



JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

**Langfristige Sicherheit der Renten –
Eine sozialpolitische Illusion?**

Arbeitspapier Nr. 48/1997

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Professur für Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Professur für Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 1. Einführung | 3 |
| 2. Die Rentenversicherung als Generationenvertrag | 3 |
| a. Lebensstandardsicherung durch die dynamische Rente | 4 |
| b. Die Finanzierung der Renten im Umlageverfahren | 4 |
| c. Bestimmungsfaktoren der ökonomischen Altenlast | 5 |
| d. Stabilisierungseffekte der Rentenreform 1992 | 6 |
| e. Zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen | 8 |
| 3. Vorschläge für einen fundamentalen Systemwechsel | 9 |
| a. Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente? | 9 |
| b. Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren? | 10 |
| 4. Elemente einer zielgerichteten Rentenreform | 12 |
| a. Anhebung des Renteneintrittsalters | 12 |
| b. Reduktion der Beitragsbemessungsgrundlage | 13 |
| c. Abbau von Umverteilungsmaßnahmen | 14 |
| d. Reform der Hinterbliebenenversorgung | 15 |
| e. Umwandlung der Arbeitgeberbeiträge | 16 |
| f. Einbeziehung der Renten in die Besteuerung | 16 |
| 5. Fazit | 17 |
| Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere | 18 |

Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion? *

1. Einführung

Die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland steht wieder einmal im Zentrum der sozialpolitischen Diskussion. Immer mehr Bürger und Politiker zweifeln an der langfristigen Sicherheit der Renten und halten eine Reform des Alterssicherungssystems für unvermeidlich. Die Reformvorschläge gehen allerdings weit auseinander. Sie reichen von der vorsichtigen Korrektur und Weiterentwicklung des bestehenden Systems über die Einführung eines Kapitaldeckungsverfahrens bis hin zum Ersatz der beitragsbezogenen Altersrente durch eine steuerfinanzierte Grundrente, die durch private Vorsorge ergänzt und aufgestockt werden muß.

Vor dem Hintergrund der absehbaren demographischen Entwicklung, die durch eine zunehmende „Alterung der Bevölkerung“ gekennzeichnet ist, erscheint eine rechtzeitige Diskussion der Perspektiven der sozialen Alterssicherung durchaus angebracht. Die aktuelle Debatte krankt jedoch an der Vermischung der langfristigen, bevölkerungsbedingten Finanzierungsprobleme mit kurzfristigen, konjunkturellen Defiziten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Letztere waren Anlaß für die Sparmaßnahmen der Bundesregierung im Rahmen des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung¹, die aufgrund der generell angespannten Lage der öffentlichen Haushalte ergriffen wurden, und sie sind auch die Hauptursache der Beitragserhöhung von 19,2 auf 20,3 % zum 1. Januar 1997. Ein in sich stimmiges Gesamtkonzept zur dauerhaften Entlastung der Rentenkassen stellen diese Maßnahmen allerdings nicht dar.

Auf die Möglichkeiten einer langfristigen Sicherung der Renten konzentrieren sich die folgenden Überlegungen. Zunächst wird auf die Funktionsweise der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer durch die Bevölkerungsentwicklung geprägten Zukunftsperspektiven eingegangen. Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Vorschlägen zur Reform der Rentenversicherung. Dabei wird sich zeigen, daß einige der immer wieder präsentierten Patentrezepte nicht viel zur Lösung der Probleme beitragen, sondern Wirtschaft und Gesellschaft eher mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontieren dürften. Die Analyse wird aber auch erfolgversprechendere Maßnahmen vorstellen, die aus ökonomischer Sicht ergriffen werden müssen, wenn die langfristige Sicherheit der Renten keine sozialpolitische Illusion bleiben soll.

2. Die Rentenversicherung als Generationenvertrag

Die Sicherung des Lebensunterhalts im Alter gehört neben dem Schutz gegen die finanziellen Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität und Arbeitslosigkeit zu den wesent-

* Vortrag vom 9.12.1996 in der Vortragsreihe »Sozialstaat« der Justus-Liebig-Universität Gießen.

¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich, Stand nach 2./3. Lesung Bundestag Juli 1996.

lichen Aufgaben des sozialen Sicherungssystems. Heute erhält der überwiegende Teil der alten Bevölkerung eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie ist zur wichtigsten Einkommensquelle der alten Generation geworden und wird es auch bleiben, selbst wenn private Formen der Vorsorge in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden.

a. Lebensstandardsicherung durch die dynamische Rente

Die gesetzliche Rentenversicherung ist das größte soziale Sicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Etwa ein Drittel der gesamten direkten Sozialleistungen entfällt auf die Ausgaben der Rentenversicherung; dies entspricht rund 10 % des Bruttozialprodukts. Die Leistungen der Rentenversicherung haben sich historisch von einem bloßen Zuschuß zum allgemeinen Lebensbedarf zu einer Lebensstandardsicherung entwickelt. Von grundlegender Bedeutung war in dieser Hinsicht die Rentenreform 1957, mit der die Rentenversicherung zu einem lohn- und beitragsbezogenen Versicherungssystem ausgebaut wurde, das auf dem Gedanken des Generationenvertrages beruht.

Kernstück der Reform war die Einführung der dynamischen Rente. Die Altersrente sollte sich an der im früheren Erwerbsleben erreichten Einkommensposition des Rentners orientieren – gemessen am Verhältnis seines versicherten Arbeitsentgelts zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten. Darüber hinaus wurde die Anpassung der Rente an die durchschnittliche Zuwachsrate der Bruttolöhne eingeführt. Dadurch sollte nicht nur der erreichte Lebensstandard aufrechterhalten, sondern der Rentner auch am Produktivitätsfortschritt und am laufenden Einkommenszuwachs der aktiven Arbeitnehmer beteiligt werden.

Die Versichertenrenten haben also eine Lohnersatzfunktion. Sie treten an die Stelle des aufgrund des Versicherungsfalles „Alter“ oder „Invalidität“ nicht mehr bezogenen Arbeitseinkommens. Analog dazu kommt den Hinterbliebenenrenten eine Unterhaltsersatzfunktion zu, denn sie treten an die Stelle des vom Verstorbenen erbrachten Unterhalts. Diesen Aufgaben der Renten entspricht es, daß sich ihre Höhe nicht unmittelbar an den gezahlten Beiträgen, sondern an der Höhe der durch Beiträge versicherten Arbeitseinkommen orientiert. Infolgedessen sind die Renten nicht nur beitragsbezogen, sondern auch lohnbezogen im eigentlichen Sinne des Wortes, denn sie folgen bei der Festsetzung und Anpassung der Entwicklung der Löhne.

b. Die Finanzierung der Renten im Umlageverfahren

Die Leistungen der Rentenversicherung werden im Umlageverfahren finanziert, d. h. die laufenden Rentenausgaben werden überwiegend aus den aktuellen Beitragseinnahmen bestritten. Die heute Erwerbstätigen verzichten damit auf Teile ihres Einkommens zugunsten der Rentner, so wie diese in ihrem Arbeitsleben für die Renten ihrer Eltern generation aufkamen. Dafür erhalten die Erwerbstätigen einen Rentenanspruch, der von der nachfolgenden Generation finanziert werden muß, sobald diese im Erwerbsleben steht und Beiträge zahlt. Auf diese Weise sind die verschiedenen Generationen im „Generationenvertrag“ miteinander verbunden.

Bis 1957 wurde in der Rentenversicherung ein Anwartschaftsdeckungsverfahren mit Kapitalansammlung praktiziert. Mit der Rentenversicherungsreform setzte sich jedoch der Gedanke durch, daß die Renten aufgrund der inzwischen erreichten Größenordnung nicht mehr durch eine Kapitalansammlung gesichert werden könnten. Es wären heutzutage hierfür etwa 10 Billionen DM erforderlich¹. Deshalb wurde 1957 zunächst ein Abschnittsdeckungsverfahren eingeführt, 1969 dann ein Umlageverfahren mit einer Schwankungsreserve. Diese Reserve soll in Zeiten einer defizitären Entwicklung die Zahlungsfähigkeit der Versicherungsträger gewährleisten, damit der Gesetzgeber ausreichend Zeit hat, Maßnahmen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit zu beschließen.

Die Rentenfinanzierung im Umlageverfahren entspricht dem Versicherungsprinzip; denn einerseits werden die Pflichtbeiträge als einheitlicher Prozentsatz des Bruttoeinkommens festgelegt und andererseits orientieren sich die Renten an der Höhe des Arbeitsentgelts und der Versicherungsdauer. Damit besteht grundsätzlich Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Die Beteiligung der Arbeitgeber am Pflichtbeitrag zur Rentenversicherung in Höhe von 50 % steht in Einklang mit dem Äquivalenzprinzip, weil auch hierfür das Arbeitnehmereinkommen als Bezugsgröße dient und weil der Arbeitgeberanteil ökonomisch gesehen als Lohnbestandteil aufzufassen ist. Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung wird allerdings in dem Maße verletzt, in dem versicherungsfremde Leistungen gewährt werden, deren Finanzierung nicht aus dem Steueraufkommen erfolgt – ein Punkt, der im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen aufzugreifen sein wird.

c. Bestimmungsfaktoren der ökonomischen Altenlast

Für das Verständnis der Probleme der Rentenversicherung ist es von entscheidender Bedeutung, den Generationenvertrag von seiner güterwirtschaftlichen und nicht von seiner monetären Seite zu betrachten. Der Generationenvertrag verpflichtet verschiedene Generationen einer Gesellschaft dazu, den wirtschaftlich inaktiven Teil der Bevölkerung an der von den Erwerbstätigen erzeugten Gütermenge zu beteiligen. Auf diesen Sachverhalt, an dem kein soziales Alterssicherungssystem – unabhängig von seiner Ausgestaltung – vorbeikommt, hat Mackenroth bereits 1952 hingewiesen:

„Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen für den Sozialaufwand“².

Da in einer Volkswirtschaft in jeder Periode nicht mehr Güter verteilt werden können als im gleichen Zeitraum produziert werden, müssen also die Erwerbstätigen zugun-

1 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, 3. Auflage, Bonn 1995, S. 267.

2 Mackenroth, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 4 NF, Berlin 1952, S. 43.

sten der Rentner auf Teile des Sozialprodukts verzichten¹. Die reale Belastung der aktiven Bevölkerung durch die Alterssicherung der Rentner hängt dabei von den Anteilen beider Gruppen an der Gesamtbevölkerung und von der Arbeitsproduktivität ab².

Die Altenquote entscheidet in Verbindung mit der „Rentenformel“, welche die individuelle Äquivalenzbeziehung zwischen Beitrag, Lohn und Rente herstellt, über die relative Belastung des Einkommens der Erwerbstätigen, die im Beitragssatz zum Ausdruck kommt. Die Altenquote ist abhängig von der Bevölkerungsentwicklung und der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit, die ihrerseits bestimmt wird durch das Alter des Berufseintritts der jüngeren Generation sowie durch die Altersgrenze, bei der der Rentenanspruch entsteht. Bei unverändertem Eintritts- und Austrittsalter steigt die „Altenlast“, wenn die Bevölkerung sinkt, und sie steigt natürlich auch durch ein Vorziehen der Altersgrenze.

Bei konstanter Arbeitsproduktivität könnte eine Gesellschaft mit schrumpfender Bevölkerung vor dem Problem stehen, daß eine steigende Zahl von Rentnern aus einem ständig sinkenden Sozialprodukt ernährt werden muß. Diese Gefahr existiert jedoch nicht, wenn der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen durch eine steigende Arbeitsproduktivität ausgeglichen oder sogar überkompensiert wird. Eine wachsende Kapitalintensität und der technische Fortschritt bilden hierfür die wesentlichen Voraussetzungen. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität entscheidet also über die absolute reale Belastung der Erwerbstätigen durch eine wachsende Altenquote.

d. Stabilisierungseffekte der Rentenreform 1992

Mit der Rentenreform 1992 wurde das lohn- und beitragsbezogene Rentensystem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung im Ansatz durchaus konsequent weiterentwickelt³. Um eine angemessene Verteilung der steigenden Alterslasten auf Rentner, Beitragszahler und den Bund zu erreichen, wurden Renten, Beiträge und Bundeszuschüsse in einen selbstregulierenden Mechanismus eingebunden, der in Zukunft ohne weitere gesetzgeberische Aktivitäten einen automatischen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sicherstellen soll. Mit diesem Ziel wurden folgende Maßnahmen getroffen:

1. Der Beitragssatz wird jährlich so festgesetzt, daß Beitragseinnahmen und Bundeszuschuß die Ausgaben (bei einer Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe) decken.

1 Von Leistungsbilanzsalden wird hier abgesehen. Leistungsbilanzdefizite erhöhen, Leistungsbilanzüberschüsse senken das im Inland verfügbare Gütervolumen. Gleichzeitig bedeuten Leistungsbilanzüberschüsse eine Vermögensbildung gegenüber dem Ausland, während Leistungsbilanzdefizite die Vermögensposition verschlechtern. Im Prinzip können durch Vermögensbildung und -auflösung gegenüber dem Ausland reale Lasten zwischen den Generationen intertemporal verschoben werden. Allerdings kommt der Leistungsbilanzsaldo für eine zielgerichteten Steuerung unter sozial- und verteilungspolitischen Aspekten kaum in Betracht.

2 Vgl. Kath, D., Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 6. Aufl., München 1995, S. 440 ff.

3 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, 3. Aufl., Bonn 1995, S. 216 ff.

2. Die Rentenanpassung erfolgt nach Maßgabe der Bruttolohnentwicklung unter Berücksichtigung der Belastung der Arbeitnehmer und Rentner durch Steuern und Sozialabgaben.
3. Der Bundeszuschuß orientiert sich nicht nur an der Veränderung der Bruttolöhne, sondern auch an der Veränderung des Beitragssatzes im jeweiligen Kalenderjahr.

Die selbstregulierende Verbindung hat zur Folge, daß sich die verfügbaren Arbeitnehmereinkommen und Renten im Durchschnitt parallel entwickeln, was bei der brutto-lohnbezogenen Rente nicht gewährleistet war. Mit der Rentenreform 1992 soll das im Jahr 1991 gegebene Nettorentenniveau von rund 70 % des vergleichbaren Nettolohns nach 45 Versicherungsjahren langfristig stabilisiert werden. Die Dynamisierung des Bundeszuschusses soll darüber hinaus eine gleichbleibende Beteiligung der Steuerzahler an der Finanzierung der Rentenversicherung in Höhe von etwa 20 % der jährlichen Ausgaben sicherstellen.

Der Grundsatz der Stabilisierung des Nettorentenniveaus korrespondiert mit der übergeordneten Zielsetzung des Rentenreformgesetzes, ein längerfristig tragfähiges Konzept für die Finanzierung der zunehmenden Altenlast festzulegen: Wenn der Beitragssatz aus demographischen Gründen schrittweise angehoben werden muß, vermindert sich der produktivitäts- und inflationsbedingte Anstieg des Nettoeinkommens der Arbeitnehmer und damit zugleich die jährliche Rentenerhöhung. Da auch der Bundeszuschuß entsprechend steigt, muß die Beitragssatzerhöhung nicht so hoch ausfallen, wie dies ohne die Rückkoppelungseffekte der Fall wäre.

Neben den genannten Maßnahmen wurden 1992 weitere Neuregelungen getroffen, die den Anstieg der Altenlast zusätzlich begrenzen sollen. Diesem Ziel dient vor allem die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf die Regelaltersgrenze von 65 Jahren bis zum Jahr 2012. Die Nutzung der flexiblen Altersgrenze und des vorgezogenen Ruhestandes hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, daß die Regelaltersgrenze von einer wachsenden Zahl von Versicherten unterschritten wurde. Um einen Anreiz zu schaffen, die Erwerbstätigkeit auch über das 65. Lebensjahr hinaus auszudehnen, hat man außerdem einen Zuschlag zur Rente von jährlich 6 % eingeführt. Analog dazu erfolgt ein Abzug von jährlich 3,6 %, wenn ein Versicherter seinen Renteneintritt bis zu 3 Jahre vorzieht. Auch ein schrittweises Ausscheiden aus dem Erwerbsleben – ein gleitender Übergang in den Ruhestand – ist seit 1992 möglich. Als Ersatz für den damit verbundenen Einkommensausfall wird eine „Teilrente“ gezahlt.

Charakteristisch für die Rentenreform 1992 ist die Absicht, die Rentenversicherung in ihrer heutigen Form im Grundsatz beizubehalten und sie nur vorsichtig und schrittweise den neuen Herausforderungen anzupassen. Weder das Prinzip der lohnbezogenen Rente noch das Umlageverfahren wird zur Disposition gestellt. Zahlreiche Kritiker halten diese Strategie für halbherzig und glauben, daß auf Dauer tiefgreifende Systemveränderungen unvermeidlich sind. Entsprechende Vorschläge haben immer wieder Hochkonjunktur, wenn die Rentenkassen mit Finanzierungsproblemen konfrontiert sind, und zwar unabhängig von den jeweils relevanten Ursachen der Haushaltslücken. Die folgenden Überlegungen sollen einerseits zeigen, daß ein radikaler Umbau

der Alterssicherung weder notwendig noch hilfreich wäre, andererseits jedoch die zielführende Weiterentwicklung des bestehenden Systems unerlässlich bleibt.

e. Zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen

Gegen die These eines langfristig unvermeidlichen Zusammenbruchs der gesetzlichen Rentenversicherung, die in der Bevölkerung für eine wachsende Verunsicherung sorgt, sprechen schon die vorliegenden empirischen Untersuchungen¹. Nach dem Prognos-Gutachten 1995, das eine „obere“ und eine „untere Variante“ der zukünftigen Entwicklung enthält, wird sich der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgehend von 1995 mit 18,6 % bis zum Jahr 2000 auf etwa 20 % erhöhen. Nach 2000 steigt der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 kontinuierlich an, und zwar auf ein Niveau zwischen 26,3 und 28,5 %. Zwischen 2030 und 2040 sind die Veränderungen des Beitragssatzes nur noch gering. Zur korrekten Interpretation dieser Zahlen muß man bedenken, daß ein Überschreiten der 20 %-Marke schon im Jahr 1997 nicht demographisch bedingt ist, sondern mit der schlechten konjunkturellen Entwicklung zusammenhängt, die in der langfristigen Analyse keine entscheidende Rolle spielt.

Ausschlaggebend für die im Prognos-Gutachten aufgezeigte langfristige Entwicklung sind die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur. Als Indikator der Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau dient meist der sogenannte Altersquotient, der als Verhältnis der über 60jährigen zu den 20- bis 60jährigen definiert wird. Diese Relation steigt für Gesamtdeutschland von 35,6 % im Jahr 1992 auf 66,8 bis 72,6 % bis 2030 an. Zwischen 2030 und 2040 geht der Altersquotient wieder zurück, und zwar um etwa 3 Prozentpunkte.

Neben der demographischen Komponente entscheidet die langfristige Entwicklung der Beschäftigung über den erforderlichen Beitragssatz. Das Prognos-Gutachten geht davon aus, daß die Beschäftigtenquote – gemessen an der Relation der abhängig Beschäftigten zur 20- bis 60jährigen Bevölkerung – von 64 % im Jahr 1992 auf 69,1 bis 72,3 % bis zum Jahr 2040 steigt. Das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern – der Alten-Beschäftigten-Quotient – verschlechtert sich daher prozentual nicht ganz so stark wie der Altersquotient, und der Beitragsanstieg wird von dieser Seite gebremst.

Entscheidende Bedeutung für die Beitragsentwicklung hat das 1992 eingeführte Prinzip der Nettoanpassung und die Regelbindung des Bundeszuschusses. Beides zusammen wirkt wie ein eingebauter Stabilisator für den Beitragssatz. Modellrechnungen belegen, daß sich der sonst erforderliche Beitragssatzanstieg dadurch im Ergebnis halbiert. Bei Beibehaltung des bis 1991 geltenden Rentenrechts hätte der Beitragssatz auf etwa 38 % im Jahr 2030 steigen müssen². Dies unterstreicht die Notwendigkeit der Reform von 1992, macht aber auch deutlich, daß mit Verbesserungen innerhalb des Systems beachtliche Wirkungen zu erzielen sind.

1 Vgl. zum folgenden: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1995, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Frankfurt am Main 1995.

2 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996, S. 262.

Dennoch mag der Eindruck entstehen, daß auch der verbleibende Beitragsanstieg im Grunde nicht tragbar sei¹. Dabei wird vielfach von der völlig abwegigen Vorstellung einer absoluten Einschränkung des Lebensstandards durch die höheren Beiträge ausgegangen. Das Prognos-Gutachten dürfte auch in dieser Hinsicht verbreitete Befürchtungen und Bedenken ausräumen; denn es belegt eindrucksvoll, welche Fehleinschätzungen der realen Belastung infolge der Vernachlässigung des Produktivitätsfortschritts zustande kommen können.

Bei einem Produktivitätsfortschritt zwischen 1,9 und 2,3 % im Zeitraum von 1992 bis 2040 steigt der reale Nettolohn pro Arbeitnehmer trotz der wachsenden Beitragsbelastung auf 175 bis 217 % des Wertes von 1992; dies waren (in Preisen von 1991 gerechnet) 28.500 DM. Da die Renten den Nettolöhnen folgen, gilt für Arbeitnehmer und Rentner, daß ihr Einkommen in Zukunft nicht sinken sondern steigen wird; wenn auch langsamer, als dies bei konstanten Rentenversicherungsbeiträgen möglich wäre. Mit anderen Worten: Niemand wird in Zukunft seinen Lebensstandard aufgrund einer Verschlechterung der Bevölkerungsstruktur absolut einschränken müssen.

3. Vorschläge für einen fundamentalen Systemwechsel

Nun kann dieser beruhigende Befund nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch eine relative Zusatzbelastung der Beitragszahler nicht unproblematisch ist. Dies belegt schon die aktuelle Diskussion über den in den letzten Jahren aus anderen Gründen eingetretenen Anstieg der Abgabenquote; eine Entwicklung, die in absehbarer Zeit steuerpolitisch korrigiert werden soll, weil sie die Leistungsbereitschaft reduzieren und die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen kann. Vor diesem Hintergrund ist gegen die Suche nach langfristig wirksamen Möglichkeiten einer Entlastung der Beitragszahler wenig einzuwenden, vorausgesetzt, sie lassen sich mit den grundlegenden Zielen der sozialen Alterssicherung vereinbaren.

a. Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente?

Dies gilt nicht für den Vorschlag, eine steuerfinanzierte Grundrente einzuführen, welche der einzelne durch private Vorsorge aufzustocken hat, wenn er eine mehr als existenzminimale Altersversorgung anstrebt². Jedem Staatsbürger würde danach – unabhängig von seinem Beitrag zur Finanzierung, aber auch unabhängig von seiner Bedürftigkeit – nur noch ein Mindesteinkommen in Form einer Grundrente oder eines „Bürgergeldes“ zustehen. Die Befürworter einer solchen Lösung glauben, daß dadurch das bestehende System der sozialen Alterssicherung überflüssig würde, soweit es der

1 Die Prognos-Berechnungen sind allerdings unter Berücksichtigung der Entlastungseffekte des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung nach unten zu korrigieren. Darüber hinaus liegen inzwischen die Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ zur systemkonformen Weiterentwicklung der Rentenversicherung vor, deren Umsetzung weitere Entlastungen ermöglichen würde. Der Beitragsanstieg könnte dadurch auf etwa 23 % begrenzt werden. Vgl. Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 27.1.1997.

2 Vgl. zur Grundrente: Scherf, W., Die negative Einkommensteuer: Ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1994/III, S. 114 ff.

Grundsicherung dient. Die Rentenversicherung könnte auf Zusatzversorgungsfunktionen reduziert und am besten gleich ganz der privaten Initiative überlassen werden.

Darin liegt eine gewisse Ambivalenz: Einerseits wird die Verantwortung bezüglich der Grundsicherung von den Individuen auf den Staat verlagert, was das Konzept für Verfechter des Wohlfahrtsstaates attraktiv macht; andererseits fällt den Individuen nun eine wesentlich größere Verantwortung hinsichtlich der Zusatzversorgung zu, weshalb Konservative und Liberale das Modell schätzen. Unabhängig von dieser ideologischen Komponente ist aber festzuhalten, daß sich gegen eine steuerfinanzierte Grundrente erhebliche Einwände vorbringen lassen, die insbesondere mit der Aufgabe des der Sozialversicherung eigenen Äquivalenzprinzips zusammenhängen.

Das Grundrentenmodell läuft auf eine Abschaffung der beitrags- und einkommensbezogenen Rente hinaus. Ein Wechsel zur Grundrente würde also einen Systembruch darstellen, weil in diesem Fall keine Verbindung zwischen Leistung und Gegenleistung mehr besteht. Dabei wird von den Befürwortern übersehen oder unterschlagen, daß für diejenigen, die durch Beiträge zur Finanzierung der Renten beigetragen haben, Ansprüche an die Rentenversicherung entstanden sind, die aufgrund ihres Eigentumscharakters auch dann nicht einfach entfallen, wenn man zu einer Grundrente übergeht.

Nach einer entsprechenden Reform wären die heutigen Beitragszahler folglich in dreifacher Hinsicht belastet: Sie müßten aus Steuermitteln erstens die Grundrente und zweitens die aufgelaufenen Rentenansprüche finanzieren. Darüber hinaus hätten sie drittens im Rahmen privater Rentenversicherungen für sich selbst vorzusorgen. Eine derartige Politik scheitert nicht nur an zunehmenden Abgabewiderständen, sondern wäre auch wirtschaftspolitisch – wenigstens in der herrschenden Rezession – völlig unvertretbar. Man kann aus einem Umlageverfahren nicht einfach aussteigen, ohne die Beitragszahler oder die Rentner über einen langen Zeitraum hinweg in kaum zumutbarer Weise zu belasten.

Hinzu kommen politische Einwände. Bundesarbeitsminister Blüm hat in seiner „Regierungserklärung zur aktuellen Lage der Rentenversicherung“ am 2. Februar 1996 zu recht darauf hingewiesen, daß ein steuerfinanziertes Rentensystem die Rentner in die schlechte Lage bringen würde, bei der jährlichen Verteilung der Haushaltsmittel um das Geld für die Rentenkasse streiten zu müssen. Das Ergebnis wäre eine Rente nach Kassenlage. Demgegenüber schützt die Rentenversicherungslösung besser vor politischen Eingriffen. Rentner sind keine Bittsteller, sondern die Rente ist ein selbst erarbeiteter Anspruch, den der Staat nicht beliebig variieren kann. Bei einem steuerfinanzierten Rentensystem wären die politischen Einflußmöglichkeiten und die daraus resultierenden Unsicherheiten noch größer als bei der gegenwärtigen Lösung.

b. Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren?

Das Grundrentenmodell impliziert für die zusätzlich erforderliche private Altersvorsorge den Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren. Vielfach wird vermutet, daß durch einen solchen Wechsel des Finanzierungssystems auch innerhalb einer gesetzlichen Rentenversicherung eine Entlastung der zukünftigen Beitragszahler erreichbar wäre.

Die zentrale Frage ist dabei, ob die Lasten aus einem zukünftigen „Rentnerberg“ durch die Bildung eines Kapitalstocks gemildert werden, ohne daß – wie im Umlageverfahren – die Beiträge oder die Renten angepaßt werden müßten. Es sei nur angemerkt, daß eine solche Reform natürlich auch Konsequenzen für die Leistungsseite der Rentenversicherung hätte, denn die Renten wären nicht mehr lohndynamisiert, sondern von der Verzinsung des Kapitals abhängig. Dem Ziel einer Sicherung der relativen Einkommensposition des Rentners wäre diese Änderung kaum förderlich.

Wie bereits erwähnt, muß die jeweils erwerbstätige Generation stets zugunsten der Rentner auf Teile des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Gütervolumens verzichten, und zwar unabhängig vom Finanzierungsverfahren. Ein Kapitalfonds kann höchstens die zukünftige Wachstumsrate und damit das gesamte für Verteilungszwecke verfügbare Sozialprodukt erhöhen. An der Notwendigkeit zur Änderung der Einkommensrelation zwischen den Generationen ändert sich damit nichts, nur erscheint es einfacher, aus einem wachsenden Sozialprodukt die steigenden Ansprüche der nicht mehr erwerbstätigen Generation zu finanzieren.

Allerdings dürfte bereits die Bildung eines Kapitalfonds gesamtwirtschaftliche Probleme verursachen. Bei schrumpfender Bevölkerung ist über einen längeren Zeitraum hinweg ein Anstieg der volkswirtschaftlichen Spar- und Investitionsquote erforderlich, wenn die Versorgung der zukünftigen starken Rentnerjahrgänge aus einem zusätzlichen Wachstum erfolgen soll. Der Versuch, gesamtwirtschaftlich vermehrt zu sparen, kann jedoch mißlingen. Er ist nicht nur mit einer Doppelbelastung der Beitragszahler in der Übergangsphase, sondern auch mit einem Rückgang der Konsumgüternachfrage verbunden, der nicht ohne weiteres durch mehr Investitionen kompensiert wird. Zwar führen die höheren geplanten Ersparnisse möglicherweise zu Zinssenkungen, doch dürfte dieser investitionsanregende Effekt die nachfragebedingte Verschlechterung der Absatzchancen kaum wettmachen. Per saldo ist daher ein Rückgang der Unternehmensgewinne zu erwarten, wenn es nicht sogar zu Produktions- und Beschäftigungsverlusten kommt. Beides ist kaum geeignet, die Investitionstätigkeit zu beleben; eher schon könnte ein Investitionsrückgang und damit das Gegenteil der erhofften Wirkungen eintreten.

Selbst wenn die Bildung eines Kapitalfonds ohne erhebliche Wachstumsverluste möglich wäre, muß man sehen, daß dessen zukünftige Entlastungswirkung ungewiß bleibt. Bei steigender Rentnerzahl ist eine Teilauflösung erforderlich, die das Kapitalmarktangebot erhöht und den Wert des Fonds möglicherweise stark reduziert. Setzt ein größerer Entsparprozeß ein, steigt zudem die Konsumgüternachfrage an. Bei Vollbeschäftigung ergeben sich Preissteigerungen, d. h. die Erwerbstätigen werden zu einem realen Konsumverzicht über höhere Preise statt über höhere Beiträge gezwungen. Auch trägt der Inflationsprozeß zu einer weiteren Entwertung des Kapitalstocks bei.

Der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren stellt also schon aufgrund der damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Risiken keine Lösung der demographisch bedingten Probleme dar und erhöht letztlich auch nicht die ökonomische Sicherheit zukünftiger Rentnergenerationen. Ein weiteres kommt hinzu: Ein umfassendes Kapitaldeckungsverfahren könnte sich als Störfaktor der marktwirtschaftlichen Ordnung erweisen, denn der Kapitalfonds, der für den Aufbau einer Vollsicherung erforderlich wäre, würde

einen großen Teil des Volksvermögens in Form von Aktien und Wertpapieren besitzen. Wie erwähnt, wären heute etwa 10 Billionen DM erforderlich, um die Renten aus Kapitalerträgen zu finanzieren. Der Einfluß der Rentenversicherung als Kapitalgeber ginge damit weit über den großer Banken hinaus¹.

4. Elemente einer zielgerichteten Rentenreform

Da die radikalen Reformvorschläge nicht überzeugen können, erscheint es angebracht, nach Möglichkeiten einer problemgerechten Weiterentwicklung der umlagefinanzierten und beitragsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung zu suchen. Eine Orientierungshilfe für anstehende Reformen bietet das Versicherungsprinzip, das durch die Abhängigkeit der Renten von den früheren Beitragszahlungen im Grundsatz praktiziert wird. Seine praktische Bedeutung könnte in mancher Hinsicht wesentlich verstärkt werden, um die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung zu unterstreichen und die Akzeptanz des Systems zu verbessern. Ansatzpunkte einer Reform sind das Renteneintrittsalter, die Rentenleistungen, die Höhe des Beitragssatzes und der Bundeszuschuß. Im folgenden werden einige systemkonforme Maßnahmen vorgestellt, die die Rentenversicherung auf Dauer entlasten würden, ohne die Erfüllung ihrer zentralen Aufgaben zu gefährden².

a. Anhebung des Renteneintrittsalters

Bei zunehmender Alterung der Gesellschaft verschlechtert sich zwangsläufig das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern. Diese Entwicklung läßt sich jedoch grundsätzlich dadurch stabilisieren, daß das tatsächliche Renteneintrittsalter, das bei Männern derzeit nur knapp 60 Jahre beträgt, entsprechend angehoben wird. Ein solcher Schritt bewirkt eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und entsprechend eine Verkürzung der Rentenbezugsphase. Der vorzeitige Rentenbezug darf dann nur noch mit entsprechenden versicherungsmathematischen Abschlägen möglich sein.

In diese Richtung gehen allerdings schon die Rentenreform 1992 und das gerade beschlossene „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“, das eine Anhebung der Altersgrenzen für Frauen und langjährig Versicherte ab dem Jahr 2000 beinhaltet. Die Möglichkeiten einer Anhebung des Renteneintrittsalters dürften damit weitgehend ausgereizt sein. Außerdem muß man sehen, daß die effektiven Entlastungswirkungen solcher Maßnahmen auch von den Regelungen für die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten abhängen, die möglicherweise verstärkt in Anspruch genommen werden, wenn der Bezug von Altersrenten erschwert wird.

Nicht überzeugen kann dagegen der Hinweis, daß eine Anhebung des Renteneintrittsalters vor dem Hintergrund der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit eine ungeeignete

1 Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ teilt die hier geäußerten Bedenken und „lehnt daher jede Form der Kapitaldeckung oder Teilkapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung ab“. Vgl. Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 27.1.1997.

2 Vgl. dazu: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 51, Bonn 1994, S. 64 ff.

Maßnahme sei; denn dabei werden wieder einmal konjunkturelle mit demographischen Problemen vermischt. Gesetzliche Änderungen, die aus demographischen Gründen sinnvoll erscheinen, müssen wegen der damit verbundenen rechtlichen Ansprüche frühzeitig beschlossen werden. Für die aktuellen Probleme am Arbeitsmarkt sind beschäftigungspolitische Lösungen erforderlich, die nicht primär auf eine Umverteilung der Arbeit – etwa zwischen jüngeren und älteren Arbeitnehmern – hinauslaufen, sondern das insgesamt nachgefragte Arbeitsvolumen durch eine konjunkturgerechte Wirtschafts- und Finanzpolitik erhöhen.

b. Reduktion der Beitragsbemessungsgrundlage

Längerfristige Entlastungen der Rentenversicherung lassen sich aber nicht nur durch ein höheres Renteneintrittsalter, sondern auch und gerade durch gezielte Ausgaben-senkungen erreichen. Am Beitrags-Leistungszusammenhang knüpft ein Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an, der die Beitragsbemessungsgrenze, also den maximal der Versicherungspflicht unterworfenen Einkommensanteil schrittweise reduzieren will. Die gegenwärtige Rentenformel führt nämlich in Kombination mit der Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze dazu, daß auch bei steigenden Arbeitseinkünften die relative Bedeutung der Rentenversicherung für die Sicherung dieser Einkünfte im Alter gleich bleibt.

Dies wird in Zukunft so nicht mehr notwendig sein, denn mit wachsendem Arbeitseinkommen steigt auch die Fähigkeit, selbstverantwortlich über Niveau und Struktur der Altersvorsorge zu entscheiden. Deshalb kann das Gewicht der Pflichtversicherung verringert werden. Im Gegensatz zu einer allgemeinen Rentenkürzung läßt sich dies ohne Erhöhung der Gefahr von Altersarmut dadurch erreichen, daß die Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze hinter dem Anstieg der durchschnittlichen Bruttolohn- und Gehaltssumme zurückbleibt.

Der Gesetzgeber kann die Beitragsbemessungsgrenze vorübergehend einfrieren oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums das Verhältnis zwischen Beitragsbemessungsgrenze und durchschnittlichem Arbeitsentgelt in einem vorgegebenen Umfang reduzieren. Die bislang erworbenen Rentenansprüche bleiben davon unberührt; nur für die Bezieher von Arbeitsentgelten zwischen alter und neuer Beitragsbemessungsgrundlage vermindert sich das Ausmaß der künftig erworbenen Ansprüche und damit das Volumen künftiger Rentenzahlungen.

Allerdings ist der Beiratsvorschlag aus politischen Gründen nicht leicht zu verwirklichen. Die Beitragseinnahmen sind bei diesem Verfahren zunächst niedriger als die Ausgaben, so daß der Beitragssatz wegen der geringeren Bemessungsgrundlage bei kurzfristig unveränderten Rentenausgaben angehoben werden muß. Dennoch sollte das „Abschmelzen der Bemessungsgrundlage“ realisiert werden; denn man kann dem Beirat nur zustimmen, wenn er darauf hinweist, daß zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung Einschnitte unumgänglich sind und andere Maßnahmen kaum tragbare Lasten und daher schwere Konflikte in der Zukunft mit sich bringen würden.

c. Abbau von Umverteilungsmaßnahmen

Weitere Einschnitte, die sozialpolitisch vertretbar sind, betreffen die Umverteilungselemente in der gesetzlichen Rentenversicherung. Zwar sollen aus sozialen Gründen Abweichungen vom Äquivalenzprinzip zulässig sein, doch lassen sich nicht beliebig viele Umverteilungsmaßnahmen innerhalb einer Sozialversicherung rechtfertigen. Es muß vielmehr stets geprüft werden, ob solche Umverteilungsmaßnahmen den sozialpolitischen Zielen entsprechen und ob sie mit den Beiträgen oder mit Steuern finanziert werden sollen. Einige Regelungen, deren sozialpolitische Berechtigung zweifelhaft ist, bieten sich für eine Streichung oder Einschränkung förmlich an:

1. Die Anerkennung von Ausbildungszeiten als beitragsfreie Versicherungszeiten kommt primär gut ausgebildeten Akademikern zugute, deren Lebenseinkommen trotz einer geringeren Zahl von Berufsjahren überwiegend höher ist, als dasjenige von weniger qualifizierten Arbeitskräften. Aus sozialpolitischen Gründen ist eine Besserstellung daher nicht zu rechtfertigen. Die durch das „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“ bereits auf 3 Jahre reduzierten Ausbildungszeiten könnten ganz abgeschafft werden; verbunden mit der Option, für diese Zeiten Beiträge nachzuentrichten.
2. Für Auszubildende, die in den ersten Berufsjahren ein relativ geringes Einkommen erzielen, werden der Rentenberechnung höhere fiktive Einkommen und Beiträge zugrunde gelegt. Letztlich hat diese Höherbewertung der ersten Berufsjahre zur Folge, daß die Renten Bestandteile enthalten, für die keine Beiträge gezahlt worden sind. Eine gezielte Umverteilung zugunsten von Bedürftigen wird damit nicht erreicht, so daß auch diese Regelung ersatzlos entfallen kann.
3. Arbeitnehmer mit mindestens 35 Versicherungsjahren, deren Entgelt weniger als 75 % des Durchschnittsentgelts betragen hat, erhalten die „Rente nach Mindesteinkommen“. Bei ihrer Berechnung wird ein höheres als das tatsächliche Arbeitseinkommen, höchstens aber 75 % des Durchschnittsentgelts zugrunde gelegt. Diese Regelung sollte für Zugangsrenten abgeschafft werden, weil sie nicht zielgenau wirkt. So kann z. B. die Rente einer teilzeitbeschäftigten Ehefrau eines gut verdienenden Mannes aufgestockt werden, obwohl eine besondere Bedürftigkeit nicht vorliegt.

Will man das Versicherungsprinzip stärker zur Geltung bringen, so ist neben der Einschränkung einiger versicherungsfremder Elemente für den verbleibenden Teil eine adäquate Finanzierung sicherzustellen. Zukünftig sollten nur noch solche Leistungen der Rentenversicherung über Beiträge finanziert werden, bei denen ein kausaler Zusammenhang mit früheren Beitragszahlungen besteht. Alle versicherungsfremden Leistungen müssen vollständig über steuerfinanzierte Zuschüsse gedeckt werden. Bei diesen Leistungen (Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten, Kriegsfolgelasten) handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die nicht allein den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern aufgebürdet werden dürfen. Sie sind in den letzten Jahren übrigens kräftig gestiegen, weil der Gesetzgeber die Rentenkassen durch Auffüllbeträge und Rentenzuschläge für Rentner in den neuen Bundesländern

belastet und damit einen Teil der Kosten der deutschen Einheit auf die Rentenversicherung abgewälzt hat¹.

Der Umfang der versicherungsfremden Leistungen ist nicht einfach zu bestimmen. Er wird auf über 30 % der gesamten Rentenausgaben geschätzt². Eine entsprechende Anhebung des Bundeszuschusses, der gegenwärtig bei 20 % liegt, würde eine Reduzierung des Beitragssatzes um 2,5 Prozentpunkte ermöglichen. Allerdings ändert die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen nichts an der realen Belastung der Erwerbstätigen insgesamt; die Last wird nur gerechter verteilt. Reale Entlastungseffekte sind eben nur durch echte Leistungskürzungen zu erreichen.

d. Reform der Hinterbliebenenversorgung

Eine der wichtigsten und zugleich schlecht gelösten Umverteilungsmaßnahmen in der Rentenversicherung stellen die Regelungen der Hinterbliebenenversorgung dar. Sie bewirken oft eine Überversorgung, wenn durch lange Berufstätigkeit erworbene eigene Rentenansprüche mit Witwen- und Witwerrenten zusammentreffen. Durch die Einführung einer partiellen Anrechnung bestimmter eigener Einkommen wurde dieser Effekt zwar reduziert, aber nicht beseitigt. Die Anrechnung ist zudem sehr kompliziert und sie fügt Bedürftigkeitselemente in das Rentenrecht ein, die diesem eigentlich fremd sind.

Eine Neuregelung der Hinterbliebenenrente sollte dazu benutzt werden, die Transparenz der Rentenversicherung zu vergrößern und für Frauen und Männer eigenständige Versicherungsbiographien aufzubauen. Insbesondere nicht berufstätige Frauen wären dann nicht mehr über ihre Ehemänner abgesichert, sondern müssten zukünftig über entsprechende Beitragszahlungen eigene Rentenanwartschaften erwerben. Nach einer Übergangszeit würden die bisherigen Witwen- und Witwerrenten also entfallen. Für nicht berufstätige Ehegatten ist durch eine Übertragung während der Ehe erworbener Rentenanwartschaften des berufstätigen Ehepartners und durch besondere Beiträge ein Versicherungsschutz mindestens im Umfang der Grundsicherung zu gewährleisten.

Der Logik des Generationenvertrages entspricht es allerdings, daß die Alterssicherung der heutigen Beitragszahler durch das Aufziehen von Kindern gesichert wird. Der Ausbau der rentensteigernden Kindererziehungszeiten zur Sicherung nicht berufstätiger Ehepartner würde dem Rechnung tragen, führt jedoch isoliert gesehen zu höheren Aufwendungen. Eine grundsätzliche Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung ist aus dieser Sicht Voraussetzung für eine Verstärkung der familienbezogenen Elemente im Rentenrecht, die andernfalls kaum finanzierbar sein dürfte³.

1 Hinzu kommt, daß die getroffenen Maßnahmen über das Ziel hinausschießen. „Tatsächlich hat das Gesamtpaket an Regelungen dazu geführt, daß die Angleichung der Ostrenten nicht beim westlichen Durchschnitt stehenbleibt, sondern erheblich darüber hinausgeht“. Eekhoff, J., Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen 1996, S. 130.

2 Nach Angaben des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger hat die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten 1995 insgesamt rund 298 Mrd. DM an Renten einschließlich der Leistungen für Kindererziehung gezahlt. Über 34 Prozent des Rentenvolumens (102 Mrd. DM) entfielen auf versicherungsfremde Leistungen.

3 Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ hat vorgeschlagen, die Kindererziehungszeiten über eine „Familienkasse“ abzuwickeln, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden soll.

e. Umwandlung der Arbeitgeberbeiträge

Eine weitere Maßnahme zur Stärkung des Versicherungsprinzips wäre die Umwandlung der Arbeitgeber- in Arbeitnehmerbeiträge¹. Die Unternehmen müssen den Wegfall der Arbeitgeberbeiträge bei der Umstellung durch eine einmalige Bruttolohnerhöhung kompensieren, so daß Nettolohn und effektive Abgabenbelastung konstant bleiben. Es erfolgt lediglich eine Umbuchung von Lohnnebenkosten zu Lohnkosten, die klar zum Ausdruck bringt, daß die Arbeitgeberanteile ökonomisch Lohnbestandteile sind.

Der Vorteil einer solchen Umbuchung besteht darin, daß den Arbeitnehmern nicht mehr durch Arbeitgeberbeiträge vorgetäuscht wird, die Hälfte des mit der Altersvorsorge verbundenen Verzichts auf verfügbares Einkommen könne auf die Arbeitgeber abgewälzt werden. Die unvollständige Zurechnung der vollen Kosten verleitet nämlich dazu, überzogene Leistungen zu fordern. Ist allen Versicherten erst einmal bewußt, daß sie in Höhe ihrer gesamten Sozialversicherungsbeiträge auf Einkommen verzichten müssen, dann lassen Forderungen nach zusätzlichen Leistungen schnell nach, während umgekehrt die Akzeptanz von Leistungskürzungen zunimmt. Dies würde die Anpassung des Alterssicherungssystems an die demographische Entwicklung tendenziell erleichtern, auch wenn die Umwandlung der Arbeitgeberbeiträge keinen direkten Entlastungseffekt hat.

f. Einbeziehung der Renten in die Besteuerung

Abschließend sei auf die politisch brisante Frage eingegangen, inwieweit eine Besteuerung der Renten zur Lösung der Finanzierungsprobleme beitragen kann. Auch hierbei wird vielfach übersehen, daß der Übergang zu einer echten Rentenbesteuerung nur nach einer entsprechenden einmaligen Brutto-Rentenerhöhung möglich ist². Unter dieser Voraussetzung hätte der Vorschlag eigentlich nur Vorteile; die weitgehende Ablehnung in der Öffentlichkeit ist unbegründet.

Durch die progressive Besteuerung der Löhne bei faktischer Steuerfreiheit der Renten fallen Lohn- und Rentenstruktur auseinander. Wenn nur die durchschnittliche Abgabenbelastung der Erwerbstätigen bei der Rentenbemessung angerechnet wird, steigt das Netto-Rentenniveau mit dem früheren Brutto-Erwerbseinkommen. Mit anderen Worten: Reiche Rentner profitieren von einem Rentenniveau, das ohne Rücksicht auf die Steuerprogression festgelegt wird.

Eine der Netto-Lohnstruktur entsprechende Differenzierung der Renten ist nur erreichbar durch eine konsequente Einbeziehung der Renten in die Einkommensbesteuerung.

1 W. Schreiber hat dies schon in den frühen sechziger Jahren vorgeschlagen. Vgl. Schreiber, W., Schein und Wirklichkeit in der Sozialversicherung, Soziale Sicherheit 12/1962, S. 353-356.

2 Der einerseits halbherzige und andererseits unausgewogene Vorschlag der Bundesregierung, die Renten zu 50 % in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen, ist primär fiskalisch motiviert. Er geht an der Tatsache vorbei, daß die heutigen Rentenleistungen in Kenntnis ihrer Steuerfreiheit politisch festgelegt wurden, und zwar mit dem Ziel, ein bestimmtes Netto-Absicherungsniveau zu gewährleisten. Ohne vorherige Brutto-Rentenerhöhung ist aus verteilungspolitischen Gründen höchstens ein Progressionsvorbehalt für die Renten vertretbar, nicht aber ihre (Teil-) Besteuerung. Derartige Überlegungen desavouieren die Umsetzung einer konsequenten Rentenbesteuerung und sind daher steuer- wie rentenpolitisch kontraproduktiv.

Dafür sprechen auch steuersystematische Überlegungen. Werden für die Alterssicherung Einkommensteile intertemporal übertragen, so dürfen und müssen sie nur einmal besteuert werden. Dieses Korrespondenzprinzip ist erfüllt, wenn die Beiträge in vollem Umfang steuerfrei bleiben, während die Rentenzahlungen in vollem Umfang der Einkommensteuer unterliegen.

Steuersystematisch und verteilungspolitisch vorteilhaft ist die Besteuerung der Renten nicht zuletzt deshalb, weil ein Rentner häufig noch andere Einkünfte bezieht; z. B. aus unselbständiger Arbeit, Kapitalvermögen und Vermietung und Verpachtung. Bleibt die Rentenzahlung einkommensteuerlich außer Ansatz, so unterliegen die sonstigen Einkünfte einem geringeren Progressionsgrad bzw. fallen – aufgrund von Freibeträgen – völlig aus der Besteuerung heraus. Damit werden der Höhe nach gleiche Einkommen steuerlich unterschiedlich behandelt. Dies ist nicht nur ein klarer Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern beeinträchtigt auch die mit der Einkommensteuer angestrebten Umverteilungsziele.

Der insgesamt empfehlenswerte Übergang zur Rentenbesteuerung bewirkt jedoch keine Entlastung der Beitragszahler. Sie müssen sogar höhere Beiträge zur Finanzierung der höheren Bruttorenten leisten. Dafür kann ihre Einkommensteuer jedoch entsprechend gesenkt werden. Per saldo sollten von der Besteuerung der Renten weder die Rentenversicherung noch der Finanzminister profitieren; es handelt sich vor allem um eine Maßnahme zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit des Steuer- und Transfersystems.

5. Fazit

Die Überlegungen sollten zeigen, daß insgesamt kein Weg an einer Weiterentwicklung der umlagefinanzierten und beitragsorientierten gesetzlichen Rentenversicherung vorbeiführt. Eine entsprechende Reform, bei der die vorgeschlagenen Maßnahmen zentrale Bestandteile sein sollten, würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, daß Beitragszahler, Rentenempfänger und Staat – wie bei der Rentenreform 1992 – einen Beitrag zur längerfristigen Sicherung der Rentenfinanzen leisten. Der Anstieg des Beitragsatzes in der Rentenversicherung kann damit begrenzt und die Finanzlage dauerhaft stabilisiert werden. Dies würde auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Rentenversicherung wieder erhöhen, das in letzter Zeit teilweise verloren ging; zum einen wegen einer kurzatmigen Politik, zum anderen infolge der ausgiebigen Debatte überzogener Krisenszenarien und untauglicher Reformvorschläge. Die langfristige Sicherheit der Renten ist keine sozialpolitische Illusion, wenn die Bereitschaft zu einer konsequenten Fortführung der 1992 eingeleiteten und von allen maßgeblichen politischen Kräften getragenen Reformpolitik besteht.

**Bisher erschienene
Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere**

| | | | |
|--------|-----------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr. 1 | Sept.1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen | Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland |
| Nr. 2 | Dez. 1985 | H.-G. Petersen | Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen |
| Nr. 3 | Jan. 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen | „Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen |
| Nr. 4 | Febr.1986 | M. Hüther | Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte |
| Nr. 5 | Febr.1986 | J. Falkinger | Wachstum und Sättigung |
| Nr. 6 | Dez. 1986 | H.-G. Petersen | Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| Nr. 7 | Dez. 1986 | H.-G. Petersen | Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung |
| Nr. 8 | Dez. 1986 | H.-G. Petersen | Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik |
| Nr. 9 | Mai 1987 | F. Hinterberger, K. Müller | Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990 |
| Nr. 10 | Mai 1987 | A. Bohnet, M. Beck | Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen |
| Nr. 11 | Juni 1987 | H.-G. Petersen | The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models |
| Nr. 12 | Sept.1987 | M. Hüther | Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen |
| Nr. 13 | Sept.1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis | Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken |
| Nr. 14 | März1988 | H.-G. Petersen | Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990 |
| Nr. 15 | Mai 1988 | F. Hinterberger | Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven |
| Nr. 16 | Sept.1988 | S. Hermann | Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem |
| Nr. 17 | Okt. 1988 | M. Beck, Th. Luh | Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen |
| Nr. 18 | Okt. 1988 | H.-G. Petersen | Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform |

| | | | |
|--------|------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr. 19 | Febr.1989 | A. Bohnet | Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus |
| Nr. 20 | Febr.1989 | G. Pöll | Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung |
| Nr. 21 | Mai 1989 | H.-G. Petersen | Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective |
| Nr. 22 | Aug. 1989 | F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen | Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland |
| Nr. 23 | Aug. 1989 | M. Hüther | Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen |
| Nr. 24 | Aug. 1989 | A. Bohnet, J. Clemens | Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung |
| Nr. 25 | Sept.1989 | F. Hinterberger | Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung |
| Nr. 26 | Sept.1989 | Th. Nagel | Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte |
| Nr. 27 | Sept.1989 | K. Müller | Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie |
| Nr. 28 | Nov. 1989 | M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer | Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany |
| Nr. 29 | Nov. 1989 | M. Hüther | Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee |
| Nr. 30 | Mai 1990 | M. Beck | Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function |
| Nr. 31 | April 1990 | F. Hinterberger | Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs |
| Nr. 32 | Sept.1990 | M. Heilmann | Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990 |
| Nr. 33 | Okt. 1990 | H.-G. Petersen | Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig |
| Nr. 34 | Nov. 1990 | M. Hüther | Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik |
| Nr. 35 | Febr.1991 | F. Müller und M. Beck | Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen |

| | | | |
|--------|-----------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nr. 36 | Febr.1991 | F. Hinterberger, M. Hüther | Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie |
| Nr. 37 | Febr.1991 | F. Hinterberger | Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung |
| Nr. 38 | Mai 1991 | M. Hüther | Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen |
| Nr. 39 | Juni 1991 | M. Hüther, H.-G. Petersen | Taxes and Transfers – Financing German Unification |
| Nr. 40 | Aug. 1991 | F. Hinterberger | Economic Self-Organization and the State |
| Nr. 41 | Febr.1992 | M. Hüther | Ist die Finanzpolitik noch zu retten? |
| Nr. 42 | Aug. 1992 | H. Schmidt | Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland |
| Nr. 43 | Dez. 1992 | K. Müller | Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie |
| Nr. 44 | Nov. 1993 | H.-G. Petersen | Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration |
| Nr. 45 | Mai 1994 | H.-G. Petersen | Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie |
| Nr. 46 | Okt. 1994 | Ch. Sowada | Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht |
| Nr. 47 | März1995 | K. Müller | Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor |
| Nr. 48 | Mai 1997 | W. Scherf | Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion? |
| Nr. 49 | Mai 1997 | A. Bohnet | Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem |