

Alterssicherung der Zukunft¹

Hans-Jürgen Krupp



Hans-Jürgen Krupp

Zusammenfassung

In einer Zeit schnellen gesellschaftlichen Wandels müssen die Alterssicherungssysteme so verändert werden, dass sie effizient sind, also eine das Leben im Alter sichernde Leistung bei tragbaren Belastungen der Erwerbstätigen erbringen. Im folgenden werden die Entwicklungen in Erwerbstätigkeit, Familie und Finanzmärkten skizziert und die damit verbundenen Probleme für die Alterssicherungssysteme dargestellt.

Eine Lösung erfordert die Regelung der Verteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern, eine umfassende Versicherungspflicht für alle Erwachsenen, eine Umverteilung zugunsten von Niedrigeinkommen, die Entlastung von Familien verbunden mit einer eigenständigen Sicherung von Frauen und eine ergänzende kapitalgedeckte Alterssicherung.

Alterssicherung hat Zukunft

Schneller gesellschaftlicher Wandel verändert unseren Blick auf die Zukunft. Vieles erscheint unsicher. Viele Menschen haben kein Vertrauen in die Zukunft. Das betrifft insbesondere die Alterssicherung; denn diese hat immer etwas mit Zukunft zu tun. Inzwischen bezweifeln viele Menschen, dass insbesondere die deutsche gesetzliche Alterssicherung eine Zukunft hat. Auch wenn wir vor Überraschungen nicht sicher sind, wird es auch in der Zukunft eine Alterssicherung geben, so wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Das schließt nicht aus, dass es zu Katastrophen kommen kann, in denen nahezu alle gesellschaftlichen Institutionen, auch Alterssicherungssysteme, zusammenbrechen. In der Vergangenheit haben übrigens öffentliche Systeme solche Katastrophen relativ gut überstanden.

Allerdings kommt es darauf an, dass die Alterssicherungssysteme so verändert werden, dass sie im raschen gesellschaftlichen Wandel effizient sind, also eine das Leben im Alter sichernde Leistung bei tragbaren Belastungen der Erwerbstätigen erbringen.

Im folgenden wird es daher darum gehen:

- die vor uns liegenden Entwicklungen in Erwerbstätigkeit, Familie und Finanzmärkten zu benennen,
- die damit verbundenen Probleme für die Alterssicherungssysteme darzustellen und
- Lösungsmöglichkeiten in der Rentenbemessung, der Versicherungspflicht, der Förderung der Kindererziehung und ergänzender Altersvorsorge aufzuzeigen.

Nun ist es keineswegs selbstverständlich, dass die Alterssicherung der Zukunft anders aussehen muss als die von heute. Und sicher wird es möglich sein, viele bewährte Elemente unserer Alterssicherungssysteme auch in der Zukunft zu nutzen. Der rasche gesellschaftliche Wandel macht aber Anpassungen unserer Alterssicherung erforderlich, wenn ihre Leistungsfähigkeit erhalten werden soll. Unterbleiben solche Änderungen, werden die Alterssicherungssysteme zwar überleben, das Sicherungsziel aber mehr oder weniger verfehlen. Wahrscheinlich ist in einem solchen Fall der Übergang zu einem Mindestsicherungs- oder Grundrentensystem (Opielka 2004), das mehr oder weniger steuerfinanziert ist, und nur noch eine Mindestversorgung auf einheitlichem Niveau bietet. Ein wie auch immer gestalteter Anschluss an den früheren Lebensstandard wird dann nicht möglich sein.

Gesellschaftlicher Wandel verändert die Rahmenbedingungen von Alterssicherungssystemen

Altersstruktur

Über Änderungen der Altersstruktur ist inzwischen viel geschrieben und gesagt worden. Die Geburtenziffern sind niedrig, die Lebenszeit nimmt zu. Vor uns liegen etwa ab 2020 wesentliche Veränderungen. Der sogenannte Altenquotient wird deutlich zunehmen. Entscheidend ist aber nicht die demographische Relation, sondern das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern. Deswegen muss man auch die Struktur der Erwerbstätigkeit betrachten. Während die demographisch verursachten Probleme noch vor uns liegen, haben die Entwicklungen bei der Erwerbstätigkeit in den letzten Jahrzehnten zu großen Problemen, insbesondere bei der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung geführt.

Erwerbstätigkeit

Das lebenslang sichere Beschäftigungsverhältnis ist nicht mehr die einzige Möglichkeit. Unterbrechungen der Erwerbskarriere, Wechsel in tatsächliche oder scheinbare Selbständigkeit, freiwillige und unfreiwillige Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, so genannte Praktikantentätigkeiten, gleitende Übergänge in den Ruhestand sind häufig geworden.

Dazu kommt die Zunahme der Bezieher von Niedrigeinkommen. Der Wandel der internationalen Arbeitsteilung gefährdet seit langem insbesondere Tätigkeiten, die eine niedrige Qualifikation erfordern. Diese Entwicklung wird weitergehen. Eine Beschäftigung von Menschen mit niedriger Qualifikation ist nur zu niedrigen Löhnen möglich. Dem kann man in Grenzen durch Bildungs- und Weiterbildungsanstrengungen entgegenwirken. Ob dies in ausreichendem Maße gelingt, bleibt abzuwarten. In jedem Falle muss man sich darauf einstellen, dass man es weiterhin mit einer großen Anzahl von Beziehern niedriger Einkommen zu tun hat. Dazu kommen Tendenzen, gerade in diesem Bereich die Versicherungspflicht zu umgehen, auch wenn es hier im Laufe der letzten Jahre wichtige Schritte zur Bekämpfung dieser Tendenzen gegeben hat.

Zunahme der
Bezieher von
Niedrigeinkommen

Die Zunahme zu niedriger Einkommen ist nicht auf die abhängig Beschäftigten beschränkt. Einmal wird die Selbständigkeit zur Umgehung der Versicherungspflicht missbraucht. Dann gibt es ein Ausweichen aus der Arbeitslosigkeit in eine scheinbare oder tatsächliche Selbständigkeit. Aber selbst bei zweifelsfrei Selbständigen gibt es heute so niedrige Einkommen, dass die Betroffenen daraus keine Altersversorgung aufbauen können (Fachinger; Oelschläger; Schmähl 2004).

Besondere Aspekte ergeben sich in Hinsicht auf die stark zugenommene Erwerbstätigkeit der Frauen. Hier konzentrieren sich die eben diskutierten Probleme: unterbrochene Erwerbskarrieren, Teilzeitarbeit, Niedrigeinkommen, fehlende Versicherungspflicht.

Familie

Auch bei den Familienstrukturen haben sich wesentliche Änderungen ergeben. An erster Stelle ist hier die hohe Scheidungshäufigkeit bis in hohe Alter zu nennen. Diese führt dazu, dass die Hinterbliebenensicherung keine wirkliche Sicherung, insbesondere für Frauen, mehr ist. Der Versorgungsausgleich ist in der Regel nur ein unvollkommener Ersatz. Oft kommt es erst gar nicht zur Eheschließung. Die Zahl der Kinder ist zu gering. Der Anteil der Ein-Personenhaushalte und die Zahl der Alleinerziehenden haben deutlich zugenommen.

hohe Scheidungs-
häufigkeit

Finanzmärkte

Schließlich haben sich die Verhältnisse auf den Finanzmärkten wesentlich verändert. Sie sind internationalisiert worden. Viele neue Instrumente sind entwickelt worden. Ihre Auswirkungen auf die Sicherheit von Finanzanlagen sind zweischneidig. Einerseits dienen sie der Absicherung von Risiken, andererseits bergen sie selber hohe Risiken. Die Internationalisierung hat zwar einerseits ausgleichende Wirkung, andererseits führt die unterschiedliche, teilweise aber eben doch ungenügende Regulierung dazu, dass auch sehr riskante Instrumente ermöglicht werden.

Finanzmärkte
internationalisiert

Konsequenzen für die Alterssicherung

Es ist nun zu klären, was diese knapp skizzierten Veränderungen für Alterssicherungssysteme bedeuten.

Die Höhe von Renten und Beiträgen

Versicherungspflicht
und Erwerbstätigkeit

Zunächst einmal kommt es für jedes Alterssicherungssystem auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern an. Für die gesetzliche Rentenversicherung wird dieses einerseits von der demographischen Entwicklung, andererseits von Versicherungspflicht und Erwerbstätigkeit bestimmt. Dies kann man besonders deutlich an der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sehen. Allein in der kurzen Periode von 1991 bis 2005 ging diese um 13% zurück. Noch gravierender war der Rückgang der Vollerwerbstätigen um 18% (Bach; Gaggermeier; Klinger 2005). Dessen ungeachtet stiegen die Renten in diesem Zeitraum um 23%. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, Tab.7.10). Der Rückgang der Beitragszahler entspricht übrigens im wesentlichen (12%) dem Rückgang der Altersgruppe zwischen 15 und 64 Jahren in der Periode von 2025 bis 2040, der Periode, in der die demographische Anspannung besonders groß ist. (Eigene Berechnungen auf Grund der Daten in: Kommission für die Nachhaltigkeit ... 2003, S.55). Auf der Seite der Beitragszahler hat sich in den 90er Jahren also eine Entwicklung vollzogen, die für die Zeit nach 2020 immer wieder als Schreckensbild dargestellt wird. Diese Aussage bleibt auch bestehen, wenn man die Zunahme der über 65-jährigen berücksichtigt. Die Zunahme dieser Gruppe war in den 90er Jahren stärker als sie für die Jahre von 2030 bis 2040 erwartet wird.

Die Effekte von Arbeitsmarkt und Versicherungspflicht in den letzten 15 Jahren sind also in etwa in der Größenordnung der demographisch bedingten Schreckensentwicklung in den Jahren 2025 bis 2040. Dies erklärt einerseits die finanziellen Nöte des Systems in den letzten Jahren, macht andererseits die Überlebensfähigkeit des Umlagesystems deutlich.

Nun darf man die Entwicklung der letzten 15 Jahre nicht einfach fortschreiben. Die Entwicklung war hier besonders negativ. Sicher sind hierin auch konjunkturelle Effekte enthalten. Mit der Verbesserung der Konjunktur und einer besseren Wirtschaftspolitik kann sich eine finanzielle Entspannung ergeben. Deutlich ist aber, dass man der Entwicklung von Versicherungspflicht und Erwerbstätigkeit mindestens soviel Beachtung schenken muss wie zukünftigen demographischen Entwicklungen.

Verändert sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern, hat jedes System, das nach dem Umlageverfahren arbeitet, ein Anpassungsproblem. Verschlechtert sich das Verhältnis, müssen die Rentenzuwächse verkleinert und/oder die Beiträge erhöht werden. Das ist auch das, was in den letzten 15 Jahren zu beobachten war. Ein gewisse Erleichterung kann durch die Erhöhung des Bundeszuschusses erfolgen, wie sie die Regierung Schröder vollzogen hat.

Die Kapitaldeckung der Alterssicherung ist kein Ausweg

Nun wird immer wieder von Ökonomen, insbesondere aber von interessierten Finanzinstitutionen, die Meinung vertreten, durch einen Übergang zu kapitalgedeckter Alterssicherung könnte man die Probleme des Umlagesystems vermeiden. Das ist nicht richtig.

Auch für kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme ist die Relation von Einzahlern zu Leistungsempfängern relevant, sowie diese Systeme oder ihre Summierung gesamtwirtschaftliche Relevanz haben. Auch wenn der alte Mackenroth-Satz (Mackenroth 1952), dass der laufende Konsum nur aus der laufenden Produktion kommen könne, für die einzelne Volkswirtschaft bei internationalen Finanzmärkten nur eingeschränkt gilt, sind gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge im Weltmaßstab zu beachten. Geht man dabei von den demographischen Entwicklungen aus, ist der Alterungsprozess weltweit zu beobachten. Betrachtet man die sogenannten Altenquotienten, also das Verhältnis der Bevölkerung im Erwerbsalter zu der alten Bevölkerung, gibt es durchaus Unterschiede zwischen den Industrieländern, erst recht aber zu den für Investitionen in Frage kommenden Schwellenländern. Entscheidend ist aber der Alterungsprozess, das heißt die Veränderung dieser Quotienten. Und hier sind die Unterschiede der Änderungsraten zwischen den Industrieländern geringer als zwischen den Niveaus, während diese Änderung für die Schwellenländer deutlich größer als für die Industrieländer ist. Vier Beispiele mögen das verdeutlichen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird dabei die Zahl der 20- bis 59-jährigen zu derjenigen der 60-jährigen und Älteren ins Verhältnis gesetzt. Angemessener wäre eigentlich eine Altersgrenze von 65 Jahren. Dieser Quotient verändert sich von 2000 bis 2050 in Deutschland von 2,41 auf 1,3, in den USA von 3,33 auf 1,8, in China von 5,54 auf 1,60 und in Indien von 7,01 auf 2,62. Für China und Indien wird also mit einer Veränderung dieser Quote auf etwa ein Drittel gerechnet. (Culhane 2001). Die Alterssicherungssysteme der Industrieländer haben also eine vergleichbare Situation, während die Probleme der Schwellenländer deutlich größer sein werden. Insofern ist ein Ausweichen auf die internationalen Märkte oder gar auf die der Schwellenländer mit hohen Risiken behaftet. Daher ist auch im Weltmaßstab wahrscheinlich, dass es Phasen gibt, in denen die Einzahlungen in die Gesamtheit der Systeme deutlich hinter den zugesagten Auszahlungen zurückbleiben. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil sich kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme in den letzten Jahrzehnten weltweit ausgebreitet haben.

Veränderung der
Altenquotienten

Die ökonomischen Konsequenzen einer solchen Entwicklung sind unter Ökonomen in hohem Maße strittig (für einen Überblick siehe Fehr; Jokisch 2006), was nicht überrascht, wenn man berücksichtigt, wie stark die Kapitaldeckung der Alterssicherung gerade von Ökonomen propagiert wurde. Bleibt man bei traditionellen Marktvorstellungen, ist in einer solchen Situation auf den Finanzmärkten eine Entwertung der Vermögensbestände wahrscheinlich, man spricht von „asset meltdown“. Die Alten müssen ihre Vermögensbestände verkaufen, um ihren Lebensabend zu finanzieren. Es sind jetzt aber weniger Erwerbstätige vorhanden, die Vermögensbestände kaufen wollen, um ihre Altersvorsorge aufzubauen. Die vorhandenen Vermögen verlieren an Wert. Man kann übrigens auch von den Gütermärkten her argumentieren. Bleibt demographisch

angesparte nominal
bestimmte
Vermögensbestände
werden entwertet

bedingt die Produktion hinter der Nachfrage zurück, erfolgt der Ausgleich über Inflationsprozesse. Das Ergebnis ist dasselbe, angesparte nominal bestimmte Vermögensbestände werden entwertet. Interessant ist in diesem Gedankengang die Reaktion der Geldpolitik, von der wiederum die weiteren Wachstumsprozesse abhängen. Man kann nun auf neue Instrumente auf den Finanzmärkten setzen, die auch das Risiko einer Überalterung abfangen, „hedgen“. Aber wer will auf den Finanzmärkten eigentlich eine Wette darauf eingehen, dass die Überalterung der Gesellschaft keine negative Konsequenzen hat. Diese einfachen Überlegungen kann man nun vielfach variieren und ganz unterschiedliche Ergebnisse erzielen.

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass auf internationalen Finanzmärkten auch irrationale Reaktionen mit katastrophalen Auswirkungen nicht auszuschließen sind, wie internationale Krisen der letzten Jahrzehnte immer wieder gezeigt haben, bei denen insbesondere private Alterssicherungssysteme große Verluste erlitten.

Damit sollte zumindest eins klar sein: Angesichts der offensichtlichen Unsicherheit unserer Kenntnisse über das Verhalten von kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen wäre es unverantwortlich, einen generellen Wechsel von einem Umlagesystem zu einem kapitalgedeckten System vorzuschlagen.

Gegen einen solchen Wechsel sprechen im übrigen eine Anzahl anderer Argumente. Einmal sind die Übergangsprobleme, die zumindest eine Generation doppelt belasten, praktisch nicht beherrschbar. Gravierender sind die starken Schwankungen der Rendite auf den internationalen Kapitalmärkten im Zeitablauf. Man kann zeigen, dass so einzelne Generationen begünstigt werden – was ja noch akzeptabel wäre –, andere Generationen aber so benachteiligt werden, dass sie häufig nicht einmal eine Mindestversorgung erhalten, obwohl sie meinen konnten, dass sie ausreichend vorsorgen (Burtless 2000). Im übrigen gilt auch und gerade für die kapitalgedeckte Alterssicherung, dass hohe Erträge nur gegen hohes Risiko zu haben sind, hohes Risiko aber dem Sicherungsziel entgegensteht, was auch Renditevergleiche, bei denen übrigens in der Vergangenheit Umlagesysteme relativ gut abschnitten, so problematisch macht.

Diese Überlegungen schließen übrigens nicht eine Stärkung kapitalgedeckter Vorsorge aus, die in Deutschland einen relativ kleinen, durchaus steigerungsfähigen Anteil hat. Sie sprechen aber gegen einen Ersatz des Umlageverfahrens durch die Kapitaldeckung.

Probleme der Mindestversorgung

Zu den Rahmenbedingungen moderner Alterssicherungssystem gehört die Tatsache, dass in entwickelten Gesellschaften jede Person Anspruch auf eine Mindestversorgung hat, also auch diejenigen, die keine oder keine ausreichende eigene Altersvorsorge haben. Ein Beispiel hierfür ist die Aufstockung zu kleiner Renten in der 2001 eingeführten steuerfinanzierten Grundsicherung. Es ist also nicht so, dass von einer unzureichenden Altersvorsorge nur derjenige betroffen ist, der aus welchen Gründen auch immer nicht ausreichend vorgesorgt hat oder vorsorgen konnte. Betroffen ist immer auch die Allgemeinheit, welche die Min-

steuerfinanzierte
Grundsicherung

destversorgung zu finanzieren hat. Eine Gesellschaft, die das Entstehen größerer Versorgungslücken zulässt, hat die finanziellen Lasten derartiger Entscheidungen zu tragen.

Damit ist zunächst eine Fehlanreizproblematik verbunden. Wenn man weiß, dass man ohnehin Anspruch auf eine Mindestversorgung hat, lohnen sich Anstrengungen, die auch nicht zu mehr als der Mindestversorgung führen, nicht. Ein Sinken des Renten-Niveaus würde diesen Effekt verstärken.

Hier liegt aber auch ein Problem „sozialer Gerechtigkeit“. Auf Dauer ist es denjenigen, die regelmäßig, auch von einem niedrigen Einkommen, in ein Alterssicherungssystem einzahlen, kaum zu vermitteln, dass es andere Personen gibt, welche genauso wie sie eine Mindestversorgung erhalten, ohne Beiträge für ihre Alterssicherung gezahlt zu haben. Wer im Alter auf eine Mindestversorgung angewiesen ist und aus welchen Gründen auch immer nicht der Versicherungspflicht unterlag oder sich ihr entziehen konnte, ist gegenüber dem Beitragszahler erheblich begünstigt.

Fehlende oder zu niedrige eigene Ansprüche können im Grundsatz zwei Gründe haben: Entweder gab es keine Versicherungspflicht oder die Ansprüche sind wegen Unterbrechungen in der Erwerbskarriere und/oder zu geringer Einkommen zu niedrig.

Lücken bei der Versicherungspflicht

Selbständige

Was die Versicherungspflicht anbetrifft, liegen gravierende Probleme im Bereich der Personen, die man als Selbständige bezeichnet. In den neunziger Jahren gab es eine Zunahme der Selbständigkeit, die teilweise auch in neuen Formen erfolgt. So hat die Zahl der Selbständigen allein im Zeitraum von 1991 bis 2000 um knapp 20% zugenommen (Fachinger; Oelschläger; Schmähl 2004, S. 145ff.). Sehr viel stärker war die Zunahme der Selbständigen ohne Beschäftigte (S.193). Es wird geschätzt, dass 77% der Selbständigen keine obligatorische Alterssicherung haben (S.230ff.). Auch wenn die Einkommenslage der selbständig Erwerbstätigen sehr heterogen ist, hat die Mehrzahl mit abhängig Beschäftigten vergleichbare Jahreseinkommen (S. 155ff.). Bei der Beurteilung all dieser Zahlen muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Abgrenzung zwischen selbständiger Erwerbstätigkeit und abhängiger Beschäftigung schwierig ist. Die Auseinandersetzungen um die Scheinselbständigkeit haben dies deutlich gemacht.

Schein-
selbständigkeit

Diese Zunahme der Selbständigen entspricht im übrigen der oben diskutierten Abnahme der sozialversicherungspflichtigen abhängig Beschäftigten. Man kann vermuten, dass ein Teil der dazugekommenen Selbständigen ursprünglich abhängig beschäftigt waren. Und an sich ist Mobilität im Erwerbsleben nichts Schlechtes. Es gibt heute viel Wechsel in der abhängigen Beschäftigung, aber eben auch zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit. Besteht nur bei abhängiger Beschäftigung Versicherungspflicht, sind Sicherungslücken die Folge.

Abhängig Beschäftigte

Es gibt aber auch Sicherungslücken im Bereich abhängig Beschäftigter. Diese können auf Unterbrechungen in der abhängigen Beschäftigung, aber auch auf Ausnahmeregelungen bei der Versicherungspflicht zurückzuführen sein, wie sie zum Beispiel früher bei der geringfügigen Beschäftigung existierten. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber in diesem Bereich gehandelt und manche Schlupflöcher geschlossen. Trotzdem muss man auch weiterhin mit dem Erfindungsreichtum von Arbeitnehmern und Wirtschaft für immer neue Umgehungsversuche der Versicherungspflicht rechnen. Zum Teil sind es aber auch gewollte Ausnahmen von der Versicherungspflicht wie zum Beispiel bei den Gehalts-umwandlungen.

Umgehung der
Versicherungspflicht

Frauen

Ein besonderes Problem stellen in diesem Zusammenhang Frauen dar. Ihre Situation hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Einerseits hat die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen dazu geführt, dass sie heute in höherem Maße als noch vor 40 Jahren über eigene Ansprüche verfügen, andererseits ist die Hinterbliebenensicherung schrittweise – ohne dass es hierüber eine größere öffentliche Diskussion gegeben hat – von einer Versicherungsleistung in eine Transferleistung umgewandelt worden, auch wenn diese Einschätzung strittig ist (Schmähl 2006, S.20ff.). Allerdings entsteht damit ein Legitimationsproblem. Eine Transferleistung zugunsten der nichtkindererziehenden und nichterwerbstätigen Frau ist unter den heutigen gesellschaftlichen Umständen nur schwer zu begründen, so dass ihre Abschaffung geboten ist. Daher sind weitere Einschränkungen an dieser Stelle wahrscheinlich. Insofern macht es auch keinen Sinn, angesichts dieser Transferleistung, die immerhin etwa 1/5 der Rentenausgaben ausmacht, eine zusätzliche Steuerfinanzierung der Rentenversicherung zu fordern.

Sicherungslücken
bei der
Alterssicherung
von Frauen

Damit werden die Sicherungslücken bei der Alterssicherung von Frauen vergrößert. Entweder sind sie gar nicht eigenständig versichert, da keine Versicherungspflicht besteht, oder sie sind zwar eigenständig versichert, aber es kommt zu Unterbrechungen der Erwerbskarriere, in denen keine Versicherungspflicht besteht und in denen keine Ansprüche angesammelt werden. Dazu kommen übrigens niedrige Einkommen gerade bei vielen Frauen. Daher muss man damit rechnen, dass gerade bei Frauen die Allgemeinheit für die Grundsicherung in Anspruch genommen wird.

Die Berücksichtigung von Kindererziehung in der Alterssicherung

Besondere Beachtung verdient die Berücksichtigung der Kindererziehung bei der Alterssicherung von Frauen. Die heutige Regelung sieht hier Aufstockungen von Rente und Hinterbliebenenversorgung während des Rentenbezugs vor. Eine Besserstellung kindererziehender Eltern während der Erziehungsphase erfolgt nicht explizit.

Letztlich ist jedes Alterssicherungssystem auf die Erziehung von Kindern angewiesen, sieht man einmal von den begrenzt möglichen Migrationsprozessen ab. Dabei geht es nicht nur um das Gebären von Kindern, sondern um deren Erziehung im eigentlichen Sinne, so dass sie zur Vergrößerung unseres Humankapitals beitragen. Man kann auch sagen, die Erziehung von Kindern ist ein realer Beitrag zur Alterssicherung, so wie das übrigens über Jahrhunderte so war. Damit stellt sich die Frage, inwieweit dieser reale Beitrag auch bei der Bemessung der finanziellen Beiträge zur Alterssicherung berücksichtigt werden kann. Diese Frage hat durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung besondere Bedeutung erhalten (Krupp 2001).

die Erziehung von Kindern ist ein realer Beitrag zur Alterssicherung

Nun sollte man nicht so tun, als ob es derartige Regelungen gar nicht gäbe. Die im Laufe der letzten Jahrzehnte ausgebauten Anrechnung von Kindererziehungszeiten, die jetzt sogar bei der Hinterbliebenensicherung berücksichtigt werden, ist de facto eine Leistung, für die keine Beiträge gezahlt wurden. Sie ist auch keine bedarfsabhängige Transferleistung im klassischen Sinn.

Der Streit um die Anerkennung realer Beiträge zur Kindererziehung bei der Beitragsbemessung geht also eigentlich nur um den Zeitpunkt der Leistung. Soll eine Entlastung der Beitragszahlung während der Phase der Kindererziehung erfolgen, in der Familien besonders belastet sind, oder soll die Rentenleistung später aufgestockt werden?

Lösungsansätze

Mit diesen Überlegungen sind die Stellen deutlich geworden, an denen Reformen des deutschen Alterssicherungssystems notwendig sind. Dabei sind die quantitativen Probleme, die sich mit der Änderung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern ergeben, in der gesetzlichen Rentenversicherung längst angegangen worden. Der erste Schritt war die Reform 1989/1992, der letzte die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors mit dem RV-Nachhaltigkeits-Gesetz des Jahres 2004, das auf die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (2003), zurückgeht. Hiermit wird die rein demographische Betrachtungsweise nun auch offiziell überwunden. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wird geregelt, dass die Verteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern sich nicht an irgendwelchen demographischen Faktoren orientiert, sondern an der Veränderung des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern. Bedauerlicherweise wurde der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel an die Elemente vergangener Rentenreformen angehängt, so dass die Rentenformel insgesamt sehr untransparent geworden ist (Krupp 2003). Außerdem wurde der flexible Koeffizient, welcher es auch späteren Generationen erlauben sollte, die Verteilung zwischen Beitragszahlern und Rentnern zu regeln, durch ein festes $\frac{1}{4}$ ersetzt. Insgesamt kann man aber auf diese Art und Weise das quantitative Problem der Zukunft regeln.

Nachhaltigkeitsfaktor

Leider sind die bisherigen Reformen im wesentlichen bei den quantitativen Problemen steckengeblieben. Die qualitativen Probleme wurden nicht angegangen.

Neuregelung der Versicherungspflicht

An erster Stelle ist hier eine Neuregelung der Versicherungspflicht notwendig. Sie muss einerseits der Aushöhlung des Systems entgegenwirken, wie sie in den letzten 15 Jahren zu beobachten war. Andererseits müssen Sicherungslücken verhindert werden, die letztlich zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte führen. Dies betrifft insbesondere die ungenügend gesicherten Selbständigen, nichterwerbstätige Frauen und geringfügig Beschäftigte. Erforderlich ist eine umfassende Versicherungspflicht, die alle erwachsenen Personen umfasst, und sich nicht auf die Erwerbstätigen beschränkt. In den 70er und 80er Jahren stand bei einer solchen Lösung die eigenständige Sicherung von Frauen im Mittelpunkt der Überlegungen. Dazu wurden auch umfangreiche Modellrechnungen durchgeführt. (Krupp; Galler; Grohmann; Hauser; Wagner 1981) Derartige Lösungen gibt es zum Beispiel in der eher konservativen Schweiz.

Bürgerversicherung An sich läge es nahe, eine solche Lösung als „Bürgerversicherung“ (für einen Überblick: Strengmann-Kuhn 2005) zu bezeichnen. Leider ist dieser Begriff zur Zeit in Deutschland in den Streit der Parteien geraten, wobei der Streitpunkt das Ausmaß der Umverteilung ist, das in der Altersversicherung nur von untergeordneter Bedeutung ist, während es bei dem aktuellen Streit in der Krankenversicherung eine wesentliche Rolle spielt. Während in der Krankenversicherung einer grundsätzlich einheitlichen Leistung unterschiedliche, vom Einkommen abhängige Beiträge gegenüberstehen, entsprechen in der Alterssicherung grundsätzlich unterschiedliche Beiträge auch unterschiedlichen Leistungen. Es besteht also grundsätzlich eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz bei sehr begrenzten Umverteilungselementen. Es wird im politischen Prozess zu entscheiden sein, ob man das Konzept einer umfassenden Versicherungspflicht mit dem der „Bürgerversicherung“ verbindet.

Regeln für Niedrigeinkommen

Freilich wird man auch in der Alterssicherung das Umverteilungsproblem nicht ganz ausklammern können. Besonders schwierig ist die Bemessung der Beiträge bei Niedrigeinkommen (Krupp; Weeber 2001). Häufig ist das Erwerbseinkommen niedriger als für das Erreichen einer Rente oberhalb der Mindestsicherung erforderlich wäre. Auf der anderen Seite stellt auch noch ein einheitlicher prozentualer Beitrag in diesem Bereich eine zu hohe Belastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer dar. Deswegen wird ja seit längerem diskutiert, ob man nicht in diesem Bereich niedrigere Beitragssätze vorsehen sollte. Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten spricht viel dafür. Dies bedeutet freilich eine gewisse Umverteilung, wobei es grundsätzlich nicht entscheidend ist, ob diese Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung stattfindet oder öffentlich finanziert wird. Hier würde auch eine gute Begründung für eine teilweise Steuerfinanzierung der Rentenversicherung liegen. Die Akzeptanz des Systems würde sicher steigen, wenn klar wäre, dass jeder, der sein Leben lang in die Rentenversicherung eingezahlt hat, eine Rente oberhalb der Mindestsicherung erwarten könnte.

Anders ist die Situation bei Nichterwerbstätigen einzuschätzen. Ist überhaupt kein Einkommen vorhanden, und bestehen auch keine Unterhaltsansprüche,

zum Beispiel an den Ehegatten, lebt der Betroffene also von einer Transferleistung, könnte man eine subventionierte Beitragsleistung vorsehen. Mehr spricht aber dafür, an dieser Stelle eine Versicherungslücke entstehen zu lassen und dann später auf die Mindestsicherung zu verweisen.

Faire Behandlung von Frauen und Förderung der Kindererziehung

Im Rahmen einer umfassenden Versicherungspflicht ließe sich auch die Situation für Frauen, insbesondere kindererziehende Frauen verbessern. Ist zum Beispiel die Ehefrau nicht erwerbstätig, zahlt sie im jetzigen System für ihre Alterssicherung keine Beiträge, unabhängig davon, ob sie Kinder erzieht oder nicht. Gäbe es eine Versicherungspflicht für die nicht erwerbstätige Ehefrau, wäre die Lösung ganz einfach. Bei der kinderziehenden Ehefrau würde die Leistung der Kindererziehung als realer Beitrag anerkannt, bei der nicht kindererziehenden Ehefrau würde ein monetärer Beitrag gezahlt. Beide würden Ansprüche in gleicher Höhe für ihre Alterssicherung erhalten. Dies würde analog auch für den Fall erwerbstätiger Frauen gelten. Selbstverständlich wäre dies auch auf den Fall anzuwenden, dass der Ehemann die Kindererziehung übernimmt.

Der Vorteil einer solchen Lösung bestünde darin, dass auch für Frauen unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit ausreichende Ansprüche entstehen, dass aber die Entlastung der Familien dann erfolgt, wenn sie diese Entlastung brauchen. Der Zusammenhang von Kindererziehung und Alterssicherung würde explizit.

Zusammenhang von
Kindererziehung
und Alterssicherung

Als Beitrag könnte man sich einen einheitlichen Mindestbeitrag vorstellen, der später eine Rente oberhalb der Mindestversorgung sichert. Die Benachteiligung von Frauen in der Rentenversicherung würde allerdings festgeschrieben, wenn nicht sichergestellt wird, dass während der Zeit der Ehe Mann und Frau Ansprüche in gleicher Höhe erwerben. Die gemeinsamen Ansprüche in der Ehe würden also geteilt. An sich findet sich dieser Grundgedanke bei der in der Rentenreform 2001 geschaffenen Möglichkeit des Rentensplittings. Dies ist allerdings nur auf freiwilliger Basis bei Zustimmung beider Ehepartner unter weiteren einschränkenden Bedingungen möglich. Notwendig ist stattdessen eine obligatorische Regelung.

Ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge

Einleitend wurde darauf hingewiesen, dass ein Ersatz des Umlageverfahrens durch kapitalgedeckte Verfahren nicht sinnvoll ist. Wünschenswert wäre allerdings eine ergänzende kapitalgedeckte Alterssicherung. Dies könnte durch den Ausbau betrieblicher Alterssicherung aber auch durch individuelle Alterssicherungsprodukte geschehen. Zu klären ist hierbei insbesondere, ob dies nur auf freiwilliger Basis möglich ist. Diejenigen, die ohnehin nur weniger als die Mindestversorgung zu erwarten haben, haben keinen Anreiz, die staatliche Leistung durch eigene Anstrengungen zu ersetzen, insbesondere da es ja auch erhebliche Schwierigkeiten bereitet, dies aus einem ohnehin zu niedrigen Einkommen zu

finanzieren. Eine besonders schwierige Aufgabe bei der ergänzenden Kapitalvorsorge besteht darin, dafür zu sorgen, dass die eingesetzten Finanzprodukte wirklich sicher sind.

Wichtige Elemente der Reform der deutschen Alterssicherung

Die wichtigsten Elemente einer solchen strukturellen Umgestaltung der deutschen Alterssicherung sind also:

- die Regelung der Verteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern
- eine umfassende Versicherungspflicht für alle Erwachsenen,
- eine Umverteilung zugunsten von Niedrigeinkommen
- die Entlastung von Familien verbunden mit einer eigenständigen Sicherung von Frauen
- eine ergänzende kapitalgedeckte Alterssicherung.

Mit einem derartigen Ansatz sind viele Probleme verbunden, die einer gründlichen Diskussion bedürfen, wie die Rolle der Arbeitgeberbeiträge, Übergangsregelungen und die Ausgestaltung und Finanzierung der Umverteilung zugunsten der Bezieher von Niedrigeinkommen und der Förderung der Kindererziehung.

So wichtig derartige Diskussionsbeiträge sind, zunächst kommt es darauf an, den inzwischen eingetretenen und weiterhin erwartbaren gesellschaftlichen Wandel zur Kenntnis zu nehmen, seine Auswirkungen auf die Gesamtheit der Alterssicherung zu begreifen und Entscheidungen zu treffen, die unsere Alterssicherung leistungsfähig und effizient erhalten. Dies alles ist möglich, aber auch dringend.

Anmerkung

- 1 Überarbeitete Fassung eines Referates bei der Ringvorlesung am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der J. W. Goethe-Universität Frankfurt a. M. „Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert“ am 11. 12.2006.

Literatur

- Bach, Hans-Uwe; Gaggermeier, Christian; Klinger, Sabine (2005). Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Woher kommt die Talfahrt., in: IAB-Kurzbericht. Nr. 26. Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Bonn
- Burtless, Gary (2000). Social Security Privatization and Financial Market Risk, in: Center on Social and Economic Dynamics. Working Paper 10
- Culhane, Maureen M. (2001). Global Aging – Capital Market Implications, in: Goldman Sachs Strategic Relationship Management Group. February 8,
- Döring, Diether (2006). Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (in Vorbereitung). Bericht von Ergebnissen in der FAZ vom 5.8.2006

- Fachinger, Uwe; Oelschläger, Angelika; Schmähl, Winfried (2004). Alterssicherung von Selbständigen. Bestandsaufnahme und Reformoptionen. LIT-Verlag Münster.
- Fehr, Hans; Jokisch, Sabine (2006). Demographischer Wandel und internationale Kapitalmärkte, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 7. Nr. 4. Blackwell Publishing. Oxford, UK & Boston, USA, S. 501-517
- Jorion, Philippe; Goetzman, William N. (2000). A Century of Global Stock Markets, in: NBER Working Paper Series Nr.7565. Cambridge,Mass.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003). Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Berlin
- Krupp, Hans-Jürgen (1980). Modelle der eigenständigen Sicherung der Frau als Alternative zu den Vorstellungen der Sachverständigenkommission für die Neuordnung der Hinterbliebenenregelung und die soziale Sicherung der Frau, in: Zeitschrift für Sozialreform. Nr. 5. CHMIELORZ GmbH & Co. Wiesbaden, S. 329-341
- Krupp, Hans-Jürgen; Galler, H.P.; Grohmann, H.; Hauser, R.; Wagner, G. (Hg) (1981). Alternativen der Rentenreform '84 – Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“. Schriftenreihe Band 6. Campus Verlag. Frankfurt/New York
- Krupp, Hans-Jürgen (1997). Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen. Nr. 5. Bund-Verlag. Köln, S. 289-298
- Krupp, Hans-Jürgen (1998). Wie sicher und rentabel kann Alterssicherung sein. Private oder gesetzliche Rentenversicherung, Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren?, in: Sozialer Fortschritt. Nr. 12. Duncker & Humblot. Berlin und München, S. 293-300
- Krupp, Hans-Jürgen; Weeber, Joachim (2001). Alternativen der Mindestsicherung im Alter , in: Becker, Irene; Ott, Notburga ; Rolf, Gabriele (Hg.) (2001). Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft – Festschrift für Richard Hauser zum 65.Geburtstag. Campus Verlag. Frankfurt/New York, S. 672-695
- Krupp, Hans-Jürgen (2001). Was bedeutet das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?, in: Wirtschaftsdienst. Nr. 4. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, S. 203-205
- Krupp,Hans-Jürgen (2003). Zur Interpretation des Nachhaltigkeitsfaktors, in: Wirtschaftsdienst. Nr. 11. HWWA und Springer. Hamburg und Heidelberg, S. 705-710
- Krupp, Hans-Jürgen; Rolf, Gabriele (2005). Bürgerversicherung für das Alter, in: Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005). Das Prinzip Bürgerversicherung – Die Zukunft im Sozialstaat. VS Verl. f. Sozialwissensch. Wiesbaden, S. 141-156
- Mackenroth, G. (1952). Die Reform der Sozialpolitik durch den deutschen Sozialplan, in: Albrecht, G.; (Hrsg.) (1952). Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 4. Berlin. Berlin
- Mueller, John (1998). The Stock Market Won't Beat Social Security, in: Challenge vol. 41, no.2, March/April, S. 95-117
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2004). Grundrente in Deutschland – sozialpolitische Analysen. VS Verlag für Sozialwiss. Wiesbaden
- Schmähl, Winfried (2006). Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: ZES-Arbeitspapier. Nr. 5/06. Universität Bremen. Bremen
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005). Das Prinzip Bürgerversicherung – Die Zukunft im Sozialstaat. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden

