
Gerhard Bäcker

Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung

Dr. Gerhard Bäcker, geb. 1947 in Wülfrath, studierte Volkswirtschaft in Köln und ist seit 1977 Referent für Sozialpolitik beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

Dramatisierung als politische Strategie

Nach mehreren Jahren andauernder Finanzprobleme in der Rentenversicherung kann aufgetatmet werden: die Einnahmen übersteigen die Ausgaben, die Rücklagen wachsen. Dennoch wird keine Entwarnung gegeben. Neue, geradezu bedrohliche Finanzierungsrisiken zeichnen sich ab. Die Rede ist nicht von den Gefahren eines Konjunkturerinbruchs und einem Hochschnellen der Arbeitslosigkeit - die Rede ist von den Gefahren, die von der Bevölkerungsentwicklung drohen. Es herrscht, so die nahezu einhellige Auffassung, derzeit die „Ruhe vor dem Sturm“: Die durch den Geburtenrückgang einerseits und die Verlängerung der Lebenserwartung andererseits ausgelöste Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung wird die Rentenversicherung gegen Mitte der neunziger Jahre vor schwerwiegende und sich verschärfende Finanzierungsprobleme stellen. In mehr oder weniger differenzierten Berechnungen wird festgestellt, daß bei Beibehaltung des heutigen Systems sich bis zum Jahr 2030 entweder der Beitragssatz auf über 36 Prozent (!) verdoppeln oder das Rentenniveau halbieren müßte.¹ Beide Alternativen suggerieren die Ausweglosigkeit der Situation. Die demographische Entwicklung bietet Anlaß, um in apokalyptischen Dimensionen den drohenden Zusammenbruch der Rentenversicherung („Wer soll unsere Renten bezahlen?“) an die Wand zu malen. Bei der Größenordnung der Rentenversicherung, die immerhin rund 45 Prozent der gesamten Sozialausgaben bindet und zirka 11 Millionen Rentner sowie ungefähr 23 Millionen Beitragszahler berührt,² käme dies einem Zerfall des sozialen Sicherungssystems gleich.

Es mehren sich die Forderungen (so von Biedenkopf, Bangemann, Miegel), vom bisherigen Rentenversicherungssystem grundsätzlich abzugehen, lediglich eine allgemeine existenzminimale Grundrente zu garantieren und die Alterssicherung ansonsten über *private* Vorsorgeformen (Vermögensbildung, Lebensversicherung) zu regeln, weil nur noch so die Finanzierbarkeit sichergestellt werden könne. Aber auch diejenigen, die vom Versicherungssystem nicht abweichen möchten, betonen die Notwendigkeit von tiefreichenden Änderungen im Rentenrecht (Bundesregierung, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Versicherungsträger und weitere Institutionen). Stichworte in diesem Zusammenhang einer Strukturreform der Rentenversicherung sind: Festschreibung oder gar Absenkung (so die FDP und der Sachverständigenrat) des Rentenniveaus durch Neufassung der Rentenformel, Heraufsetzung der Altersgrenze, Neubewertung der beitragslosen Zeiten, Erhöhung der Beitragssätze, Änderung der Bundeszuschüsse. Bereits im Vorfeld der nächsten Legislaturperiode des Bundestages sind die Bestrebungen unübersehbar, schon bald die ersten Beschlüsse dieser Art zu fassen. Über die sozialen Defizite der Rentenversicherung, über die verbreitete Armut im Alter, insbesondere von Frauen, wird hingegen kaum

¹ Vgl. etwa Hoffmann, K., Genzke, J., Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 9/1985, S. 337 ff.

² Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, Bonn 1986.

gesprochen. Vor der „Allmacht“ der demographischen Entwicklung geht es nur noch um die Frage der Finanzierbarkeit.

Diese Dramatisierung der Situation ist durch nichts begründet. Tatsächlich dürfte sich die demographisch bedingte Finanzierungsproblematik weitaus weniger gravierend auswirken als gemeinhin unterstellt. Aktueller Handlungsbedarf, etwa durch weitere Verschlechterungen im Rentenrecht, läßt sich nicht rechtfertigen. Bei einer Umlagefinanzierung, bei der die Einkommensübertragungen an ältere Menschen aus dem laufenden Sozialprodukt erfolgen, können vermeintliche oder tatsächliche Finanzbelastungen in 15 Jahren (Jahrtausendwende) oder in 45 Jahren (2030) ohnehin nicht vorweggenommen werden.

Durch das Starren auf die Bevölkerungszahlen und -relationen, durch die Begrenzung der Analyse auf die Methode des Köpfe zählen gerät völlig aus dem Blickfeld, daß letztlich die *ökonomischen* Bedingungen und die Ergebnisse im Verteilungskonflikt darüber entscheiden, ob und wie die demographischen Belastungen getragen werden können. Wie im folgenden erläutert wird, läßt sich die Bewältigung der demographischen Belastungen um so eher erreichen, je mehr sich die Politik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und die Anhebung der Arbeitseinkommen konzentriert. Die aufgeregte Diskussion über die Bevölkerungsentwicklung in einem Zeitraum von 50 (!) Jahren läßt diese Zielsetzungen systematisch außer acht: Die Angst vor dem Schrumpfen der deutschen Bevölkerung, vor dem „Raum ohne Volk“ wird geschürt und die Sorge der Menschen um den Bestand der sozialen Sicherung ist ein Vehikel dazu, während von der Arbeitslosigkeit und den ökonomischen Risiken der nächsten Jahre keine Rede ist. Damit wird nicht nur von der aktuellen Problemlage geschickt abgelenkt, sondern werden zugleich die Voraussetzungen verschlechtert, die Folgen der demographischen Entwicklung ohne Sozialabbau zu lösen.

Wenn zur Dramatisierung der Situation kein Anlaß besteht, so heißt das allerdings nicht, die demographische Entwicklung zu bagatellisieren. Ohne Zweifel werfen die Änderungen im Bevölkerungsniveau und -aufbau, die alle entwickelten Industrieländer mehr oder minder im gleichen Maße betreffen, erhebliche Anpassungsprobleme in vielen Bereichen der Gesellschaft auf. Eine auf die Zukunft orientierte Sozialpolitik muß diese in den Kontext einer aktiven Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik stellen.

Die demographische Entwicklung bis zum Jahr 2030

Die längerfristigen Modellrechnungen über die Entwicklung der Wohnbevölkerung (Deutsche und Ausländer) in der Bundesrepublik gehen von der Annahme aus, daß

- die niedrige Geburtenhäufigkeit der vergangenen Jahre (Nettoreproduktionsrate von 0,6) unverändert anhält,
- die Lebenserwartung sich weiterhin langsam erhöht,

- der Wanderungssaldo von Ausländern bei Null liegt, also kein weiteres Ansteigen der ausländischen Wohnbevölkerung erfolgt.

Unter diesen Annahmen schrumpft die gesamte Wohnbevölkerung von 61,1 Millionen im Jahr 1985 auf 59,2 Millionen im Jahr 2000 und auf 46,2 Millionen im Jahr 2030. Diesem Rückgang der Gesamtbevölkerung steht ein Zuwachs der älteren Bevölkerung gegenüber. Der relative Anteil der über 59jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung erhöht sich dadurch deutlich. Setzt man die ältere Bevölkerung zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 60 Jahre) in Relation, das heißt die potentiellen Rentempfänger zu den potentiellen Beitragszahlern, so erhält man den Altersquotienten. Der Altersquotient, der seit 1975 gesunken ist, und damit in den letzten Jahren die Rentenversicherung eher entlastet hat, wird gegen Mitte der neunziger Jahre das Niveau von 1975 (39,3 Prozent) überschreiten und jen-

Die Entwicklung* der Wohnbevölkerung und der Belastungsquotienten von 1960 bis 2030

Jahr	Zahl der Personen im Alter von				Jugend- quotient Spalte 1/ Spalte 2 %	Alten- quotient Spalte 3/ Spalte 2 %	Gesamt- last- quotient Spalte 1 + Spalte 3 Spalte 2 %
	unter 20 Jahren in Mio.	20 bis unter 60 Jahren in Mio.	60 und mehr Jahren in Mio.	insgesamt in Mio.			
	1	2	3	4	5	6	7
1960	16,0	30,3	9,0	55,3	52,6	29,6	82,2
1965	16,7	31,4	10,5	58,6	53,2	33,3	86,5
1970	18,2	31,3	11,6	61,2	58,2	37,2	95,4
1975	17,9	31,6	12,4	62,0	56,8	39,3	96,0
1980	16,5	33,1	11,8	61,4	49,9	35,7	85,5
1985	14,4	34,3	12,4	61,1	41,9	36,1	77,9
1990	12,7	35,4	12,8	60,9	35,8	36,1	71,9
1995	12,3	34,9	13,1	60,3	35,4	37,4	72,8
2000	12,2	32,9	14,1	59,2	37,0	43,0	80,0
2005	11,4	31,4	14,8	57,6	36,3	47,0	83,4
2010	10,3	30,8	14,7	55,8	33,4	47,7	81,1
2020	8,5	27,7	15,1	51,3	30,8	54,6	85,4
2030	7,7	22,1	16,4	46,2	34,9	74,2	109,1

* Bis 1985 statistische Ergebnisse, ab 1990 Vorausschätzung unter den Annahmen des Renten Anpassungsberichts 1985 (keine Wanderungen, Erhöhung der Lebenserwartung um mehr als ein halbes Jahr bei Männern und um drei Viertel Jahre bei Frauen bis 1989 im Vergleich zur Sterbetafel 1981/1983, Fruchtbarkeitsverhältnisse Durchschnitt 1981/83.
Abweichung in den Summen durch Rundung.

Quelle: Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5332, S. 4.

seits des Jahres 2005 rapide ansteigen. Im Jahr 2030 wird der Altersquotient einen Wert von 74,2 Prozent erreichen, der damit rund doppelt so hoch liegt wie der derzeitige Quotient. 100 Erwerbsfähige müssen dann für 74,2 ältere Menschen sorgen. Erst ab ungefähr 2035 werden die Werte wieder sinken, weil dann die geburtenschwachen Jahrgänge die Altersgrenze erreichen.³ Obgleich diese Berechnungen sehr langfristig angelegt sind, können sie nicht als Spekulationen abgetan werden: Bis zum Jahr 2005 liegt der Altersquotient aufgrund der bisherigen Geburtenentwicklung (hält man die Wanderungsbewegung bei Null) weitgehend fest. Und diejenigen, die im Jahr 2030 zur älteren Bevölkerung zählen, treten bereits jetzt ins Erwerbsleben ein, zahlen Rentenversicherungsbeiträge und erwerben Ansprüche. Selbst wenn die Geburtenrate wieder ansteige, etwa auf eine Nettoreproduktionsrate von 0,8 Prozent (die Geburtenhäufigkeit der letzten beiden Jahre könnte in diese Richtung deuten), käme es erst in 20 Jahren zu einer schwachen Entlastung des Altersquotienten.

Die hier skizzierten Verschiebungen im Altersaufbau haben Folgen nicht nur für *eine* Form der Alterssicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, sondern für die Systeme der Alterssicherung insgesamt. Einer abnehmenden Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter steht eine wachsende Zahl von Menschen im Ruhestandalter gegenüber. Es ist deshalb unzulässig, die Auswirkungen des demographischen Wandels allein auf die Rentenversicherung zu beziehen, die Beamtenversorgung aber außerhalb der Betrachtung zu lassen. Bereits 1980 entfielen auf 100 aktive Beamte etwa 60 Versorgungsempfänger, für deren Unterhalt Steuermittel bereitgestellt werden mußten. Bei einer Beitragsfinanzierung der Pension aus den Beamtengehältern wäre derzeit ein Beitragssatz von etwa 36 Prozent (!) erforderlich;⁴ dieser Beitragssatz müßte sich entsprechend der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2030 ebenfalls verdoppeln. Nur weil die Beamtenversorgung über den allgemeinen Haushalt, also nicht wie die Rentenversicherung über einen Sonderhaushalt abgewickelt wird, sind diese potentiellen Belastungen weniger sichtbar.

Demographie und Arbeitsmarkt

1. Erwerbsbeteiligung und Bevölkerungsentwicklung

Der Anstieg des Altersquotienten errechnet sich aus der Entwicklung der gesamten Bevölkerung in den jeweiligen Altersklassen. Für die einzelnen Sicherungssysteme, so für die Rentenversicherung, ist dieser rein demographische Quotient aber nicht entscheidend. Hier kommt es viel konkreter auf die Zahl der Rentenempfänger im Verhältnis zur Zahl der beitragspflichtigen Erwerbspersonen an. Der Rentnerquotient gibt diese Relation wieder. Maßge-

³ Rosarius, M., Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung der Rentenbestände und Rentenausgaben der ArV und AnV, in: Die Angestelltenversicherung 11/1985, S. 433 ff.

⁴ Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Bonn 1984.

bend für die Einnahmeentwicklung ist hierbei nicht die Entwicklung der *erwerbsfähigen*, sondern die Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung. Es spricht vieles dafür, daß bei einer entsprechenden Beschäftigungspolitik das Erwerbspersonenpotential weniger stark zurückgehen wird als die erwerbsfähige Bevölkerung. In diesem Falle, wenn es dem demographischen Trend nicht proportional folgt, fällt der Anstieg des Rentnerquotienten weniger drastisch aus als der Anstieg des Altenquotienten. In den vorliegenden Modellrechnungen werden sowohl die Wanderungsbewegungen (Zahl der ausländischen Wohn- und Erwerbsbevölkerung) als auch die Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote) konstant gesetzt. Genau diese Annahme ist bei einer längerfristigen Betrachtung aber unzulässig. Das Erwerbsverhalten ist keine unabhängige, statische Größe, sondern wird ganz maßgeblich durch die Arbeitsmarktlage und die demographische Verschiebung geprägt. Kommt es ab der Jahrtausendwende zu dem prognostizierten starken Rückgang der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter *und* verringert sich zugleich die Arbeitslosigkeit in Richtung Vollbeschäftigung, so ist zu erwarten, daß

- die jugendspezifischen Erwerbsquoten steigen, da die „Warteschleifen“ im Übergang zwischen Ausbildung und Beruf wegfallen;
- die altersspezifischen Erwerbsquoten steigen, da die frühzeitige, arbeitsmarktbedingte Verdrängung älterer Arbeitnehmer von ihrem Arbeitsplatz nachläßt;
- die frauenspezifische Erwerbsquote überproportional steigt, da durch die Arbeitslosigkeit viele Frauen in die „stille Reserve“ abgedrängt werden und im internationalen Vergleich die Frauenerwerbsquote in der Bundesrepublik mit 49,4 Prozent niedrig liegt. Gerade vor dem Hintergrund einer sinkenden Geburtenhäufigkeit ist es nicht unwahrscheinlich, daß auch in der Bundesrepublik Frauenerwerbsquoten von 62,8 Prozent wie in den USA oder von 77,4 Prozent wie in Schweden erreicht werden könnten;
- eine erneute Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer einsetzt. (Es ist fraglich, ob im Jahre 2030 die dann dritte und vierte Ausländergeneration überhaupt noch als „Ausländer“ zu verstehen ist.)

2. Arbeitslosigkeit bei rückläufigem Erwerbspersonenpotential?

Vor überzogenen Hoffnungen sollte allerdings gewarnt werden. Der zu erwartende Anstieg der Erwerbsbeteiligung wird den Rückgang der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung nicht vollständig kompensieren können. Im Jahr 2030 liegt nach den Modellrechnungen die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit 22,1 Millionen niedriger als die Zahl der Beitragszahler im Jahr 1985 (22,9 Millionen), so daß selbst eine Erwerbsquote von 100 Prozent den Rückgang der Beitragszahler (bei gleichzeitigem Anstieg der Rentempfänger) nicht würde auffangen können. Zum zweiten ist ja keinesfalls gesichert, daß mit dem Bevölkerungsrückgang auch automatisch die Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Die neueren Berechnungen (IAB/Prognos/WSI) verweisen vielmehr auf die Gefahr, daß auch über die Jahrtausendwende hinaus die Massenarbeitslosigkeit bestehen bleiben wird. Das Nebeneinander von stei-

genden Rentnerzahlen, sinkendem Erwerbspersonenpotential *und* hoher Arbeitslosigkeit würde sich dann wahrlich dramatisch auswirken, da Rentner und Arbeitslose von den weniger werdenden beitragspflichtigen Erwerbstätigen finanziert werden müßten. Zwar könnte die Rentenversicherung durch die Wiedereinführung der vollen Beitragspflicht der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger (Beiträge auf der Basis des vorherigen Bruttoeinkommens) von dem Arbeitsmarktrisiko teilweise entlastet werden, aber im Nettoeffekt wäre nichts gewonnen. Denn bei dem verengten Denken in Versicherungsinstitutionen wird übersehen, daß der Entlastung der Rentenversicherung eine entsprechende Belastung der Bundesanstalt für Arbeit gegenübersteht.

Es wird also zu einer vorrangigen Aufgabe, durch Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik die Arbeitslosigkeit abzubauen und die Voraussetzungen für die Realisierung wachsender Erwerbswünsche zu schaffen. Von einem Automatismus in der gegenläufigen Entwicklung von realisierter Erwerbsbeteiligung und Bevölkerungsrückgang kann nicht ausgegangen werden. Eine *aktive* Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist zur Bewältigung der demographisch bedingten Probleme der Alterssicherung unumgänglich.

Da Berechnungen über die Entlastungswirkungen einer expansiven Beschäftigungsstrategie leider nicht vorliegen, muß es offen bleiben, um wieviele Punkte bei einer solchen Politik die aus dem demographischen Altenquotienten errechnete Verdoppelung der Beitragssätze (bei Fortschreibung des gegenwärtigen Leistungsrechts) vermindert werden könnte. Lediglich bei Rürup⁵ findet sich der Nachweis, daß der Anstieg des Rentnerquotienten bis zum Jahr 2030 um rund ein Viertel niedriger ausfällt als der des Altenquotienten, wenn im Jahr 1990 die Arbeitslosenquote auf ein Prozent herabgedrückt würde, was - unter Berücksichtigung der Aktivierung der stillen Reserve - mit einem Beschäftigungszuwachs von 11,7 Prozent gleichbedeutend wäre.

3. Altersgrenze, Arbeitsmarkt und Rentenfinanzierung

Von besonderer Bedeutung für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung ist die Erwerbsquote bei den älteren Arbeitnehmern, denn das durchschnittliche Ruhestandalter beeinflusst sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite. Je früher der Austrittszeitpunkt aus dem Arbeitsleben einsetzt, um so höher wird die Zahl der Rentner, um so länger wird die Rentenbezugsdauer und um so geringer wird die Zahl der Beitragszahler. Bei einem späten Austrittszeitpunkt gilt das Gegenteil. Der Rentnerquotient wird also durch die Variation des Ruhestandalters in Zähler und Nenner verändert. Da liegt die Forderung nahe, die gesetzlichen Altersgrenzen in der Rentenver-

⁵ Rürup, B., Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrages, Gutachten im Auftrage der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Dannstadt 1986.

Sicherung nach oben zu schieben, um die Finanzlage zu stabilisieren. Eine nähere Analyse der Entwicklung des Rentenzugangsalters läßt jedoch erkennen, daß der durchschnittliche Ruhestandbeginn mehr von der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung bestimmt wird als von den gesetzlichen Altersgrenzen. In den letzten zehn Jahren ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter im Schnitt um zwei Jahre gesunken; es beträgt (1985) bei den Männern 58,7 Jahre und bei den Frauen 60,4 Jahre. Ausschlaggebend für diese deutliche Vorverlagerung des Ruhestandbeginns war der Druck der Massenarbeitslosigkeit insbesondere auf die älteren Arbeitnehmer. Durch Frühpensionierungen, durch die hohe Inanspruchnahme der 59er-Regelung und der Altersgrenze von 60 Jahren für Schwerbehinderte und Frauen scheiden viele Arbeiter und Angestellte frühzeitig aus dem Arbeitsleben aus. In vielen Fällen handelt es sich hierbei um eine versteckte Arbeitslosigkeit; die Rentenversicherung trägt einen Teil des Beschäftigungsrisikos. Auch das hohe Niveau an (überwiegend frühzeitig bezogenen) Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten (1985: 36,4 Prozent aller Renten neuzugänge) wird durch die Arbeitsmarktlage beeinflusst.

Bei einer Entspannung des Arbeitsmarktes dürfte es insofern zu einem schnellen und freiwilligen Wiederanstieg der altersspezifischen Erwerbsquoten und zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Ruhestandalters kommen, ohne daß es dafür gesetzlicher Veränderungen der Altersgrenzen bedürfte. Das Rentenalter in der Bundesrepublik ist nach oben hin flexibel: Es kommt auf die Arbeitskräftenachfrage und die Bereitschaft der Unternehmen an, solche Arbeitsplätze einzurichten, die altersgerecht sind und den älteren Arbeitnehmern die Möglichkeit geben, auf eigenen Wunsch auch länger im Arbeitsleben zu verbleiben. Soll die hohe Rate der Frühinvalidität gesenkt werden, so bedarf es darüber hinaus einer effektiven betrieblichen Humanisierungs- und Gesundheitspolitik. Es ist geradezu widersinnig, nur die Frage der gesetzlichen Altersgrenzen zu thematisieren, die sozialen, finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Folgen der Frühinvalidität aber weiterhin zu vernachlässigen.

Würde das durchschnittliche Rentenzugangsalter um zwei Jahre steigen, so errechnet sich nach Schmähl eine Entlastung der Rentenversicherung um knapp sechs Beitragspunkte.⁶ Wiederum ist aber Vollbeschäftigung Voraussetzung dieser Entlastungsrechnung. Eine zwangsweise Heraufsetzung des Ruhestandalters, etwa durch Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen, durch Verschärfung der Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen oder durch Einführung versicherungsmathematischer Abschläge, würde im Zustand der Unterbeschäftigung die Arbeitslosigkeit verschärfen und dementsprechend die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erhöhen. Freilich sind die durchschnittlichen Ausgaben je Arbeitslosen geringer als die durchschnittlichen Ausgaben je Rentner, so daß sich im Nettoeffekt eine gesamtfiskalische Ent-

⁶ Schmähl, W., Geburtenentwicklung, Altersgrenze und Beitragssätze in der Rentenversicherung—Einige quantitative Zusammenhänge für die Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 7/1983, S. 217 ff.

lastung ergibt.⁷ Wird darauf von denjenigen spekuliert, die nicht müde werden, eine baldige Heraufsetzung der Altersgrenze zu fordern?

Demographische Entlastungswirkungen in anderen Bereichen

Bei der Analyse der Folgen der demographischen Entwicklung steht die Frage im Vordergrund, ob die kleiner werdende Zahl der „Aktiven“ noch die wachsende Alterslast tragen können. Die Einkommensübertragungen an alte Menschen machen jedoch nur einen Teil der gesamten Einkommensübertragungen der Erwerbstätigen an die Nicht-, Noch-Nicht-, Nicht-Mehr-Erwerbstätigen aus. Entscheidend für die Finanzierbarkeit ist deshalb die *Gesamtbelastung* und ihre Änderung durch die demographische Bewegung. Die Gesamtbelastung ergibt sich aus der Zusammenfassung des Altenquotienten einerseits und des Kinder- und Jugendquotienten andererseits. Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich, sinkt bei der niedrigen Geburtenrate der Kinder- und Jugendquotient: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter muß zwar für immer mehr ältere Menschen, aber gegenläufig dazu für immer weniger jüngere Menschen eintreten, so daß der Gesamtbelastungsquotient in den nächsten Jahren sinkt und erst nach dem Jahr 2020 das Niveau des Jahres 1975 von 95,4 Prozent überschreiten wird. Es dürfte also zu einer gegenseitigen Kompensation der Entwicklung kommen, die sogar noch günstiger ausfällt, wenn man die Belastungen finanziell bewertet. Es spricht vieles dafür, daß ein Kind die Gesellschaft im Durchschnitt mehr kostet als ein älterer Mensch. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn bei den Kindern alle Ausgaben, sowohl die öffentlichen Geldleistungen und Bildungsinvestitionen als auch die privaten Übertragungen, berücksichtigt werden.⁸ Bei den Pro-Kopf-Ausgaben für ältere Menschen darf allerdings nicht vergessen werden, daß das Leistungsniveau der Rentenversicherung verbesserungsbedürftig ist und daß die Absicherung des Pflegerisikos einer umgehenden Regelung bedarf. (Die Mehrausgaben der Krankenversicherung der Rentner durch die Zunahme chronisch kranker älterer Menschen dürften durch die sinkenden Ausgaben der Familienbeihilfe [kostenfreie Mitversicherung der Kinder und nicht erwerbsfähigen Ehefrauen] ausgeglichen werden.)

Bei einer differenzierten Betrachtung verliert allerdings die These der Kompensation von Jugend- und Alterslast viel von ihrem Glanz, denn der auf der güterwirtschaftlichen Abstraktionsebene gezogene Schluß, das Finanzierungsproblem sei allein ein Umschichtungsproblem, läßt sich nicht umstandslos auf die Realität übertragen: Während der Unterhalt älterer Menschen nahezu voll von den Steuer- und beitragsfinanzierten Sicherungsinstitutionen getragen wird, wird der individuelle Unterhalt der Kinder und Jugendlichen überwiegend privat, das heißt von den Eltern bestritten. Eine widerstandslose Substitution ist allein deswegen nicht zu erwarten, weil durch Bei-

7 Vgl. Bäcker, G., *Finanzielle Grenzen oder Spielräume des Sozialstaates? Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Sozialpolitik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 6 - 7/1986, S. 321 ff.

8 Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, *Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation*, Bonn 1980.

träge *alle* Versicherten betroffen werden und die Empfänger anonym sind, während die individuellen Ausgaben für Kinder von den jeweiligen Eltern bestritten werden beziehungsweise bestritten worden sind. Auch wenn man sich auf die Verschiebung der öffentlichen Ausgaben für Kinder und Jugendliche beschränkt, kann und *sollte* nicht davon ausgegangen werden, daß dem Geburtenrückgang ein proportionaler Ausgabenrückgang folgt: Die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (Schulen, Hochschulen) tragen Fixkostencharakter und durch Mengenrückgang bedingte Minderausgaben sollten dazu benutzt werden, Versorgungsstandards (kleine Klassen, Schüler-Lehrer-Relation und vieles mehr) zu verbessern.

Die Einsparpotentiale im Kinder- und Jugendbereich sind demgemäß begrenzt. Größere Entlastungen ergeben sich bei den öffentlichen Ausgaben, die in den nächsten Jahrzehnten auslaufen werden: 1985 wurden für Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung und sonstige Entschädigungen 17,058 Milliarden DM, das sind 3 Prozent des Sozialbudgets, aufgewandt.⁹ Dieser zukünftig entfallende Anteil des Sozialbudgets könnte finanzneutral zur Abdeckung erhöhter Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung genutzt werden. Entlastungen können auch bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erwartet werden, wenn die Erwerbstätigenzahl und die Arbeitslosigkeit rückläufig sind. Hierdurch entsteht Raum für Senkungen des Beitragssatzes. Schließlich ist - bei abnehmender Erwerbstätigenzahl - auf die Entlastungen bei den Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall zu verweisen.

Lösungswege

1. Beitragssatzerhöhungen?

Eine expansive Beschäftigungsstrategie wird den drohenden Anstieg der Beitragssätze deutlich vermindern, aber nicht ganz verhindern können. Müssen aber nicht schon vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Belastung der Arbeitseinkommen mit Beiträgen und Steuern Beitragssatzerhöhungen als untragbar angesehen werden? Eine solche Fragestellung liegt nahe, sie verfällt jedoch dem Fehler einer Status-quo-Betrachtung und vernachlässigt, daß sich Beitragserhöhungen nicht abrupt, sondern im Zeitablauf vollziehen. Wer hätte es 1955 für möglich gehalten, daß sich 30 Jahre später der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 10 auf 19,2 Prozent nahezu verdoppelt hätte? Für die zukünftige Entwicklung läßt sich daraus ableiten, daß auch bei einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung Beitragssatzanhebungen immer dann „verkraftbar“ sind, wenn der Pro-Kopf-Anstieg des Bruttoeinkommens groß genug ist, um eine Verminderung des Nettoeinkommens zu vermeiden. Allerdings bleibt dabei zu berücksichtigen, daß der Bruttoeinkommenszuwachs auch durch steigende Krankenversicherungsbeiträge und höhere Steuerabzüge in Anspruch genommen werden dürfte. Da die Finanzierung der auch

⁹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, Bonn 1986.

langfristig notwendigen Arbeitszeitverkürzung (mit Lohnausgleich) den Anstieg der Bruttoeinkommen bremst, wird die Ergiebigkeit des wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses und die Verteilung der Wertschöpfung auf die Arbeitseinkommen zu einer wichtigen Größe für die Finanzierungsfähigkeit der Rentenversicherung. Eine andere Frage ist es, ob die Belastung der Beitragszahler verteilungspolitisch vertretbar ist. In der vorherrschenden Rentendiskussion wird diese verteilungspolitische Sicht intergenerativ interpretiert, das heißt primär auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern bezogen. Der (seit 1984) auch gesetzlich fixierte Grundsatz von der „gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbarem Arbeitseinkommen“ scheint zur unangefochtenen, von allen Seiten getragenen Leitlinie der Gestaltung der Rentenversicherung gemacht worden zu sein: Die Renten sollen nicht schneller steigen als die Nettoeinkommen der beitragszahlenden Arbeitnehmer, um die Beitragssatzsteigerungen möglichst zu begrenzen.

2. Gleichgewichtige Entwicklung von Renten und verfügbarem Arbeitseinkommen?

Wird für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung dieser Grundsatz angewendet, so muß die bisherige, 1957 festgelegte Rentenformel, die die bruttolohnbezogene Bemessung und Anpassung der Renten vorsieht, endgültig aufgegeben werden. Die bruttolohndynamische Rentenformel hat zum Inhalt, daß die Renten der durchschnittlichen Bruttolohnentwicklung folgen und dadurch der Nettoeinkommensentwicklung der Arbeitnehmer voraneilen. Die nur mit dem Ertragsanteil besteuerten Renten stellen verfügbares Einkommen dar, während der Anstieg der verfügbaren Arbeitnehmereinkommen durch steigende Steuern und Sozialabgaben vermindert wird. Im Gefolge der Bruttoorientierung steigt das Nettorentenniveau, die intergenerative Verteilung ändert sich zugunsten der Rentner. Noch vor wenigen Jahren bestand Einigkeit darüber, daß die Rente nicht wesentlich unter dem verfügbaren Einkommen eines vergleichbaren Arbeitnehmers liegen darf, wenn die Rentenversicherung ihrer Aufgabe als Regelsicherungssystem, die die Beibehaltung des erreichten Lebensstandards beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand garantiert, gerecht werden will. Im Augenblick (1985) liegt das Nettorentenniveau (bei 40 Versicherungsjahren) bei 65,1 Prozent und damit noch deutlich unter dieser Zielgröße. Eine Einkommenseinbuße von einem Drittel muß beim Rentenbezug hingenommen werden, während in anderen Sicherungssystemen - und hier vor allem in der Beamtenversorgung - deutlich höhere Sicherungsniveaus realisiert werden. Nicht zu verkennen ist gleichwohl, daß sich das Nettorentenniveau seit 1957 um etwa 9 Punkte erhöht hat und zwar von 56,7 (1958) über 59,0 (1975) auf 65,6 (1977).

Die Entscheidung, das Nettorentenniveau nicht zu erhöhen, sondern festzuschreiben (die FDP fordert eine Absenkung), wird gemeinhin mit der Notwendigkeit begründet, Rentner und Beitragszahler gemeinsam an der Bewältigung der demographischen Belastungen zu beteiligen. Es sei untragbar, in

einer Zeit, in der die Arbeitnehmer ohnehin durch demographisch bedingte Beitragssatzerhöhungen belastet sind, die Renten stärker steigen zu lassen als die verfügbaren Arbeitnehmereinkommen. Durch eine Neufassung der Rentenformel soll die gleichgewichtige Entwicklung sichergestellt und damit der Beitragssatzanstieg reduziert werden. Die rentenpolitische Auseinandersetzung bewegt sich dabei nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wie.¹⁰ Allzu leicht wird hierbei aber vergessen, daß beim gegenwärtigen Rentenniveau alle die Rentner/Rentnerinnen in ihrem Alterseinkommen an oder unter die Armutsgrenze geraten, deren ehemaliges Arbeitseinkommen unterhalb des Durchschnitts liegt und/oder deren Versicherungsverlauf diskontinuierlich und kurz ist. Eine Änderung der bruttolohnbezogenen Rentenformel sollte deshalb erst dann ins Auge gefaßt werden, wenn durch den Ausbau des Solidarausgleichs (Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Rente nach Mindesteinkommen, bedarfsorientierte Grundrente¹¹) Altersarmut verhindert wird und wenn *zuvor* oder zumindest *gleichzeitig* andere Möglichkeiten der Bewältigung der demographischen Finanzierungsbelastungen ausgeschöpft worden sind, um einen dadurch bedingten übermäßigen Beitragssatzanstieg zu vermeiden. Eine solche Möglichkeit ist durch die Erhöhung des Bundeszuschusses gegeben.

3. Erhöhung des Bundeszuschusses

Oggleich kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Rentenversicherung eine Fülle von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben übernimmt, die nicht allein den Kreis der Versicherten betreffen, hat sich der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung kontinuierlich vermindert. Lag der Anteil 1957 noch bei 31,8, so ist er bis 1985 auf 17,8 Prozent gesunken.

Soll die Rentenversicherung auch unter schwierigen demographischen Bedingungen funktionsfähig erhalten werden, muß der Bund aus verteilungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen zur Lösung der Probleme beitragen und durch erhöhte Zuschüsse seiner Verantwortung gerecht werden. Erforderlich ist deshalb die Veränderung der Formel der Anpassung des Bundeszuschusses nach Maßgabe der Ausgabenentwicklung und der Beitragssatzsteigerungen. Das allein reicht aber nicht. Die neue Anpassungsformel muß sich auf einer einmalig erhöhten Basis des Bundeszuschusses bewegen. Maßstab für diese Basis ist ein Betrag von 30 Prozent der Ausgaben, wie er 1957 erreicht worden war. Da von der demographischen Entwicklung fiskalische Entlastungen zu erwarten sind, könnte der erhöhte Bundeszuschuß zum Teil kostenneutral finanziert werden. Aber an der Frage von Haushaltsumschichtungen

¹⁰ Vgl. im Überblick: Schmähl, W., Strukturreform der Rentenversicherung - Konzept und Wirkungen, in: Die Angestelltenversicherung 5/1986, S. 162 ff. - Sozialbeirat, Gutachten über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5332.

¹¹ Vgl. Bäckerl, G., Finanzielle und soziale Defizite der lohn- und beitragsbezogenen Sozialversicherung, in: Bieback, H. J. (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt 1986, S. 186 ff.

zu Lasten anderer Etatansätze (Verteidigung, Subventionen) und von Steuer-
mehreinnahmen führt kein Weg vorbei.

Bereits jetzt ist deshalb absehbar, daß die Erhöhung des Bundeszuschusses auf größte Widerstände stoßen wird. Aus der Sicht der Regierungskoalition scheint die Frage der Erhöhung der Bundeszuschüsse bereits negativ entschieden zu sein: Die Steuerpolitiker überbieten sich in Entlastungsversprechungen bis zu 50 Milliarden DM - da bleibt für einen erhöhten Bundeszuschuß nichts mehr übrig. Es steht zu befürchten, daß die Bewältigung der Bevölkerungsverschiebung *allein* zu Lasten der Rentner und Beitragszahler erfolgen soll. Dies ist um so weniger akzeptabel, wenn in den üppiger ausgestalteten Systemen (Beamtenversorgung, Zusatzversorgung) die demographischen Belastungen der öffentlichen Haushalte sang- und klanglos von den Haushaltsmitteln übernommen werden. Um dieser Gefahr zu entgehen, wird es unabdingbar, bei den Lösungsalternativen zur Bewältigung der demographischen Belastungen der Erhöhung des Bundeszuschusses Priorität zu geben. Die Diskussion über das Für und Wider zum Wertschöpfungsbeitrag, zur Maschinensteuer ließe sich unter dieser Maxime in dem Sinne produktiv fortentwickeln, wenn die zusätzliche (steuerliche) Belastung ertragsstarker, rationalisierungsintensiver Unternehmen zur Erhöhung des Bundeszuschusses verwendet würde.¹² Was für die Beitragssatzerhöhungen gilt, gilt auch für die Anhebung des Bundeszuschusses. Die Finanzierungsanforderungen durch den demographischen Wandel werden um so größer und die Finanzierungsmöglichkeiten um so geringer, je ungünstiger sich bei rückläufiger Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Beschäftigungs- und Einkommensniveau entwickeln. Nur eine Sozialpolitik, die ihre Maßnahmen in den Rahmen einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik stellt, wird die Zukunftsprobleme lösen können.

¹² Dazu: Adamy, W., Bäcker, G., Der Maschinenbeitrag - ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1/1985, S. 25 ff.