

Wie zukunftsfähig ist das Alterssicherungssystem in Deutschland?

Professor Dr. Peter Bofinger

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

in: HWWA-Wirtschaftsdienst, 79. Jg. (1999), Oktober, S. 590 - 597

1. Einleitung

Wissenschaftliche Analysen zur Alterssicherung in Deutschland lesen sich heute oft wie Berichte über ein konkursreifes Unternehmen. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998) beispielsweise spricht in seinem Gutachten zur Reform der Rentenversicherung von einer „sich stetig verschärfenden Finanzierungs Krise“ (S.10), „drohenden Gefahren“ (S. 13) und sogar vom „Konkurs“ (S. 37) der gesetzlichen Alterssicherung in ihrer bisherigen Form. Ganz ähnlich äußert sich der Sachverständigenrat, der in seinem Jahresgutachten 1996/97 für das System der Gesetzlichen Rentenversicherung eine „schwere, seinen Bestand bedrohende Krise“ erwartet (Tz. 385). Der Präsident des ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn (1998, S. 2) prognostiziert den „Garaus des Umlagesystems“. Solche Darstellungen verzerren die Realität (Bofinger und Fasshauer 1999), ihre breite Akzeptanz durch die Öffentlichkeit macht aber auf jeden Fall deutlich, dass das deutsche Rentensystem in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise geraten ist.

Für die Zukunftsfähigkeit des Umlagesystems wird es daher vor allem darauf ankommen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese spezifische Form der Alterssicherung wiederzugewinnen. Ich möchte dazu einen Vorschlag präsentieren, der darauf abzielt, das deutsche Rentensystem soweit wie möglich vor willkürlicher politischer Einflussnahme zu schützen. Die Geldpolitik ist m.E. ein wichtiges Beispiel dafür, dass eine solche Entpolitisierung im Interesse aller Beteiligten liegen kann. Für das Rentensystem kann eine Entpolitisierung dadurch erreicht werden, dass sein Versicherungscharakter soweit wie möglich gestärkt wird. Inwieweit dies mit den anstehenden demographischen Veränderungen zu vereinbaren ist, soll ausführlich diskutiert werden. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit empfiehlt es sich, die zentralen Bestimmungen eines solchen Modells in einer „Rentenverfassung“ zu fixieren, der Verfassungsrang eingeräumt wird. Da die Überalterung

der Bevölkerung voranschreitet, wird darauf ankommen, eine solche grundlegende Reform möglichst bald umzusetzen.

Ich bin mir der Tatsache bewußt, dass ein so komplexes System wie die gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen dieses kurzen Beitrags bei weitem nicht abschließend abgehandelt werden kann. Die folgenden Ausführungen sind daher als ein Denkanstoß für die aktuelle Diskussion zu verstehen, ohne dass sie den Anspruch eines vollständigen Konzepts für eine Neuordnung des Rentensystems erheben.

2. Die Vorteile eines Umlagesystems: Effiziente Risikodiversifikation

Bei der weitverbreiteten Kritik am Umlagesystem ist heute oft kaum noch bekannt, worin eigentlich die spezifischen Vorteile dieser Form der Alterssicherung liegen. Sie bestehen zum einen darin, dass es eine optimale Lösung für die Anfangsphase eines Rentensystems bietet. Da es immer eine Generation von Alten gibt, die von den Jungen versorgt werden müssen, vermeidet das Umlagesystem eine **Doppelbelastung**, wie sie bei einer kapitalgedeckten Alterssicherung in der Anfangsperiode unvermeidlich wäre.¹ Auch in der Folgezeit hat das Umlageverfahren seine Vorteile. Portfoliotheoretisch läßt es sich als ein Beteiligungsmodell verstehen, bei dem sich die Aktiven durch ihre Zahlungen in die Rentenkasse einen Rechtsanspruch auf die Erträge des Humankapitals in der Zukunft sichern. Das Umlagesystem leistet dabei eine hohe **Risikodiversifikation**, indem es eine Beteiligung an den Einkommen aller zukünftigen Versicherungspflichtigen ermöglicht.

Entscheidend ist, dass ein solches Beteiligungsmodell nicht von den Privaten, sondern allein vom **Staat** angeboten werden kann. Nur der Staat ist der Lage, Ansprüche gegen zukünftige persönliche Einkommen durchzusetzen. Im Vergleich zu anderen Anlageformen hat das Umlagesystem den Vorzug, dass es frei es vom Risiko eines Wertverlustes von (ebenfalls diversifizierbaren) Geld- oder Sachvermögensbeständen, wie sie beispielsweise durch eine Währungsreform oder einen Börsen-Crash eintreten können.

Diese hohe Sicherheit eines Umlagesystems stellt m.E. auch die entscheidende Rechtfertigung dafür dar, dass man eine staatlich vorgeschriebene Alterssicherung ausschließlich in dieser Form betreibt. Andernfalls wäre es ja durchaus denkbar, es den Privaten offen zu lassen, in

¹ Dieser fundamentale Zusammenhang wird vom Wissenschaftlichen Beirat (1998) schlichtweg übersehen.

welcher Form sie der Alterssicherungspflicht nachkommen. Aufgrund dieser Vorzüge des Umlagesystems erscheint es auch sinnvoll, dass es in seinem Umfang deutlich über das Niveau einer Grundversorgung hinausgeht. Andernfalls wären die Privaten bereits für Rentenbeträge, die über eine „**Grundrente**“ hinausgehen, auf weniger diversifizierte Anlageformen verwiesen.

Bei dieser Rechtfertigung des Umlagesystems wird aber auch sofort deutlich, dass es für seine Zukunftsfähigkeit entscheidend darauf ankommt, ein hohes Maß an Diversifikation zu bewahren. Auf diesen Aspekt soll In Abschnitt 6 ausführlich eingegangen werden.

Aus der portfoliotheoretischen Betrachtung des Umlagesystems ergibt sich auch, dass man sich davon keine Sicherheit über das zukünftige **Niveau** der Rentenzahlungen erwarten darf.² In der Diskussion über das Umlagesystem wird häufig übersehen, dass die Leistungen, die die Aktiven im Rahmen des „Generationenvertrags“ zu erbringen haben, aus zwei Komponenten bestehen:

- den Beitragszahlungen, die für die Rentenzahlungen an die Passiven verwendet werden,
- den „Investitionen“ in Kinder und deren Ausbildung („Humankapital“) und in den privaten und öffentlichen Kapitalstock („Sachkapital“).

Die Beitragszahlungen entscheiden allein über die Relation der individuellen Renteneinkommen. Für ihr Niveau ist jedoch nur die zweite Komponente relevant. Aufgrund der Abhängigkeit von der allgemeinen Einkommensentwicklung haben schon relativ geringe Unterschiede in den Wachstumsraten erhebliche Auswirkung auf das in 30 oder 40 Jahren mögliche Rentenniveau (Tabelle 1). Es zeigt sich dabei auch, dass es schon bei relativ vorsichtigen Schätzungen der zukünftigen Wachstumsraten zu einem deutlichen Anstieg des Rentenniveaus kommen wird. In vielen Analysen zur Problematik des Umlagesystems wird diese Dynamik völlig unberücksichtigt gelassen.

Tabelle 1: Renten-/Einkommenszuwachs bei unterschiedlichen Wachstumspfaden

Wachstumsrate p.a. (in %)	Zuwachs in 30 Jahren (in %)	Zuwachs in 40 Jahren (in %)
0,5	16	22

² Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen weckt also falsche Erwartungen, wenn sie in ihrem Beschluß vom 8. September 1999 feststellt: „Jung und Alt brauchen Sicherheit, welche Beiträge zur Altersvorsorge sie zu tragen haben werden, aber auch, wie hoch ihr Alterseinkommen ausfallen wird.“

1,0	35	48
1,5	56	81
2,0	81	121
2,5	110	169

3. Die Risiken des Umlagesystems: Mißbrauch durch die Politik

Die zentrale Rolle des Staates in einem Umlagesystems stellt zugleich auch den entscheidenden Schwachpunkt eines solchen Alterssicherungsverfahrens dar. Es geht dabei vor allem um zwei Gefahren:

- Die Leistungen eines Umlagesystems können von Politikern dazu mißbraucht werden, um allgemeine Staatsaufgaben wahrzunehmen. Dies ist vor allem dann möglich, wenn ein Umlagesystem sehr intransparent ausgestaltet ist.
- Aufgrund eines üblicherweise eher kurzen Zeithorizonts der politisch Verantwortlichen kann es dazu kommen, dass längerfristige Probleme eines Umlagesystem nicht rechtzeitig angegangen werden oder aber dass rentenpolitische Maßnahmen beschlossen werden, die auf längere Sicht nicht finanzierbar sind.

Die Rentenreform von 1989, das Rentenreformgesetz 1999 und auch die Reformbemühungen der jetzigen Regierung zeigen, dass das Problem eines zu kurzen **Zeithorizonts** unter den deutschen Verhältnissen offensichtlich nicht allzu hoch anzusetzen ist. Wenn das Umlagesystem heute so sehr in Misskredit geraten ist, so dürfte dies vor allem daran liegen, dass es in den neunziger Jahren massiv für allgemeinpolitische Ziele eingesetzt worden ist, womit die Beitragspflichtigen (und seit 1992 über die Nettoanpassung der Renten auch die Rentner) gegenüber den übrigen Steuerpflichtigen einseitig benachteiligt worden sind. Insbesondere handelt es sich dabei um die in den neunziger Jahren aus arbeitsmarktpolitischen Gründen vorgenommene Politik der Frühverrentung, die zu einem deutlichen Anstieg der Rentenlaufzeiten geführt hat. Problematisch war auch die Einbeziehung der ostdeutschen Rentner in die Rentenversicherung mit Rentenbezügen, die für die gesamte Arbeitsphase ein westdeutsches Lohnniveau unterstellen. Daneben gibt es eine ganze Reihe „**Versicherungsfremder Leistungen**“ (u.a. Kriegsfolgelasten, Kindererziehungszeiten), die zu einer einseitigen Belastung von Versicherungspflichtigen und Rentnern geführt haben.

Ruland (1999, S. 2) stellt zwar fest, dass durch die Erhöhung des Bundeszuschusses (durch Ökosteuern und erhöhte Mehrwertsteuer) mittlerweile „ordnungspolitisch von einer korrekten Finanzierung gesprochen werden kann“. Für einen Außenstehenden ist dies jedoch nur schwer zu beurteilen, da seit Jahren keinerlei offizielle Angaben über das Ausmaß der „Versicherungsfremden Leistungen“ publiziert worden sind.

Problematisch ist auch die „Zukunftsprogramm“ beschlossene Absenkung des Rentenniveaus. Es handelt sich dabei insoweit um ein Novum, als der Gesetzgeber offen einräumt, dass er das Rentensystem gezielt für die Haushaltssanierung einsetzt, was eine eindeutige Zweckentfremdung eines Alterssicherungssystems darstellt.³

4. Rückgewinnung der Glaubwürdigkeit durch ein entpolitisiertes Rentensystem

Wenn das Umlagesystem zukunftsfähig sein soll, wird es entscheidend darauf ankommen, dass es seine **Glaubwürdigkeit** wiedergewinnt. Ein Rentensystem kann dann als „glaubwürdig“ bezeichnet werden, wenn es für die Versicherungspflichten außer Zweifel steht, dass die von ihnen für die Altersvorsorge eingezahlten Beiträge ausschließlich für diesen Zweck eingesetzt werden. Damit dies erreicht werden kann, muss das deutsche Rentensystem soweit wie möglich vor willkürlicher politischer Einflußnahme abgesichert werden.

In der Vergangenheit sollte dieses Ziel vor allem mit dem Instrument der „**Rentenformel**“ erreicht werden:

„Den Schutz der erworbenen Anwartschaften kann man im Idealfall durch eine Formel für die Anpassung der Rentenhöhe sicherstellen, die ein für allemal festlegt, wie die Zukunft der Rentenanpassung vorzunehmen ist.“ (Krupp 1999, S. 474).

Krupp kommt jedoch zu dem desillusionierenden Befund:

³ Bemerkenswert ist dabei, was das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1999, S. 12) unter einer „solidarischen Anstrengung der ganzen Gesellschaft“ versteht. Der Beitrag der Steuerzahler bestehe in der Bereitstellung des Ökosteueraufkommens für die Dämpfung des Beitragssatzes der Rentenversicherung. Der Beitrag der Rentnerinnen und Rentner bestehe im Verzicht auf eine reale Anhebung der Renten. Dass die Rentner als Verbraucher bereits in der Gruppe der Steuerzahler enthalten sind, wird ebenso übersehen wie die Tatsache, dass sich die Steuerzahler zugleich selbst entlasten, sofern sie abhängig Beschäftigte, Arbeitgeber oder an einem Unternehmen Beteiligte sind.

„Dieses Bild ist eine idealisierende Vorstellung, die auch in der Vergangenheit nicht realisiert werden konnte. Bisher hat es keine Rentenformel gegeben, die man auf Dauer hätte durchhalten können.“ (Krupp 1999, S. 475).

Spätestens nach den im Zukunftsprogramm beschlossenen Rentenkürzungen wird es auf lange Sicht nicht mehr möglich sein, eine glaubwürdige Rentenformel zu etablieren. Es ist kaum zu erwarten, dass sich die Bundesregierung des Jahres 2010 oder gar des Jahres 2030 an die Aussagen der heutigen Bundesregierung gebunden fühlen wird,⁴ zumal diese nicht einmal die Vorgaben der Bundesregierung des Jahres 1998 als verpflichtend empfunden hat. Rentenformeln, wie auch immer man sie ausgestalten mag, sind also nicht (mehr) als ein wirksamer Schutzmechanismus des Rentensystem gegenüber politischer Willkür anzusehen.

Der Schlüssel für ein entpolitisiertes - und damit glaubwürdiges - Rentensystem muß daher in einem grundlegend anderen Ansatz gesucht werden: einer Stärkung des **Versicherungscharakters** der staatlichen Altersvorsorge und damit einer konsequenten Anwendung des Prinzips der **Äquivalenz** von Beiträgen und Leistungen. Ein solches Konzept würde langfristig verbindliche Festlegungen für zentralen Parameter der gesetzlichen Rentenversicherung erfordern:

- die Höhe des Bundeszuschusses,
- den Kreis der Versicherungspflichtigen,
- den Zeitpunkt des Rentenzugangs,
- sowie die Höhe der Beitragssätze.

Im folgenden soll mit der Annahme eines im voraus fixierten Beitragssatzes operiert werden. Grundsätzlich sichert dies den Rentnern eine Beteiligung an den Einkommenszuwächsen einer Gesellschaft, ohne dass es dabei jedoch einen festen relativen Rentenanspruch mehr geben kann. Das relative Rentenniveau wird zu einer endogenen Größe des Systems. Es wird im Folgenden zu prüfen sein, inwieweit ein solches Konzept mit den demographischen Herausforderungen (Fertilität, Mortalität) der nächsten Jahrzehnte zu vereinbaren ist. Für die Versicherten würde ein solches Modell dreierlei bedeuten:

⁴ So z.B. Riester (1999): “Wir bitten die Rentnerinnen und Rentner um ihren Beitrag, können ihnen jedoch zusichern, daß mit diesem einmaligen Kraftakt ihr Rentenniveau für die nächsten drei Jahrzehnte bei rund 67 Prozent liegt”.

- Sie können als **Rentenbezieher** vom Rentensystem im Prinzip nicht mehr an Auszahlungen erwarten, als das was es an Beiträgen erzielt. Es bedarf dann keiner spezifischen Rentenformel, da die Summe der Rentenauszahlungen durch die Einnahmen bestimmt wird.
- Sie können sich als **Beitragszahler** darauf verlassen, dass eine verbindliche Obergrenze für den Beitragssatz gibt.
- Sie können als **Rentenempfänger** und **Beitragszahler** sicher sein, dass die Versicherungsbeiträge nicht mehr für Leistungen zweckentfremdet werden, die aus allgemeinen Steuermittel zu finanzieren sind.

Insbesondere der letzte Punkt dürfte einen wesentlichen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung leisten. Indem die zentralen Bestimmungen eines solchen Systems in einer „**Rentenverfassung**“ fixiert werden, die mit **Verfassungsrang** ausgestattet ist, wird dabei ein besonders hohes Maß an Verlässlichkeit geschaffen.

In den folgenden Abschnitten soll nun für die zentralen Parameter des Rentensystems geprüft werden, ob man sie im Rahmen eines Versicherungs-Ansatzes so festlegen kann, dass es zu einer „fairen“ Verteilung der anstehenden demographischen Veränderungen auf Versicherte und Rentner kommt.

5. „Versicherungsfremde Leistungen“ und Festlegung des Bundeszuschusses

Die gravierendste Verletzung des Versicherungsprinzips in der Rentenversicherung besteht in den bereits angesprochenen „Versicherungsfremden Leistungen“. In einem umfassenden Sinne geht es dabei um alle Rentenzahlungen, die von ihrer Höhe über den Betrag hinausgehen, der sich allein aufgrund der gezahlten individuellen Beiträge ergeben würde. Deshalb soll hier von „nicht-beitragsäquivalenten Leistungen“ gesprochen werden. Es war vor allem die massive Ausweitung dieser Leistungen, die es Anfang der neunziger Jahre erforderlich machte, die Beitragssätze deutlich anzuheben. Dies führte dann zu einem Auseinanderlaufen der Nettoeinkommen der Erwerbstätigen und den Renteneinkommen, was 1992 durch den Übergang zum Netto-Prinzip in der Rentenformel beseitigt wurde. Konkret bedeutete dies, dass für Leistungen, die eigentlich aus allgemeinen Steuermitteln hätten finanziert werden müssen, nun nicht nur die Beitragspflichtigen, sondern auch die Rentner herangezogen wurden. Oder anders gewendet: Der Übergang zum Netto-Prinzip hätte

vermieden werden können, wenn die „nicht-beitragsäquivalenten Leistungen“ von Anfang an durch allgemeine Steuern finanziert worden wären.

Eine Anbindung der Renten an die Nettolöhne bei einer auf die Bruttolöhne bezogenen Versicherungspflicht ist somit eindeutig als ein systemwidriges Element anzusehen, dass sich allein aus einer mit dem Versicherungsprinzip unvereinbaren Rentenpolitik ergibt. Nichts macht dies derzeit deutlicher als die mühsame Suche nach einer zukunftsfesten Rentenformel in einer Phase mit sinkender Steuer- und Abgabenbelastung (Krupp 1999).

Eine konsequente Anwendung des Versicherungsgedankens erfordert daher, dass die Politik in Zukunft nur dann zusätzliche Rentenleistungen für bestimmte Gruppen beschließen darf, wenn diese durch zusätzliche Einnahmen finanziert werden. Außerdem muss sichergestellt werden, dass der Bundeszuschuss nicht mehr als eine diskretionäre, d.h. nach politischer Opportunität bestimmte Größe behandelt wird. Dies kann dadurch erreicht werden, dass er fortlaufend über die Höhe der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen berechnet wird. Diese lassen sich dadurch ermitteln, dass man für jeden Rentner feststellt, welche Einzahlungen er in seinem Erwerbsleben geleistet hat und welche Entgeltpunkte und welche Rente ihm dafür zustehen. Die Differenz der so ermittelten Rente mit der ihm tatsächlich gezahlten Rente stellt die individuelle nicht-beitragsäquivalente Leistung dar. Es ist zu erwarten, dass die Summe der individuellen nicht-beitragsäquivalenten Leistungen weit über dem aktuellen Bundeszuschuß liegt. Da es wohl kaum möglich wäre, den derzeitigen Bundeszuschuss über Steuererhöhungen noch massiv auszuweiten, wäre er aber zumindest in diesem Umfang zu fixieren, solange er unter der Summe der nicht-beitragsäquivalenten Leistungen liegt. Dieser feste Betrag wäre im Zeitablauf an die Entwicklung der Bruttolöhne anzupassen.

6. Kreis der Versicherungspflichtigen

Bei einer grundlegenden Reform des Rentensystem empfiehlt es sich auch, den Kreis der Versicherungspflichtigen neu zu definieren. Dabei ist vor allem eine Versicherungspflicht für Selbständige und für verheiratete Frauen zu denken.

6.1 Stärkere Diversifikation durch Einbeziehung der Selbständigen

In Abschnitt 2 ist deutlich geworden, dass der besondere Vorzug eines Umlagesystems in einer diversifizierten Beteiligung an den Erträgen aus Humankapital besteht. In seiner bisherigen Ausgestaltung beschränkt sich das System jedoch auf Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die schon jetzt erkennbare Tendenz zu einer Verwischung der Grenzen von selbständiger und unselbständiger Arbeit eher noch zunehmen wird. Für das Umlagesystem besteht dabei die Gefahr, dass es sich zu einer Rentenkasse für Menschen mit geringeren Einkommen entwickelt, insbesondere dann, wenn es ihm nicht gelingt, seine Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, die Versicherungspflicht im Umlagesystem auf alle Formen der Erwerbstätigkeit auszuweiten. Dies legt auch der Vergleich mit anderen Ländern nahe, der deutlich macht, dass „die Versicherungspflicht in Deutschland eher schmal zugeschnitten ist“ (Rahn 1999, S. 394).

Aus der Logik einer staatlich vorgeschriebenen Alterssicherung erscheint das **Modell der Schweiz** als besonders stringent. Es bezieht in seine Alters- und Hinterlassenenversicherung die gesamte Wohnbevölkerung ein, wobei eine Versicherungspflicht für alle Einkommensarten besteht, d.h. also auch für Einkommen aus Vermögen, Vermietung oder Verpachtung.⁵ Auf die deutschen Verhältnisse übertragen, würde es sich dabei allerdings empfehlen, weiterhin an einer Beitragsbemessungsgrenze und der bisherigen Differenzierung der Rentenzahlungen festzuhalten.

Bei einer solchen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für das Umlagesystem würde zweierlei erreicht werden: Die Risikodiversifikation dieses Beteiligungsmodells bleibe auch für die Zukunft gesichert – insbesondere bei der Übernahme des Konzepts der Schweiz. Zugleich würde die gesamte Diskussion um Selbständige und Schein-Selbständige entfallen. Selbstverständlich müsste dabei die Zugehörigkeit zu einem etablierten Versorgungswerk als ein Befreiungstatbestand gelten (Rürup 1999).

Auf diese Weise käme zu zusätzlichen Einnahmen der Rentenversicherung, für die zunächst keine entsprechenden Ausgaben erforderlich wären. Für eine Anlaufphase könnten diese Mittel für „**Zukunftsinvestitionen**“ verwendet werden, d.h. Investitionen die dazu beitragen, dass dem Rentensystem in der Zukunft höhere Beitragseinnahmen zufließen. Zu denken wäre

⁵ Siehe dazu Becker (1999).

hierbei vor allen an Investitionen in das Humankapital (Ausgaben für den Universitäts-, Schul- und Bildungsbereich sowie zur Unterstützung von Familien).

6.2 Eigenständige Versicherungspflicht für verheiratete Frauen

Eine gravierende Verletzung des Versicherungsprinzips stellt im derzeitigen System der abgeleitete Rentenanspruch von verheirateten Frauen dar. Dieser geht vom traditionellen Familienmodell aus, nach dem der Ehemann allein erwerbstätig ist, während die Ehefrau überwiegend mit der Kinderziehung und der Haushaltsführung betraut ist. Die derzeitige Lösung begünstigt daher vor allem verheiratete Frauen ohne Kinder, die eine Anwartschaft auf eine Hinterbliebenenrente erhalten, ohne dass dafür besondere Zahlungen oder Leistungen in der Form von Kindererziehung bestanden hatten. Eine Stärkung des Äquivalenzprinzips würde also grundsätzlich eine eigenständige Versicherungspflicht für verheiratete Frauen bedingen.⁶

Wie immer diese konkret ausgestaltet sein wird, käme es so zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der Beitragspflichtigen, wodurch die Summe der Rentenzahlungen erheblich ausgeweitet würde. Da hierfür keine zusätzlichen Ausgaben entstehen, könnte ein solcher Effekt könnte für eine Senkung der Beitragssätze verwendet werden, womit es zu einer Entlastung aller Versicherungspflichtigen käme. Denkbar wäre es auch, dass man diese Mittel als einen Puffer einsetzt, um den durch die Demographie bedingten Rückgang des Rentenniveaus abzumildern.

Eine eigenständige Beitragspflicht verheirateter Frauen würde auch einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der **630 DM-Jobs** darstellen. Unter den bisherigen Bedingungen besteht für verheiratete Frauen häufig kein Anreiz, ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis anzunehmen, da sie über den abgeleiteten Rentenanspruch ihre Alterssicherung gleichsam umsonst erhalten. Bei einer Versicherungspflicht für verheiratete Frauen würde sich die Nachfrage von den 630 DM-Jobs zu den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen hin verschieben. Damit würde es für die Arbeitgeber erheblich erleichtert, auch ohne die 630 DM-Regelung Arbeitskräfte für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu finden.

7. Festlegung des Rentenzugangs

Bei dem hier geforderten Äquivalenzprinzip würden die Rentenzahlungen grundsätzlich von den Beitragszahlungen bestimmt werden, die sich aus einem grundsätzlich konstanten Beitragssatz und der Entwicklung der Bruttolöhne ergeben würden. In Anbetracht der zu erwartenden massiven demographischen Veränderungen bedeutet ein solches Modell, dass diese einseitig von der Rentnergeneration getragen werden müssten. Von Krupp (1999, S. 476) wird eine solche Lösung klar abgelehnt:

„Viel spricht dafür, dies nicht zu tun, sondern einen Ausgleich zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern zu suchen. Es ist Aufgabe der Rentenanpassungsformel, diesen Ausgleich in verlässlicher Weise herzustellen.“

Es ist daher für die beiden wichtigsten Determinanten der Demographie, die **Fertilität** und die **Mortalität**, zu überprüfen, inwieweit ihre Veränderungen von den Aktiven bzw. den Rentnern zu tragen sind. Die Auswirkungen einer geringeren Fertilität sollen im folgenden Abschnitt unter dem Aspekt konstanter Beitragssätze diskutiert werden

Seit den sechziger Jahren hat sich die Lebenserwartung von Männern und Frauen deutlich verbessert (Tabelle 2).

Tabelle 2: Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren in Westdeutschland (in Jahren)

Sterbetafel	Männer	Frauen
1959/60	12,38	14,37
1993/95	14,79	18,57

Quelle: Schmähl (1999, S. 11).

Neben der Frühverrentung stellt dies eine entscheidende Ursache für den in den letzten Jahren zu beobachtenden Anstieg der Beitragssätze dar. Tabelle 3 zeigt, dass diese beiden Faktoren in etwa gleich zu gewichten sind.

Tabelle 3: Veränderung der Lebenserwartung (im Alter von 65 Jahren) und Veränderung der Rentenbezugsdauer (1960/1995) in Jahren

⁶ In verschiedenen Ländern (Dänemark, Schweden, Niederlande) sind heute Tendenzen in diese Richtung zu beobachten. Siehe dazu Rahn (1999, S. 403).

	Männer	Frauen
Veränderung der Lebenserwartung	2,4	4,2
Veränderung der Rentenbezugsdauer	4,0	7,9
Differenz	1,6	3,7

Quelle: Schmähl (1999), BMA (1999)

Aus versicherungstechnischer Sicht ist die Lösung für dieses „Problem“⁷ ganz eindeutig. Eine höhere Lebenserwartung bedingt Abschläge bei den Rentenzahlungen, wenn der Zeitpunkt des Rentenzugangs konstant bleibt. Aber auch unabhängig davon hat man sich zu fragen, ob es nicht sinnvoll ist, dass Menschen, die älter sind als 65 Jahre, aber gleichwohl einen guten Gesundheitszustand aufweisen, noch in einem begrenzten Umfang erwerbstätig sind. Eine längere Lebensarbeitszeit wird auch von den Veränderungen in der Arbeitswelt gefördert, die immer weniger durch harte körperliche Arbeit gekennzeichnet ist und zugleich eine zunehmende zeitliche und räumliche Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen erlauben. Es spricht somit vieles für den Vorschlag von Schmähl (1999, S. 33):

„Wenn die Lebenserwartung steigt, so könnte der Zeitpunkt, zu dem man eine ‚volle Rente‘, d.h. die Rente ohne Abschläge erhält, allmählich hinausgeschoben werden. Dies könnte auch durch eine Regelbindung erfolgen. (...) Wer vor diesem ‚Referenzalter‘ ausscheidet, hat Abschläge hinzunehmen.“

Unter den heutigen Gegebenheiten am Arbeitsmarkt mag eine solche Lösung als fehlindiziert erscheinen. Für die Zeit nach 2010 dürfte es jedoch bei einem drastischen Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen wohl kaum noch ein nennenswertes Arbeitslosenproblem geben. Ergänzend wäre daran zu denken, die Zahl der Aktiven dadurch zu erhöhen, dass die Schulzeit auf zwölf Schuljahre verkürzt und die Universitätsausbildung gestrafft wird.

Eine steigende Lebenserwartung ist also kein Grund, auf die hier vorgeschlagene Stärkung des Versicherungsprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung zu verzichten. Wie von Schmähl vorgeschlagen, wäre im Rahmen einer „Rentenverfassung“ eine Formel zu fixieren, die den Rentenbeginn in Abhängigkeit von der Lebenserwartung festlegt.

8. Festlegung der Beitragssätze

⁷ Schmähl (1999, S. 9) weist zu Recht daraufhin, dass die „Erhöhung der Lebenserwartung (...) – vor allem dann, wenn sie mit einem guten Gesundheitszustand einhergeht – ein erfreuliches Phänomen“ darstellt.

Das hier vorgeschlagene Versicherungsmodell sieht einen im Prinzip konstanten Beitragssatz zur Rentenversicherung vor, Konkret könnte das bedeuten, dass der jetzt angestrebte Beitragssatz von 19 % festgeschrieben wird.

Dabei ist vor allem zu prüfen, ob die durch den Rückgang der Geburtenzahlen auftretende Belastung in der Zukunft von den Aktiven (durch höhere Beitragszahlungen) oder von den Rentnern (durch Abschläge in den Rentenzahlungen) getragen werden soll. Bei dem hier vorgeschlagenen Ansatz wäre die zweite Lösung zu beschreiben.

Ein solches Vorgehen läßt sich durch das Verursachungsprinzip unschwer rechtfertigen. In der Diskussion über das Umlagesystem wird im allgemeinen davon ausgegangen, dass die Leistungen der Aktiven in ihren Versicherungsbeiträgen bestehen. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei jedoch eine stark verkürzte Sicht der Dinge. Aus rein ökonomischer Sicht spielen die Beitragszahlungen überhaupt keine Rolle für das Niveau der Renten, die die heute Aktiven einmal beziehen werden. Hierfür kommt es allein darauf an,

- wieviele Menschen in der Zukunft erwerbstätig sein werden und
- über welchen Sach-Kapitalstock und
- welche Ausbildung (Humankapital) sie verfügen.

Alle drei Determinanten des zukünftigen Sozialprodukts liegen einzig und allein in der Hand der heute Aktiven. Die Zahl ihrer Kinder und ihre Investitionen in Sach- und Humankapital stellen ihren eigentlich Beitrag für ein Umlagesystem dar, der allein für die absolute Höhe der späteren Rentenbezüge maßgeblich ist.

Betrachtet man zunächst den Faktor der Fertilität, dann sind sinkende Geburtenzahlen also als ein geringerer Beitrag einer Generation zum Umlagesystem zu betrachten. Als Konsequenz daraus muss diese Generation dann auch bereit sein, ein geringeres relatives Rentenniveau hinnehmen, als dies bei einer größeren Gebärfreudigkeit möglich wäre. Somit läßt sich das hier vorgeschlagene Modell auch mit dem zu erwartenden Rückgang der Erwerbstätigenzahlen vereinbaren. Dies ist insbesondere dann vertretbar, da sich größere geburtenbedingte Belastungen erst vom Jahr 2015 an einstellen und sie somit langfristig einzuplanen sind. Eine Generation, die weniger Kinder aufzieht, ist grundsätzlich in der Lage, höhere private Sparleistungen für das Alter vorzunehmen.

Bei einem solchen Konzept ist jedoch die Kritik zu berücksichtigen, die bereits gegen eine Absenkung des Rentenniveaus auf 64 % zu hören war. So stellt beispielsweise Boeken (1999, S. 467) fest:

„Die (...) Absenkung des Nettorentenniveaus auf 64 vom Hundert des Durchschnittsentgelts der Versicherten ist (...) problematisch, weil damit letztlich das der gesetzlichen Rentenversicherung immer noch zugeschriebene Ziel der Lebensstandardsicherung nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.“

Ein sinkendes relatives Rentenniveau bedeutet jedoch nicht, dass ein Rentner im Jahr 2012 oder 2030 real schlechter gestellt sein wird als heute. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, kommt es schon bei einer eher vorsichtigen Schätzung einer Zunahme der Einkommen um 1 % pro Jahr zu einem kumulativen Zuwachs um 35 %. Damit könnte selbst bei einem Absinken des Rentenniveaus auf 52 % im Jahr 2030 noch immer das reale Niveau des Jahres 1999 gehalten werden. Es wäre allerdings problematisch, wenn dadurch viele Renten in den Bereich der Sozialhilfe gerieten. Dies legt es nahe, die Sozialhilfeleistungen dann nur noch in dem Maße anzuheben, wie sich die Durchschnittsrente verändert. Wiederum würde dies das heutige reale Niveau der Sozialhilfe auf jeden Fall konstant halten.

Da die geringen Geburtenzahlen nicht allein von den heute Sozialversicherungspflichtigen zu vertreten sind, wäre es außerdem sinnvoll, auch bei den Beamtenpensionen einen demographischen Abschlag vorzunehmen und von den pensionierten Steuerzahlern mit anderen Einkünften einen Solidaritätszuschlag zu fordern. Mit den auf diese Weise erzielten Mitteln könnte der Rückgang des relativen Rentenniveaus teilweise abgedeckt werden.

Für das zukünftige Sozialprodukt kommt es jedoch auch entscheidend darauf an, welchen Sach-Kapitalstock und welches Humankapital die heute Aktiven für die nachkommenden Generationen bereitstellen. Für die Investitionen in Sachkapital läßt sich feststellen, dass die deutsche Bevölkerung mit einer Investitionsquote von 20,6 % weit mehr für die zukünftigen Generationen vorsorgt als andere Industrieländer – sieht man einmal von Japan mit einer Investitionsquote von knapp 30 % ab. (Tabelle 4).⁸

⁸ Wenn die heute lebenden Generationen derzeit also ein Fünftel ihrer Einkommen für die Zukunft aufsparen, ist schwer nachzuvollziehen, wenn Sinn (1998, S. 17) zu dem Befund kommt: „Das einzige, was noch geht, wenn man die zukünftigen Generationen nicht über Gebühr belasten möchte, ist Realkapital bilden.“⁸

Tabelle 4: Investitions- und gesamtwirtschaftliche Sparquoten im Vergleich (1996) in vH

Land	Investitionsquote	gesamtwirtschaftliche Sparquote
USA	17,6	16,5
Japan	29,7	31,1
Deutschland	20,6	20,7
Frankreich	17,4	20,0
Italien	17,0	20,4
Großbritannien	15,5	14,6
Kanada	17,7	18,4

Quelle: OECD

Zusammen mit den Investitionen in das Humankapital wird so von den heute Aktiven die Grundlage dafür gelegt, dass die zukünftige Generation mit hoher Wahrscheinlichkeit über ein deutlich höheren Lebensstandard verfügen wird als dies heute der Fall ist. Bei einer eher optimistischen Schätzung eines realen Einkommenswachstums von 2 % pro Jahr – eine solche Entwicklung unterstellt das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats (1998) - würde das reale Einkommen der zukünftigen Generation im Jahr 2030 um 81 Prozent höher sein als das ihrer Eltern im Jahr 2000.

Aus heutiger Sicht ist es sicherlich schwer abzuschätzen, welcher konkrete Einkommenspfad sich einstellen wird. Aus der Sicht der Gerechtigkeit zwischen den Generationen würde es naheliegen, ein gewisses Progressionselement in die zukünftige Abgabenbelastung einzubauen. Konkret könnte man für jeden Anstieg der realen Einkommen um 20 Prozent gegenüber dem Niveau des Jahres 2000 eine Anhebung der Beiträge zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt vorsehen. Bei einem Wachstumspfad von 2 % würde das für das Jahr 2030 also einen Betragssatz von 23 % bedeuten.

Durch eine solche Progression würde dem Prinzip der Leistungsfähigkeit intertemporal Rechnung getragen. Für die Rentner des Jahres 2030 würde damit ein Ausgleichselement für die fertilitätsbezogene Rentenminderung geschaffen. Dieser Ausgleich würde wiederum dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung entsprechen. Er würde um so größer ausfallen, je mehr die heute Aktiven in Sach- und Humankapital investieren.

9. Zusammenfassung

Wenn die gesetzliche Rentenversicherung zukunftsfähig bleiben soll, muss es ihr gelingen, ihre Glaubwürdigkeit wiederzugewinnen. Die sich jetzt abzeichnende Lösung aus willkürlichen Senkungen des Rentenniveaus und immer kurzlebigeren Rentenformeln führt kaum in die richtige Richtung. Das System wird so immer weniger transparent und die Beitragszahler haben kaum noch den Eindruck, dass sie für ihre Beiträge einmal einen angemessenen Gegenwert erhalten. Dies führt nicht nur zu massiven Ausweichversuchen der Privaten, es birgt auch die Gefahr in sich, dass das System früher oder später ganz aufgegeben wird.

In diesem Beitrag wird eine alternative Lösung skizziert. Sie geht davon aus, dass nur ein weitgehend entpolitisiertes Rentensystem zukunftsfähig sein kann. Dies erfordert, dass der Versicherungscharakter der gesetzlichen Alterssicherung soweit wie möglich gestärkt wird. Dabei sollen die Beitragssätze im Prinzip festgeschrieben werden. Es wird gezeigt, dass ein solches System zu einer „fairen“ Verteilung der Belastungen führt, die sich durch die demographische Entwicklung ergeben werden. Kennzeichnend für dieses Modell ist, dass die Aktiven keinen festen Anspruch auf ein relatives und absolutes Rentenniveau haben, sondern vielmehr über ihre Kinderzahl und ihre Investitionen in Sach- und Humankapital darüber entscheiden, wie hoch ihre Renten ausfallen. Aufgrund der voraussichtlichen Einkommensdynamik ist dabei auf jeden Fall gesichert, dass den Rentner das heutige reale Einkommensniveau erhalten bleibt. Durch eine Einbeziehung von Selbständigen (eventuell auch der Beziehern anderer Einkünfte) sowie eine eigenständige Versicherungspflicht für verheiratete Frauen wird außerdem die Bemessungsgrundlage des Systems erweitert. Ein Teil der dadurch entstehenden Mehreinnahme könnten temporär für „Zukunftsinvestitionen“ des Umlagesystems verwendet werden, d.h. also für den Bildungsbereich und für Familien.

Um eine langfristige Verlässlichkeit für die Versicherten zu schaffen, empfiehlt es sich die Eckpunkte eines solchen Modells in einer „Rentenverfassung“ zu fixieren, die nur mit einer verfassungsgebenden Mehrheit geändert werden kann. Auf diese Weise wird ein heute dafür gesorgt, dass Konflikte zwischen den - zahlenmäßig überlegenen - Alten und den Aktiven im Jahr 2030 vermieden werden.

Es mag offenbleiben, ob das hier vorgeschlagene Modell politisch durchsetzbar ist. Es steht jedoch außer Zweifel, dass Versicherte und Rentner in den letzten zehn Jahren damit erheblich besser gefahren wären als mit einem politisch manipulierbaren System.

Literaturverzeichnis (unvollständig)

BECKER, SUSANNE (1999), Länderbericht Schweiz, in: *Rentenversicherung im internationalen Vergleich*, DRV-Schriften Band 15, Hrsg.: VDR; Frankfurt 1999, S. 211-244.

BOECKEN, WINFRIED (1999), *Demographischer Faktor*, Deutsche Rentenversicherung, Heft 8-9, September 1999, S. 465-470.

BOFINGER, PETER und STEPHAN FASSHAUER (1999), *Probleme und Scheinprobleme der Alterssicherung in Deutschland*, Wirtschaftsdienst, Heft 4/1999, S. 260-268.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (1999), *Informationen zur geplanten Rentenstrukturreform*, Bonn

KRUPP, HANS-JÜRGEN (1999), *Grenzen von Rentenanpassungsformeln*, Wirtschaftsdienst Heft 8/1999, S. 464-479

REHN, MONIKA (1999), Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland aus rechtsvergleichender Sicht, in: *Rentenversicherung im internationalen Vergleich*, DRV-Schriften Band 15, Hrsg.: VDR; Frankfurt 1999, S. 377-409.

RIESTER, WALTER (1999), *Statement vom 20. Juni 1999 zum „Zukunftsprogramm der Bundesregierung“*, internet: www.bma.bund.de

RÜRUP, BERT (1999), *„Blüm ist besser für die heutigen und Riester besser für die zukünftigen Renten*, Interview, Frankfurter Rundschau vom .08.1999

RULAND, FRANZ (1999), *Maßnahmen der Bundesregierung zur Stabilisierung der Alterssicherung in Deutschland*, mimeo.

SCHMÄHL, WINFRIED (1999), *Steigende Lebenserwartung und soziale Sicherung – Tendenzen, Auswirkungen und Reaktionen*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/99