der Versicherten und der Rentner berücksichtigt.
- 6 Eine ausführliche Diskussion der Anpassungsformel ist hier nicht möglich; problematisch erscheint vor allem die weitgehende Freistellung der Rentner von der Einkommensteuer und von Änderungen dieser Steuerbelastung.
- 7 Das Nettorentenniveau ist definiert als das Verhältnis einer Eckrente abzüglich des Krankenversicherungsbeitrags des Rentners zur Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem; als Eckrente gilt eine Rente, die auf 40 Jahren Beitragszeit und einem Verdienst beruht, der in jedem Jahr dem Durchschnittseinkommen entspricht.
- 8 Es ist festzustellen, daß die gesamte Sozialleistungsquote in den Ländern mit Grundrentensystem keineswegs niedriger sein muß als in Deutschland. 1992 betragen nach vergleichbar gemachten Statistiken der Europäischen Union die gesamten Sozialleistungsquoten in Dänemark 31,4 %, in den Niederlanden 33,0 %, in Großbritannien 27,2 % und in Deutschland (alte Bundesrepublik) 27,3 %.
- 9 Das Steuersystem wirkt in seiner Gesamtheit bei einer Besteuerung nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit progressiv, weil die durchschnittliche Steuerbelastung mit steigendem Einkommen zunimmt. Die Beitragsgestaltung der Sozialversicherungen wirkt regressiv, weil die Beiträge nur proportional vom Arbeitseinkommen bis zu einer Höchstgrenze berechnet werden; hierdurch nimmt die durchschnittliche Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen ab.

Literaturhinweise

- Baltes, Paul B. / Mittelstraß, Jürgen (Hrsg.), Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung. Forschungsbericht 5 der Akademie der Wissenschaften zu Berlin, Berlin, New York 1992.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 12/7876 v. 14.6.94.
- Schmähl, Winfried, Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6 (1994), S. 357-378.

Zur Person des Verfassers

Dr. oec. publ. Richard Hauser, Professor für Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt.