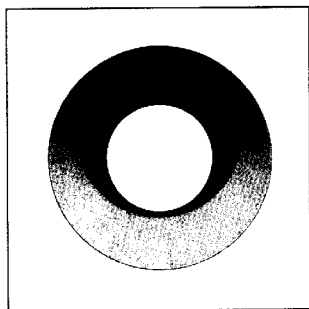


SOZIALE SICHERUNG AUF DEM PRÜFSTAND – GERÄT DIE RENTENVERSICHERUNG INS WANZEN?



GESPRÄCHSKREIS
ARBEIT UND SOZIALES
Nr. 36

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

Gesprächskreis Arbeit und Soziales
Nr. 36

Soziale Sicherung auf dem Prüfstand – Gerät die Rentenversicherung ins Wanken?

Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 14. April 1994 in Bonn

Inhalt

Peter König Vorbemerkung	5
Franz Ruland Die langfristige Sicherung der Renten	7
Gerhard Kühlewind Erwerbsarbeit und Generationenvertrag	33
Johann Eekhoff Wechselbeziehungen zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und wirtschaftlicher Entwicklung	57
Rudolf Dreßler Die Alterssicherung der Zukunft – Eine systemübergreifende Betrachtung	81
Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung	91

ISBN: 3-86077-298-8

Herausgegeben vom
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
September 1994

Druck: satz + druck GmbH, Düsseldorf
Gedruckt auf 90g chlorfrei gebleicht Offset
Printed in Germany 1994

Vorbemerkung

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes ist eine Grundsatzdebatte über die langfristige Finanzierbarkeit der Renten ausgelöst worden. Forderungen nach Systemveränderungen werden damit begründet, daß sich die demographischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ändern: Immer weniger junge Erwerbstätige müssen eine immer weiter steigende Anzahl an Rentnern finanzieren. Würde die bisherige Sozialpolitik fortgesetzt werden, wären Beitragserhöhungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Folge. Angesichts des demographischen Wandels könnte dies zu Verteilungskonflikten zwischen den Generationen führen. Darüber hinaus würden steigende Beiträge zur Rentenversicherung die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die ohnehin schon hohen Sozillasten deutlich schwächen. Deshalb könne der bisherige Weg nicht weiter gegangen werden, d.h. Einschnitte in das soziale Netz in Richtung auf eine verstärkte Eigenvorsorge wären erforderlich.

Diesen Forderungen nach Systemveränderungen wird entgegengehalten, daß das Rentenreformgesetz von 1992 die anstehenden Veränderungen durch die demographische Entwicklung bereits gebührend berücksichtigt. Außerdem gibt es weitere strategische Ansatzpunkte, den zukünftigen Herausforderungen gerecht zu werden. Dies z.B. durch eine entsprechende Bildungs-, Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik. Ergänzend dazu könnte eine weitere Gestaltung der internen Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und eine Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zur Entlastung beitragen. Eine Abkehr vom Umlageverfahren hin zu einem Kapitaldeckungsverfahren der Lebensversicherung sei ein sehr riskanter Weg: Denn niemand wisse, wie die entstehende Deckungslücke bei einer Umstellung der Systeme zu finanzieren sei.

Die ausgelöste Diskussion hat zu einer erheblichen Verunsicherung in der Öffentlichkeit geführt, galt doch das Rentenreformgesetz als langfristig ausreichende Handlungsgrundlage. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales Experten

der Sozialpolitik nach Bonn eingeladen, um mit ihnen einen Dialog über die zukünftige Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme am Beispiel der Rentenpolitik zu führen.

Die Vorträge der Referenten sind in dieser Broschüre abgedruckt. Ich möchte mich bei ihnen und den Teilnehmern für die konstruktiven Beiträge bedanken. Mein Dank gilt auch meiner Kollegin Maha Rindermann, in deren Händen die Organisation der Tagung und die Erstellung der Broschüre lag.

Bonn, September 1994

Peter König

Franz Ruland

Die langfristige Sicherung der Renten

1. Einleitung

Seit einigen Wochen stehen die gesetzliche Rentenversicherung und ihre künftige Entwicklung wieder im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Äußerungen einiger Politiker haben eine Grundsatzdiskussion wieder ausgelöst, die im wesentlichen mit den gleichen Argumenten schon sehr ausgiebig vor der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1989 geführt worden ist. Diese Diskussion hat – nicht zuletzt auch deshalb, weil sie zum Teil mit unzutreffenden Argumenten geführt wurde – zu einer erheblichen Verunsicherung der Beitragszahler und insbesondere auch der Rentner geführt. So ist behauptet worden, die Rentenversicherung benötige schon im Jahre 2010 Beitragssätze von über 30%, andere meinten gar, das Ende der Rentenversicherung für das Jahr 2003 ankündigen zu können. Im "Sommerloch" sind dann auch wieder zahlreiche Vorschläge aus der Versenkung herausgeholt worden, in die sie nach gründlicher Diskussion und Ablehnung im Rahmen des Rentenreformgesetzes verschwunden waren. So lebte der Vorschlag einer Grundrente wieder auf, ebenso wie der, die Rentenversicherung zumindest teilweise über das Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren. Das alles ist dann in den Medien auch noch entsprechend aufgebauscht worden.

2. Die aktuelle Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung

Zunächst ist klarzustellen, daß weder die kurz- noch die mittelfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung grundsätzliche Probleme bereitet. Zwar hat die weiterhin ungünstige konjunkturelle Entwicklung mit dem erwarteten deutlichen Rückgang an Beitragszahlern zwangsläufig Auswirkungen auf die aktuelle Finanzsituation der Rentenversicherung. Dennoch stellt sich diese besser dar, als sie in den letzten Monaten eingeschätzt wurde. Vor allem die Beitragseinnahmen sind

1993 günstiger ausgefallen als angenommen wurde. Die liquiden Mittel der Schwankungsreserve betragen Ende 1993 etwas mehr als 34 Milliarden DM. Das sind rund 1,7 Monatsausgaben. Im Frühjahr 1993 lagen die Annahmen noch bei 27 Milliarden DM.

Auch der Betrag, den die Rentenversicherung 1993 zur Vermeidung eines Defizits in die neuen Bundesländer zahlte, fiel niedriger als erwartet aus. Statt der im Frühjahr 1993 geschätzten rund 14 Milliarden DM waren es 9,2 Milliarden DM. Gegen diesen Finanzausgleich zugunsten der Versicherten in den neuen Bundesländern ist im Grundsatz nichts einzuwenden. Nach der Vereinigung Deutschlands gibt es in der gesetzlichen Rentenversicherung einen einheitlichen Finanzverbund. Wir haben auch in der Vergangenheit nicht danach gefragt, ob die Renten, die zum Beispiel in Bremen oder im Saarland ausgezahlt werden, von den dortigen Beitragszahlern finanziert sind. Zu kritisieren ist allerdings, daß im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Rentenrechts der Rentenversicherung wieder einmal mit Leistungen, wie zum Beispiel dem Auffüllbetrag oder vergleichbaren Besitzschutzregelungen, versicherungsfremde Lasten übertragen worden sind, für die die staatliche Gesamtheit, das heißt eben auch zum Beispiel Beamte und Selbständige, hätten aufkommen müssen.

Mit der Aussage, daß die Rentenversicherung derzeit keine finanziellen Probleme hat, steht es nicht im Widerspruch, daß für 1994 eine Beitragssatzanhebung unumgänglich war. Wäre es – wie 1989 mit dem Rentenreformgesetz beschlossen – bei dem Beitragssatz von 18,7% geblieben, wäre für 1994 keine Anhebung notwendig gewesen. Daß diese jetzt und zudem in einer für die Konjunktur schädlichen Höhe vorgenommen werden muß, ist Folge der politisch zu verantwortenden Entscheidung, den Beitragssatz zunächst auf 17,7% und dann auf 17,5% abzusenken. Diese zweifache Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung stand in unmittelbarem Zusammenhang damit, daß eine Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit "ausgeglichen" werden sollte. Die Mittel, die dadurch der Rentenversicherung verloren gegangen sind, müssen nun durch die Anhebung des Beitragssatzes wieder eingefordert werden.

Die Notwendigkeit einer Anhebung des Beitragssatzes auf 19,2% ergab sich auch aus Gesetzesvorhaben, die andere Bereiche betreffen, aber auf

die Rentenversicherung rückwirken. So führen die im vom Bundestag beschlossenen Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm vorgesehenen Einsparungen bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zu beträchtlichen Mindereinnahmen der Rentenversicherung, da entsprechend auch die von der Bundesanstalt für Arbeit zu zahlenden Rentenversicherungsbeiträge für ihre Leistungsempfänger absinken werden. Zudem wird – jedenfalls in den ersten Jahren – die Rentenversicherung mit Mehrkosten belastet, die sich aus der Beitragspflicht der Rentner zur – ebenfalls vom Bundestag bereits beschlossenen – Pflegeversicherung ergeben. Das Entgeltfortzahlungsgesetz führt über die vorgesehene Absenkung der Zahlung des Arbeitsentgelts an 10 Feiertagen um 20%, auch wenn sich die Arbeitnehmer zu 50% für die Urlaubsvariante entscheiden, zu Einkommensminderungen, die ihrerseits zu niedrigeren Beiträgen zur Rentenversicherung führen. Allerdings werden die Rückwirkungen all dieser Maßnahmen auf die Rentenversicherung sich spätestens 1997 dadurch wieder ausgeglichen haben, daß sie sich zeitversetzt über die Veränderung der Nettolohnrate auch auf die Anpassung der Renten auswirken. Die Belastung und die Entlastung der Rentenversicherung werden sich dann in etwa die Waage halten.

In den kommenden Jahren kann – gleichbleibendes Rentenrecht unterstellt – der Beitragssatz bis 1997 auf 18,8% bzw. 18,9% abgesenkt werden. Im Jahr 2000 rechnen wir – immer unter der Prämisse eines gleichbleibenden Rentenrechts – mit einem Beitragssatz von je nach wirtschaftlicher Entwicklung 19,2 bis 19,8%. Dabei ist berücksichtigt, daß die Rentenversicherung auch in Zukunft wegen des einheitlichen Finanzverbundes erhebliche Lasten infolge der Vereinigung Deutschlands zu tragen hat. Auch mittelfristig hat sie daher keine finanziellen Probleme.

3. Die Ausgangssituation

Diskutiert wird die langfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung. Staat und Gesellschaft stehen vor gravierenden demographischen Problemen. Bis zum Jahre 2010 wird sich das Durchschnittsalter der Bevölkerung um etwa vier Jahre auf 43,6 Jahre erhöht haben. Weitere 20 Jahre später wird es bereits 47,1 Jahre betragen. Der Anteil der Älteren

wird immer größer, der der Jüngeren immer kleiner. 1990 kamen in Deutschland auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren 35 Personen, die 60 Jahre oder älter waren. Im Zeitpunkt der voraussichtlich besonders hohen demographischen Belastung, im Jahre 2030, werden es rund 77 Personen sein. Ursächlich dafür ist zum einen die Geburtenentwicklung. Die Nettoreproduktionsrate liegt derzeit in den alten Bundesländern bei rund 69%. Das heißt eine Frauengeneration wird nur zu etwas mehr als zwei Dritteln durch Mädchengeburten ersetzt. In den neuen Bundesländern ist das anfangs deutlich bessere Verhältnis in den letzten beiden Jahren deutlich zurückgegangen. Allerdings ist anzunehmen, daß sich mit einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation auch die Nettoreproduktionsrate dem Bundesdurchschnitt wieder angleichen wird. In den anderen europäischen Ländern – Irland ausgenommen – ist die Geburtenentwicklung ebenfalls zurückgegangen, in Italien und Spanien sogar noch stärker als in Deutschland. Eine weitere Ausnahme gilt für Schweden. Dort ist in den letzten Jahren die Nettoreproduktionsrate wieder auf über 100% angestiegen.

Der Alterungsprozeß in unserer Gesellschaft beruht zum anderen darauf, daß die Lebenserwartung ständig steigt. Die fernere Lebenserwartung der 60jährigen Männer betrug 1970 15,3 Jahre und wird 1995 voraussichtlich 18,5 Jahre betragen. Die der 60jährigen Frauen lag 1970 bei 19,1 Jahren und wird 1995 voraussichtlich bei 23,0 Jahren liegen. Diese Entwicklungen, in die Zukunft fortgeschrieben, werden dazu führen, daß die Bevölkerung in Deutschland von derzeit mehr als 80 Millionen ein Maximum 1998 mit über 81 Millionen erreichen wird.¹ Danach wird ein langsamer, sich aber beschleunigender Abbau einsetzen. Im Jahr 2030 wird nur noch mit 70 Millionen Einwohnern in Deutschland gerechnet, 11,6% weniger als 1989.

Dieser Alterungsprozeß unserer Gesellschaft hat Auswirkungen auf alle Politikbereiche. Die Systeme sozialer Sicherung machen insoweit keine Ausnahme. Alle Sozialleistungen können immer nur aus dem laufenden Bruttosozialprodukt erwirtschaftet werden. Nimmt die Zahl der Erwerbstätigen ab und die der Nicht-Erwerbstätigen zu, muß zwangs-

1 Vgl. Sommer, Entwicklung der Bevölkerung bis 2030 – Ergebnis der siebten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, WiSta 1992, 217ff.; s.a. von Rothkirch, SF 1993, 178ff.; Weprek, DAngVers 1992, 70 /77).

läufig der Anteil, den die Erwerbstätigen umverteilen müssen, größer werden. Dies gilt für alle Sozialleistungssysteme, insbesondere für die der Alterssicherung. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um die gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung oder um die Privatversicherung handelt. Alle diese Leistungen an die immer zahlreicher werdende Altengeneration müssen von der dann erwerbstätigen Generation finanziert werden. Dies erfolgt entweder im Rahmen von (Sozial-)Versicherungsbeiträgen, durch Steuern, durch Unternehmensgewinne oder dadurch, daß Vermögensanlagen privater Versicherungsunternehmen "entspart" werden. Insofern war die Diskussion der letzten Wochen viel zu eng, weil sie immer nur die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung im Blickwinkel hatte. Alle anderen Alterssicherungssysteme, insbesondere auch die Beamtenversorgung,² stehen vor gleichen Problemen. Das aber läßt sie insgesamt nicht leichter werden.

4. Die Rentenreform und ihre Auswirkungen

Die sich aus dieser Entwicklung ergebenden Probleme für die Alterssicherung sind nicht neu. Es war vor allem die Rentenversicherung, die schon in den 70er Jahren auf diesen Alterungsprozeß und seine Auswirkungen auf die Finanzierung der Rentenversicherung hingewiesen hat.³ Das Ergebnis der dann sehr intensiven Diskussion war das Rentenreformgesetz, das am 9. November 1989 im großen politischen Konsens von Regierungsfractionen und SPD-Fraktion verabschiedet werden konnte. Dies war nur deshalb möglich gewesen, weil die Rentenversicherung 1987 ein von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam getragenes Gutachten "Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen

2 Vgl. Färber, Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030 – unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform, Speyerer Forschungsberichte Band 110, 2. Auflage, 1992, S. 52ff.; Liutmann, in: Die Zeit vom 7.1.1994; Ruland, DRV 1988, 130ff.; zur gegenwärtigen Situation: Breidenstein, WiSta 1991, 399ff.

3 Vgl. z.B. nur Kaltenbach, DAngVers 1978, 479ff.; Kaltenbach/Orsinger, DAngVers 1979, 1ff.

Rentenversicherung"⁴ vorgelegt hatte, das für den politischen Konsens in einer Vielzahl von Fragen wegweisend war.

Mit dem Gesetz sollten die sich aus der demographischen Entwicklung für die Rentenversicherung langfristig ergebenden finanziellen Probleme in Angriff genommen und insbesondere der Anstieg des Beitragssatzes verlangsamt und begrenzt werden. Das Rentenreformgesetz '92 (RRG '92) brachte eine Reform im System, nicht eine Reform des Systems. Vorschläge, die es grundlegend ändern wollten, haben keine Mehrheit gefunden. Die Rentenversicherung ist als soziale Versicherung lohn- und beitragsbezogen geblieben. Sie wird wie bisher im Umlageverfahren finanziert. Ihr Ziel ist nach wie vor die Sicherung des Lebensstandards nach erfülltem Arbeitsleben. Der Gesetzgeber hat das Versicherungsprinzip durch zahlreiche Maßnahmen bewußt verstärkt. Steuerfinanzierten Grundrentenmodellen und einer bedürftigkeitsorientierten Mindestsicherung ist eine deutliche Absage erteilt worden. Vorschläge, den Beitragssatz nach der Kinderzahl zu staffeln oder einen Wertschöpfungsbeitrag einzuführen, wurden ebensowenig berücksichtigt wie irrealen Forderungen, zum Kapitaldeckungsverfahren zurückzukehren.

Zu den Grundentscheidungen der Reform gehört der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung. Die neue Anpassungsformel⁵ stellt sicher, daß sich Minderungen oder Erhöhungen der sowohl auf dem Arbeitsentgelt als auch auf den Renten ruhenden Abgabenlasten bei der Rentenanpassung so auswirken, daß das Standardrentennettoniveau von derzeit rund 68,5% stabilisiert wird. Auch künftig wird die Rentenanpassung vor allem dadurch bestimmt, wie sich die durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelte aller Versicherten im Vorjahr im Vergleich zum vorvergangenen Jahr entwickelt haben. Allerdings wird der sich daraus ergebende Wert nun in dem Maße geändert, wie sich die Belastung der Aktiven mit Steuern und Sozialabgaben und die Belastung der Rentner durch den Krankenversicherungsbeitrag und – in Zukunft – den Pflegeversicherungsbeitrag geändert haben. Die vorgezogenen Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren werden, beginnend ab 2001, stufenweise

4 1987; zum ihm Blüm, DRV 1993, 650 (653).

5 Zu ihr: Michaelis, in: VDR/Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 1990, S. 733ff.

auf die "Regelaltersgrenze" von 65 Jahren angehoben.⁶ Dieser Prozeß ist bei der Altersgrenze 60 erst im Dezember 2017 abgeschlossen. Nicht betroffen sind die Altersrenten, auf die Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige ab dem 60. Lebensjahr Anspruch haben. Die Flexibilisierung der Altersgrenzen ist zwar erhalten geblieben. Die Altersrente kann auch künftig bis zu drei Jahren vorzeitig in Anspruch genommen werden. Allerdings geht dies nicht mehr auf Kosten der Solidargemeinschaft. Gehen Versicherte früher in Rente, "bezahlen" sie deren längere Bezugsdauer künftig mit einer niedrigeren Rentenhöhe. Wird die Rente vor der für sie maßgeblichen Altersgrenze in Anspruch genommen, mindert sie sich je Monat um 0,3%. Die Altersgrenzen sind in einem doppelten Sinne flexibilisiert worden. Die Versicherten können – und das ist neu – auch wählen, ob sie die gesamte Rente beantragen oder statt ihrer nur eine Teilrente in Anspruch nehmen und in begrenztem Umfang weiterhin Erwerbseinkommen erzielen wollen. Leider wird von dieser Möglichkeit bislang nur wenig Gebrauch gemacht.

Um das Versicherungsprinzip zu stärken, ist die Berücksichtigung von beitragsfreien Zeiten eingeschränkt worden. Soweit für Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Krankheit Einkommensersatzleistungen gewährt werden, hat der jeweilige Leistungsträger ab 1995 Beiträge auf der Basis von 80% des der Leistung zugrunde liegenden Arbeitsentgelts oder Arbeitseinkommens zu entrichten. Diese Zeiten werden daher wieder zu Pflichtbeitragszeiten. Die Absicht, beitragsfreie Zeiten zurückzudrängen, hat sich auch bei der Berücksichtigung der Ausbildungszeiten ausgewirkt. Sie werden nach einer langen Übergangszeit bis 2004 höchstens noch bis zu sieben Jahren – statt bisher 13 – angerechnet. Für darüber hinausgehende Ausbildungszeiten ist als Ersatz eine Nachentrichtung freiwilliger Beiträge eröffnet worden. Die Bewertung der beitragsfreien Zeiten ist mit der "Gesamtleistungsbewertung" auf eine völlig neue Grundlage gestellt worden. Maßgeblich ist die von dem einzelnen Versicherten im gesamten Versicherungsleben erbrachte Beitragsleistung – die "Beitragsdichte". Diese Zeiten werden künftig zwar immer in die Rentenberechnung miteinbezogen, doch erreicht der Versicherte, der nur für kurze Zeit oder nur niedrige Beiträge entrichtet hat, auch nur einen niedrigen Gesamtleistungswert. Für bestimmte beitrags-

6 Dazu Ruland, in: FS Thieme, 1993, S. 783ff.

freie Zeiten, insbesondere für Ausbildungszeiten, sind zudem Höchstgrenzen vorgesehen.⁷

Auch im Bereich der Finanzierung hat das Rentenreformgesetz wesentliche Änderungen gebracht. Der Bundeszuschuß ist im Vergleich zum früheren Recht angehoben worden und wird ab 1992 entsprechend der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte und des Beitragssatzes fortgeschrieben. Zu seiner von der Rentenversicherung geforderten zusätzlichen Anbindung auch an die Entwicklung der Rentenausgaben hat sich der Gesetzgeber jedoch nicht entschließen können. Die Höhe des Beitragssatzes hängt von einem sich selbst regulierenden Automatismus ab. Die liquiden Mittel der Schwankungsreserve der Rentenversicherung sind auf die Höhe einer Monatsausgabe festgeschrieben worden. Ist abzusehen, daß zum Ende des Folgejahres diese Monatsausgabe überschritten oder unterschritten wird, werden die Höhe des Beitragssatzes und – wegen seiner Anbindung – auch die des Bundeszuschusses so neu bemessen, daß die eine Monatsausgabe zum nächsten Jahresende wieder erreicht wird. Auf diese Weise ist zum Beispiel auch der Beitragssatz für 1994 mit 19,2% ermittelt worden.

Alle Untersuchungen zeigen, daß die geschilderten Maßnahmen den andernfalls notwendig gewordenen Anstieg des Beitragssatzes mehr als halbieren werden. Entscheidendes Gewicht kommt dabei vor allem dem Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung zu. Ohne die Rentenreform hätte der erforderliche Beitragssatz auf 24,5% im Jahre 2010 erhöht werden müssen. Auf der Grundlage des Rentenreformgesetzes ist für das Jahr 2010 ein Beitragssatz von 21,4% errechnet worden. Der ursprüngliche Anstieg des Beitragssatzes um sechs Prozentpunkte wird damit halbiert. Die sich daraus ergebenden Lasten werden von den Rentnern zu einem guten Drittel, von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern als Beitragszahlern zu je einem Viertel und vom Bund, also von den Steuerzahlern, mit 15% getragen.

Die immer wieder zu hörende Behauptung, daß die Wirkkraft des Rentenreformgesetzes allenfalls bis zum Jahre 2010 reiche, ist schon deshalb falsch, weil zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal alle Übergangsfristen verstrichen sind. Ihre den Anstieg des Beitragssatzes bremsende

7 Ausführlich: Ruland, DRV 1989, 741 (771ff.).

Funktion entfalten diese Maßnahmen erst dann voll, wenn mit einem stärkeren Anstieg des Beitragssatzes zu rechnen ist, das heißt nach 2010. Ohne Reform ist für das Jahr 2030 je nach wirtschaftlicher Entwicklung mit einem Beitragssatz von zwischen 36,7% und 41,7% gerechnet worden.⁸ Schon aufgrund der bereits beschlossenen Reform kann der Anstieg des Beitragssatzes auf ebenfalls je nach wirtschaftlicher Entwicklung 26,6% bis 28,8% begrenzt werden.⁹ Das Gerede von einer Verdoppelung des Beitragssatzes geht nach der Rentenreform an der Realität weitgehend vorbei. Eine berechtigte Frage ist hingegen, ob ein Beitragssatz von knapp 29%, der zur Hälfte vom Versicherten und vom Arbeitgeber zu tragen ist, politisch, wirtschaftlich und sozial verkraftet werden kann. Zu dem sich daraus ergebenden Problem kommt die Befürchtung hinzu, daß der Alterungsprozeß unserer Gesellschaft auch die Kosten der Krankenversicherung und – wenn sie kommt – auch der Pflegeversicherung steigen lassen wird. Die soziale Sicherung, das ist die Sorge, könnte unbezahlbar werden.

5. Zur Entwicklung der Gesamtbelastung

Diese Sorge zwingt in allen Bereichen sozialer Sicherung zum Nachdenken. Die Krankenversicherung ist nicht zuletzt wegen der gestiegenen Kosten für die Krankenversicherung der Rentner ein Bereich ständiger Reformen. Die dritte Stufe der Gesundheitsreform ist bereits angekündigt. Die Pflegeversicherung ist – ebenso wie die Krankenversicherung – auf der Einnahmenseite von der demographischen Entwicklung unabhängiger als die Rentenversicherung, weil auch Rentner beitragspflichtig sind. Doch werden aus demographischen Gründen die Ausgaben stiegen. Nach den Berechnungen der Bundesregierung, die allerdings nicht unumstritten sind, wird der Beitragssatz von 1,7% im Jahr 1996, im Jahr 2010 auf 1,9% und im Jahr 2030 auf 2,4% ansteigen.¹⁰

8 Vgl. VDR-Gutachten (N 4), S. 198.

9 A.a.O.

10 Vgl. BT-Dr. 12/5262, S. 178.

Umgekehrt muß aber bei einer Langfristbetrachtung des Gesamtsystems sozialer Sicherung auch berücksichtigt werden, daß heute zu zahlende Sozialleistungen künftig wegfallen werden. Erinnerung sei vor allem an Ausgleichsleistungen für Kriegsbeschädigte. Die demographische Entwicklung wird zudem dazu führen, daß künftig starke Jahrgänge in Rente gehen und schwächer besetzte Jahrgänge ins Berufsleben eintreten. Daraus wird sich – trotz eines nicht auszuschließenden Anstiegs der Sockelarbeitslosigkeit – ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Leistungen der Bundesanstalt ergeben. Die zur Zeit erheblichen Ausgleichsleistungen zur Finanzierung der Sozialversicherung in den neuen Bundesländern werden sich erledigt haben. Obwohl die Zahl der Kinder weniger wird, ist im Rahmen des Kinderlastenausgleichs mit frei werdenden Mitteln nicht zu rechnen, da aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundfreibetrag¹¹ und zur rentenrechtlichen Behandlung der Kindererziehungszeiten¹² für die weniger werdenden Kinder mehr aufgewendet werden muß. Zieht man eine Bilanz, dann sind für die langfristige Entwicklung der Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialabgaben die Rentenversicherung und die Entwicklung ihres Beitragssatzes die entscheidenden Faktoren.

Doch darf eines nicht übersehen werden. Der Rentenversicherungsbeitrag ist von 1957 bis heute um 3,5 Prozentpunkte gestiegen, die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung hingegen um 13 Prozentpunkte. Wenn der Staat mit seiner Steuerpolitik sich in gleichem Maße um Einsparungen bemüht hätte, wie es in der Rentenversicherung trotz der Belastungen aus der Wiedervereinigung Deutschlands geschehen ist, wäre die Gesamtbelastung der künftigen Generation deutlich geringer. Es geht also nicht nur um die Kosten der Alterssicherung, es geht entscheidend auch darum, welche Schuldenlast wir der nachwachsenden Generation hinterlassen.

11 BVerfGE 82, 60ff.; s.a. BFH, NJW 1993, 3160.

12 BVerfGE 87, 1ff.; dazu Ruland, NZS 1993, 1ff.

6. Die Schwierigkeit einer Vorhersage für 30 oder 40 Jahre in die Zukunft

Das Problem, vor dem die Rentenversicherung steht, ist vom Bundeskanzler in der Bundestagsdebatte um den "Standort Deutschland" am 21. Oktober 1993 wie folgt umschrieben worden: "Mit der Rentenreform 1992 haben wir die Renten bis deutlich ins nächste Jahrtausend hinein auf eine sichere, solide finanzielle Basis gestellt. Den heutigen Rentnern und den rentennahen Jahrgängen können wir sagen, daß ihre wohlverdiente Rente sicher ist. Der hier im Haus zwischen den Regierungsfractionen und der SPD vereinbarte Rentenkonsens bleibt unangetastet. Aber wahr ist ebenfalls, daß die Generation der heute 30jährigen ein Recht darauf hat, daß wir gemeinsam darüber sprechen, wie ihre Rente eines Tages finanziert werden soll. Hierüber – und nicht über die Alterssicherung der Älteren – müssen wir nachdenken und sachlich miteinander diskutieren."¹³

Das Problem, auf diese berechnete Frage eine sichere Antwort zu finden, ist, daß die heute 30jährigen zwar schon Beitragszahler sind, aber erst in 30–35 Jahren in Rente gehen werden. Die Notwendigkeit einer Antwort ist unbestritten; die Schwierigkeit, sie zu finden, liegt aber darin, daß niemand die Zukunft über eine so lange Zeit vorhersagen kann. Erinnerung wir uns aber: In den zwanziger Jahren ist unter dem Eindruck des verlorenen Krieges, der Inflation und der steigenden Arbeitslosigkeit und der sich daraus ergebenden schier unlösbaren Probleme der Rentenversicherung deren Auflösung gefordert worden.¹⁴ Der Gesetzgeber ist schon damals diesen "Untergangspropheten" nicht gefolgt. Wie sehr er recht hatte, zeigte sich vor allem nach 1948. All diejenigen, die dem Gerede vom Untergang der Rentenversicherung gefolgt und zur privaten Versicherung übergewechselt waren, standen ohne jede Sicherung da, weil nur die Rentenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg funktionsfähig blieb und 1 : 1 umgestellt wurde. Die Privatversicherung hatte infolge des Krieges und der Währungs-umstellung ihre Deckung verloren und mußte 1 : 10 umgestellt werden.

13 BT–StenBer 12/15655f.

14 Vgl. den damaligen Nürnberger Oberbürgermeister Dr. Luppe, ArbVers 1923, 456; dazu Hagen, ArbVers 1923, 469.

Die Solidarität der Rentenversicherten ist, weil sie rund 80% der Erwerbstätigen umfaßt, größer und, weil von staatlicher Verantwortung getragen, stärker als die partikulare Solidarität privater und gewinnorientierter Versicherungen.

Dies ist die eine Lehre aus der Geschichte. Die andere ist die, daß es nicht möglich ist, über 30 oder 40 Jahre hinweg die Entwicklung eines Landes, seiner Wirtschaft und damit auch die Entwicklung seiner Alterssicherung vorherzusagen. Wer hätte 1910 die Vorhersage gewagt, daß sich die Rentenversicherung 1950 als das sicherste System der Vorsorge erweisen sollte, dem es insbesondere nach der Reform 1957 gelungen ist, die Not im Alter zum Ausnahmefall derjenigen werden zu lassen, die nicht oder nicht lange genug versichert waren. Trotz der politischen Katastrophen, die über Deutschland kamen und mit denen 1910 niemand rechnen konnte, wäre eine solche Vorhersage – wenn sie jemand gewagt hätte – in Erfüllung gegangen. Und wie schnell sich politische Rahmenbedingungen ändern können, hat sich gerade bei der jüngst beschlossenen Rentenreform gezeigt. An dem Tag, dem 9. November 1989, an dem nachmittags in Bonn die Rentenreform verabschiedet wurde, fiel abends in Berlin die Mauer. Die Vereinigung Deutschlands hat auch die Rahmenbedingungen für die gesetzliche Rentenversicherung geändert, allerdings die demographische Belastung nur geringfügig gemindert. Weitere Änderungen werden sich aus dem Prozeß der europäischen Einigung ergeben. Zwar wird eine Harmonisierung der Systeme sozialer Sicherung nicht angestrebt, doch gehören eine Konkordanz der Systeme, ein Aufeinanderzugehen und Teilharmonisierungen zu den inzwischen anerkannten Zielen europäischer Sozialpolitik. Das Tempo und das Ergebnis dieser Entwicklung sind schwer einzuschätzen. Vor ähnlichen Problemen steht aber auch die Privatversicherung, die einem europaweiten Wettbewerb ausgesetzt wird.

7. Demographie – Beitragszahler – Arbeitsmarkt

Aber selbst, wenn man die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen einmal außer acht läßt, ist es schwierig, eine Vorhersage über 40 Jahre Zukunft der Rentenversicherung zu wagen. Für die Finanzierung der Rentenversicherung ist die Zahl der Beitragszahler eine – wenn nicht

sogar: die – entscheidende Grundgröße.¹⁵ Von ihr hängt der zur Finanzierung der Ausgaben notwendige Beitragssatz ab. Wieviele Beitragszahler die Rentenversicherung im Jahre 2030 haben wird, läßt sich allenfalls modellhaft ermitteln. Modelle aber setzen Annahmen voraus. Deren Bestimmung entscheidet über das Ergebnis.

Diejenigen, die aus der demographischen Entwicklung das Unfinanzierbarwerden der Rentenversicherung ableiten, gehen von der Annahme aus, daß sich entsprechend der demographischen Entwicklung auf der Basis des heutigen Rentengeschehens die Zahl der Beitragszahler verringern und die der Leistungsempfänger erhöhen wird. Diese Annahme ist unwahrscheinlich. Sie vernachlässigt zum einen schon jetzt feststellbare gesellschaftliche Trends und Auswirkungen der bereits beschlossenen, aber vielfach nicht zur Kenntnis genommenen gesetzlichen Änderungen und geht zum anderen davon aus, daß die Politik einer solchen Entwicklung untätig zusehen wird.

Ein Faktor für die Zahl der Beitragszahler ist das Alter, zu dem die Versicherten durchschnittlich ins Erwerbsleben eintreten. Lassen Sie mich wieder Bundeskanzler Kohl zitieren: "Zugleich – dies ist ein Alarmsignal – öffnet sich die Schere zwischen aktiver Erwerbszeit einerseits, sowie Ausbildung und Ruhestand andererseits immer weiter. Wer heute in Deutschland Abitur macht und studiert, ist im Durchschnitt fast 30 Jahre alt, wenn er in das Berufsleben eintritt."¹⁶ 1982 waren über 10% aller Versicherten unter 20 Jahre alt, heute sind es nur noch knapp die Hälfte. Von den unter 25jährigen waren 1982 knapp 26% erwerbstätig, heute sind es nur noch 19,5%. Ein – wie die Äußerung von Bundeskanzler Kohl zeigt – inzwischen erkanntes politisches Ziel ist es, diesen Trend zu stoppen und ohne Einbuße an Ausbildungsqualität wieder umzukehren.

Ganz entscheidende Bedeutung kommt der Aufgabe zu, daß die Gesellschaft bessere Möglichkeiten schafft, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit miteinander zu kombinieren. Die gegenwärtigen Bedingungen sind vielfach eher familienfeindlich. Hier muß in allen Bereichen unserer Gesellschaft – Stichworte seien neben einem verbesserten Kinder-

15 Vgl. nur Barth, DRV 1988, 350 (352).

16 A.a.O. (N 13), S. 15655; s. aber auch von Rothkirch, SF 1993, 178 (180).

lastenausgleich nur: Arbeitszeiten, Schulsystem oder Förderung von Rückkehrerinnen – erheblich geändert werden, damit es mehr Frauen möglich wird, trotz einer Kindererziehung erwerbstätig zu sein. Dieses Ziel entspricht nicht nur dem Selbstverständnis von immer mehr Frauen, es ist auch eine gesellschaftliche Notwendigkeit. Untersuchungen haben ergeben, daß, wenn es uns gelingen würde, das Ausmaß der Frauen-erwerbstätigkeit auf amerikanisches Niveau anzuheben, dies unsere demographischen Probleme erheblich entschärfen würde.¹⁷ Aufgrund internationaler Vergleiche ist zudem eindeutig, daß die Geburtenziffern um so höher liegen, je besser Familie und Beruf miteinander in Einklang gebracht werden können. Schweden ist insoweit mit seiner steigenden Geburtenentwicklung das beste Beispiel. Dort ist die Nettoreproduktionsrate von 0,77 im Jahre 1983 auf 1,03 im Jahre 1990 gestiegen.¹⁸

Es muß auch alles getan werden, um das Alter, in dem die Versicherten durchschnittlich in Rente gehen, heraufzusetzen. Die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen hat sich von 1960 bis 1991 halbiert. 1960 waren noch 66% dieser Altersgruppe erwerbstätig, obwohl viele von ihnen noch zu der Kriegsgeneration gehörten. Inzwischen sind es trotz deutlich gestiegener Lebenserwartung nur noch 33%. Mit der Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen ab dem Jahre 2001 hat das Rentenreformgesetz einen richtigen, weil notwendigen Schritt zur Trendumkehr getan.

Dieser bedarf allerdings noch der Ergänzung. Daß vor allem Männer immer früher in Rente gehen, hängt insbesondere mit der Ausgestaltung des Rechts der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten zusammen. Über diese Renten trägt die Rentenversicherung einen erheblichen Teil des Arbeitsmarktrisikos der leistungsgeminderten Personen.¹⁹ Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform auch dieses Rechtsgebietes ist in der Fachdiskussion seit längerem unbestritten. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Rentenreformgesetz 1992 darauf aus-

17 Vgl. Thiede, SF 1986, 251ff.; s.a. Barth, DRV 1988, 350; Klauder, Allgem. Stat. Archiv 1986, 75 (93); zur künftigen Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit: Klauder, ZBevWiss 1922, 435ff.

18 Statistisches Jahrbuch 1993, S. 220.

19 Vgl. statt aller Ruland, ZSR 1990, 486ff.; Zimmermann, DRV 1992, 217ff.

drücklich hingewiesen.²⁰ Die Bundesregierung wurde – inzwischen auch wieder von dem Bundesrechnungshof²¹ – aufgefordert, eine Änderung des Rechts der Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit vorzubereiten, die zu einer sachgerechten und sozial ausgewogenen Risikoabgrenzung zwischen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung führen soll. Die überkommene Regelung dieses Rechtsbereichs ist nicht mehr sozial adäquat, weil nicht nur das versicherte Einkommen, sondern auch der erreichte berufliche Status für die Leistungsgewährung bestimmend ist. Darüber hinaus führt die von der Rechtsprechung vorgegebene "konkrete Betrachtungsweise"²² zu einer massiven Verlagerung des Arbeitsmarktrisikos von der Arbeitslosen- zur Rentenversicherung. Jeder, der nicht mehr vollschichtig einsatzfähig ist, wird in die Rente abgeschoben. Ziel der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hat es zu sein, leistungsgeminderte Versicherte in das Erwerbsleben zu integrieren und sie zu befähigen, ihr Restleistungsvermögen einzusetzen. Insofern besteht – darauf hat die Rentenversicherung in letzter Zeit immer wieder hingewiesen – rentenrechtlicher Handlungsbedarf. Eine Reform dieser Renten muß und wird im Ergebnis zu einer finanziellen Entlastung der Rentenversicherung führen und wird insoweit die bereits mit der Rentenreform angestrebte Konsolidierung der Rentenfinanzen flankieren. Schließlich soll die mit der Rentenreform beschlossene Heraufsetzung der Altersgrenzen auch nicht durch ein Ausweichen in die Erwerbsminderungsrente unterlaufen werden.

Wieviele Beitragszahler wir im Jahre 2030 haben werden, hängt schließlich auch davon ab, inwieweit es der Arbeitsmarktpolitik gelingt, aus den Arbeitslosen wieder Arbeitnehmer und damit Beitragszahler zu machen. Das kann sie aber nur, wenn die wirtschaftlichen Rahmendaten stimmen. Daher gilt insgesamt, daß entscheidend für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung ist, ob und inwieweit es der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gelingt, das Kleinerwerden der nachwachsenden Generation durch eine höhere Erwerbsquote auszugleichen, und ob den jüngeren Leuten, den Frauen und den älteren

20 BT-Dr. 11/4452, S. 9.

21 BT-Dr. 12/5650, S. 70f.

22 BSGE 30, 167ff.; 92ff.; 43, 75ff.

Arbeitnehmern auch Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden können. Das gilt in gleicher Weise für den auf ein hohes Steueraufkommen angewiesenen Staat und für die übrige Sozialversicherung, damit auch sie mit der demographischen Entwicklung und ihren Auswirkungen fertig werden können.

Ist Deutschland in der Lage, entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, wird es auch wie bisher eine Zuwanderung von Arbeitnehmern geben. Schon in der Vergangenheit wurden die Veränderungen in der Wohnbevölkerung vom Außenwanderungssaldo stärker beeinflusst als von der natürlichen Bevölkerungsbewegung. Dies wird – wie mehrere Untersuchungen bestätigen²³ – auch für die Fortschreibung der Wohnbevölkerung in der Zukunft gelten, denn der Wanderungssaldo führt uns in der Regel aktive Personen im jüngeren Alter zu. Allerdings werden aus den zugewanderten Arbeitnehmern später auch zusätzliche Rentner werden. Deshalb darf – auch wegen der mit einer verstärkten Einwanderung verbundenen politischen, sozialen und finanziellen Probleme – die Erwartung einer verstärkten Zuwanderung nicht als ein Ansatz verstanden werden, der allein in der Lage wäre, die demographischen "Verluste" auszugleichen.²⁴

Diese Feststellung läßt sich im übrigen generalisieren. Keiner der Ansätze ist allein tragfähig genug, um die Lösung zu bringen. In der Summe der Ansätze ist sie – und auch das bestätigen zahlreiche Untersuchungen auch aus neuester Zeit²⁵ – sehr wohl erreichbar.

23 Vgl. von Rothkirch, SF 1993, 178 (179); s.a. Dudey, Wirtschaftsdienst 1993, 363ff.

24 Vgl. Lesthaeghe/Page/Surkyn, ZBevWiss 1991, 281ff.; Wingen, DRV 1992, 662ff.

25 Vgl. Chruszcz/Höpcke, Alterung und Schrumpfung des Erwerbspotentials in der Europäischen Gemeinschaft, 1993 (s.a. Deutscher Bundestag, Kommission: "Demographischer Wandel", Drucksache 144, S. 8); Höhn, ZBevWiss 1992, 271 (285f.); Klauer, ZBevWiss 1992, 435 (443); Rürup, in: Klose (Hrsg.), Altern hat Zukunft, 1993, S. 260 (277).

8. Erweiterung der Beitragsbemessungsgrundlage

Eine zusätzliche Einnahmequelle will der Vorschlag eines "Maschinen"- oder "Wertschöpfungsbeitrags" erschließen. In seiner ursprünglichen Variante, nach der der Arbeitgeberanteil vollständig von der lohnbezogenen Bemessungsgrundlage abgekoppelt und an die Wertschöpfung des Unternehmens angekoppelt werden sollte²⁶, wird der Vorschlag heute nicht mehr diskutiert. Die zuletzt nur noch diskutierte Variante ging dahin, daß zwar die lohnbezogene Bemessungsgrundlage bei den bisherigen Arbeitgeberanteilen aufrechterhalten bleibt. Darüber hinaus sollte jedoch eine zusätzliche, allein von den Unternehmen aufzubringende, wertschöpfungsbezogene Abgabe eingeführt werden. Dahinter steht die Überlegung, daß, wenn Arbeitsplätze zugunsten von Maschinen wegrationalisiert werden, dies nicht zu Lasten des Beitragsaufkommens der Sozialversicherung gehen soll. Dieser Vorschlag wirft eine Reihe von Problemen auf: Die Abgabe wäre, da nicht mehr individuell lohn- und leistungsbezogen, kein Beitrag im herkömmlichen Sinne. Ob sie als Sonderabgabe verfassungsgemäß wäre, hängt davon ab, ob zwischen den Unternehmen und den Arbeitnehmern eine generelle, vom einzelnen Betrieb losgelöste Fürsorgepflicht besteht, die es rechtfertigen könnte, eine solche Abgabe als für die Unternehmer gruppennützig anzusehen.²⁷ Auch müßten die wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Abgabe überprüft werden, da sie zwar die Arbeitskosten senken, dafür jedoch die Kapitalkosten erhöhen würde, insgesamt also negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit hätte.²⁸ Sie würde zudem, wenn sie denn an die

26 Vgl. Adamy/Bäcker, WSI-Mitteilungen 1985, 24ff.; Bäcker, SozSich 1985, 33ff.; Bäcker/Steffen, Alterssicherung in der Zukunft, 1988, S. 150; Bischoff, SF 1980, 97ff.; Buschmann, Alternative Bemessungsgrundlagen für die Sozialversicherungsbeiträge, 1981, S. 40ff.; Ehrenberg/Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, 1980, S. 168ff.

27 Zur Diskussion: Arndt, DRV 1987, 282ff.; Dünwald, DRV 1981, 51ff.; Franz, DRV, 1987, 199ff.; Henke/Adam, DRV 1982, 144ff.; Isensee, DRV 1980, 145ff.; ders., DRV 1981, 53; Kolb, DRV 1980, 1ff.; ders., DRV 1985, 494ff.; Kröninger, DRV 1984, 732ff.; Ruland, DRV 1985, 13 (32); Schmähl, DAngVers 1987, 75ff.; Schmähl/Henke/Schellhaaß, Änderungen der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? – Ökonomische Wirkungen des "Maschinenbeitrags", 1984; dies., DRV 1984, 235ff.

Verbraucher weitergegeben werden kann, letztlich wie eine indirekte Steuer wirken. Die – europaweite – Diskussion dieses Vorschlags ist noch nicht abgeschlossen. Aber auch die SPD nimmt inzwischen Abschied von dem einst von ihr vorgeschlagenen Modell.²⁹

In der Krankenversicherung wird diskutiert, der Beitragsbemessung nicht nur die Einkünfte aus entgeltlicher Beschäftigung, sondern auch andere Einkünfte, etwa aus Vermögen, zugrunde zu legen.³⁰ Bei freiwillig versicherten Rentnern geschieht dies bereits. Ob es generell dazu kommen wird, läßt sich heute nicht beantworten. Mir geht es nur darum, deutlich zu machen, daß die Interessenlage in der Krankenversicherung eine andere ist als in der gesetzlichen Rentenversicherung. In der Krankenversicherung würde eine entsprechende Änderung lediglich die Einnahmenseite betreffen, die ganz überwiegenden Sachleistungen blieben unberührt. In der gesetzlichen Rentenversicherung hätte eine Änderung auf der Beitragsseite mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch eine entsprechende Ausweitung des Leistungsvolumens zur Folge. Gleiches würde für Überlegungen gelten, die Beitragsbemessungsgrenze von zur Zeit 7.600 DM monatlich stärker, als es der Einkommensentwicklung entspricht, anzuheben.

Vorschläge, das Umlageverfahren der Rentenversicherung in ein Kapitaldeckungsverfahren umzuwandeln, sind unrealisierbar.³¹ Das für

die bestehenden Rentenansprüche und –anwartschaften notwendige Deckungskapital wird nach heutigen Werten auf rund 10 Billionen DM geschätzt.³² Das gesamte Produktivvermögen westdeutscher Unternehmer – einschließlich Bahn und Post – hatte 1991 einen Verkehrswert von 3 Billionen DM und einen Neuwert von 5 Billionen DM. Ein Kapital in der erforderlichen Größenordnung könnte weder angelegt noch zum richtigen Zeitpunkt wieder in Form liquider Mittel zur Verfügung gestellt werden. Eine Sozialversicherung, die 80% der Erwerbstätigen und Einkommen bis zu monatlich 7.600 DM (1994) erfaßt, läßt sich nur noch im Umlageverfahren finanzieren.³³ Es ist eine volkswirtschaftliche Grundtatsache, daß aller Sozialaufwand immer nur aus dem laufenden Bruttosozialprodukt erwirtschaftet werden kann.³⁴ Im übrigen würde die Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren kaum lösbare Probleme mit sich bringen. Die jetzigen Beitragszahler müßten für die Alterssicherung praktisch doppelt zahlen. Der mit einer solchen Kapitalansammlung verbundene ungeheure Konsumverzicht wäre für die Wirtschaft nicht zu verkraften. Im übrigen ist es eine irrealer Vorstellung, daß die Politik eine Ansammlung solcher Vermögensmassen im Bereich der Sozialversicherung "aushalten" würde. Selbst kleinere Rücklagen haben immer wieder sozialpolitische Begehrlichkeiten ausgelöst.³⁵

28 Vgl. Elixmann u.a., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, 1985 ("Krelle-Gutachten"); Henke/Adam, DRV 1982, 144f.; Schmähl, DAngVers 1987, 75 (77ff.); s.a. Eekhoff, Wirtschaftsdienst 1993, 404 (407).

29 Vgl. Arbeitsgruppe Arbeit und Sozialordnung der SPD-Bundestagsfraktion, Sozialpolitik als Standortfaktor, Oktober 1993, S. 19ff. Im "Gegenzug" hat es der CDU-Abgeordnete Scharrenbroich wieder ins Gespräch gebracht, vgl. "Süddeutsche Zeitung" vom 4.1.1994.

30 Die Überlegung wird von Eekhoff, Wirtschaftsdienst 1993, 404 (407) für die gesamte Sozialversicherung verallgemeinert.

31 Zu den Vorschlägen: Homburg, Theorie der Alterssicherung, 1988, S. 49ff.; Schwarz-Schilling, Die Rentenreform – Anpassungsmaßnahmen und strukturelle Neuansätze sind erforderlich, 1987, S. 33f.; ähnlich: Dudey, Wirtschaftsdienst 1993, 363 (366, 368); Engels, in: Kapitalbildung und Altersvorsorge, Schriftenreihe der gesellschaftlichen Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. Band 4, 1983, S. 32ff.; zur Kritik: Breyer, Ökonomische Theorie der Alterssicherung, 1990, S. 89f.; Dinkel, DRV 1986, 174 (185); Grohmann, AuS 1985, 346ff.; Kaltenbach, DAngVers 1988, 89 (91f.); Rürup, (N 25), S. 272ff.; Ruland, DRV 1988,

109ff.; ders., in: VDR/Ruland (N 5), S. 508ff.; s.a. Buttler/Jäger, ZVersWiss 1988, 365ff.; Littmann, in: von Arnim/Klages (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 288; s.a. BVerfGE 76, 256 (303).

32 Vgl. Recht/Hanneberg, BABl. 1993, 12, S. 6 (6); für 1990 wurde – vor der Wiedervereinigung – bereits mit 7 Billionen DM gerechnet, vgl. Müller/Roppel, Acta Demographica 1990, 107 (117).

33 Vgl. Färber, WSI Mitteilungen 1988, 286ff.; Heubeck, in: Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, S. 297ff.; Thullen, DRV 1983, 401 (402); ders., ZVersWiss. 1980, 89 (101ff.).

34 Dazu grundlegend Mackenroth, in: Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, 1957, S. 45; dazu Rürup, DRV 1979, 349 (354); ders. (N 25), S. 270f.; Schmähl, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1981, S. 147ff.

35 Vgl. Ruland, DRV 1988, 109 (110).

9. Einflußmöglichkeiten auf der Ausgabenseite

Die Höhe der Ausgaben der Rentenversicherung hängt von der Zahl der Leistungsempfänger und der Höhe der Leistungen ab. Genauso wenig wie die Zahl der Beitragszahler ist die der Rentner eine rein demographisch bestimmte Größe. In dem Maße, in dem es gelingt, das Alter heraufzusetzen, zu dem die Versicherten durchschnittlich in Rente gehen, würde es auch entsprechend weniger Leistungsempfänger geben. Die Maßnahme hat einen doppelten finanziellen Effekt: mehr Beiträge und weniger Leistungen. Deshalb kommt ihr so wesentliche Bedeutung zu. Eine steigende Frauenerwerbstätigkeit wird zwar später auch zu höheren Renten an die Frauen führen, doch wird in dem Maße dann die Hinterbliebenensicherung ganz oder teilweise entbehrlich, für die insgesamt rund 30% der Rentenausgaben eingesetzt werden. Es ist zudem eine Frage, ob eine junge Witwe, ohne daß sie für Kinder zu sorgen hat, weiterhin lebenslang eine Hinterbliebenenrente bekommen soll, die sich zudem ab Alter 45 auch noch verdoppelt, ohne daß dafür eine Veränderung der Verhältnisse notwendig wäre.³⁶ Auch hier bieten sich Einsparpotentiale an, deren Ertrag aber wohl eingesetzt werden muß, um dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nach einer stärkeren Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten im Rentenversicherungsrecht nachzukommen. Entsprechende Vorschläge sind bereits unterbreitet worden.³⁷ Bei den Waisenrenten kann gefragt werden, ob die Altersgrenze 27 Jahre, wenn sich die Waise in einer Ausbildung befindet, sachgerecht ist. Generell ist für solche Leistungen an sich die Ausbildungsförderung zuständig.

Die Höhe der Leistungen hängt zum einen von der erworbenen Anwartschaft, zum anderen von ihrer Anpassung ab. Bei der Ermittlung der individuellen Anwartschaft ist durch das Rentenreformgesetz der soziale Ausgleich bei der Bewertung und Berücksichtigung von beitragsfreien Zeiten zurückgedrängt, in der modifizierten Verlängerung der Regelungen über die Rente nach Mindesteinkommen aber ausgeweitet worden. Je mehr und je länger Frauen erwerbstätig werden, umso mehr stellt

36 Vgl. Ruland, DRV 1993, 337 (355f.).

37 A.a.O., S. 353ff.

sich die Frage, ob Sonderregelungen bei der Rentenberechnung, die vor allem ihrerwegen beibehalten wurden, auch in Zukunft noch notwendig sein werden. Dabei geht es nicht nur um die Rente nach Mindesteinkommen, sondern auch um die für die Rentenversicherung sehr teure Sonderbewertung der ersten Kalenderjahre. Zumindest könnte man über eine Beschränkung dieser Vergünstigungen auf Personen, die Kinder erzogen haben, nachdenken.

Mit der Rentenreform ist der Wechsel von der Brutto- zur Nettoanpassung vollzogen worden. Es ist dies die finanziell bedeutsamste Maßnahme des Rentenreformgesetzes. Sie vor allem bewirkt, daß die demographischen Lasten von den Beitragszahlern und den Rentnern gemeinsam getragen werden. In dem Maße, in dem sich zum Beispiel wegen der steigenden Zahl an Rentnern der Beitragssatz erhöht, verringert sich wegen der gestiegenen Abgabenbelastung der Aktiven die Rentenanpassung, so daß dieser Automatismus den Anstieg des Beitragssatzes durch eine Begrenzung der Ausgaben bremst.

Gelegentlich wird weitergehend gefordert, die Renten nur im Ausmaß des Anstiegs der Lebenshaltungskosten zu indexieren. Dies aber würde die Rentner vom Produktivitätsfortschritt abkoppeln und damit letztlich das Ende der dynamischen Rente sein. Die Nettoentgelte haben sich in der Zeit von 1960 bis 1992 um knapp 500% erhöht, die Lebenshaltungskosten hingegen nur um knapp 200%. Die Renten wären, wenn das vorgeschlagene Prinzip der Rentendynamisierung schon in der Vergangenheit gegolten hätte, nur halb so hoch wie heute. Um die Relationen deutlich zu machen, muß daran erinnert werden, daß ein Durchschnittsverdiener heute 27 Jahre lang Beiträge zur Rentenversicherung zahlen muß, um eine Rente zu bekommen, die seinen Anspruch auf Sozialhilfe übersteigt. Wären die Renten nur halb so hoch, lägen sie selbst nach erfülltem Arbeitsleben immer unterhalb des Sozialhilfeniveaus. Wir hätten dann eine, von den Vorschlägen letztlich auch angestrebte unzureichende Mindestsicherung.

Ein solcher Systemwechsel wäre aber aus vielerlei Gründen sozial ungerecht und verfassungsrechtlich problematisch. Das immer wieder vorgestellte Patentrezept einer "Grundrente"³⁸ ist untauglich.³⁹ Mit dem

38 Vgl. Biedenkopf, Die neue Sicht der Dinge, 1985, S. 400; Engels/Gutowski u.a., Reform der Alterssicherung, 1987; Miegel, zuletzt in: Evangelische Kommentare

vorgesehenen einheitlichen Betrag von zur Zeit 1.200 DM nivelliert sie die Leistungen unabhängig davon, was der einzelne an Vorleistung erbracht hat. Die Grundrente nimmt damit jeder individuellen Vorsorge den Anreiz, ist daher in hohem Maße kontraproduktiv, da sie Schwarzarbeit und Aussteigertum fördert. Warum soll noch jemand für sich vorsorgen, wenn er die Leistung ohnehin, auch ohne eigene Vorleistung, bekommt? Die Einführung einer Grundrente würde eine Generation enteignen. Je nach dem Zeitpunkt ihrer Einführung wären es entweder die jetzigen Rentner, die in der Vergangenheit Beiträge für eine lohnbezogene Rente gezahlt haben und jetzt nur noch auf die einheitliche Grundrente verwiesen werden, oder es wären die jetzigen Beitragszahler, die jetzt noch die individuellen Renten finanzieren müßten, später aber nur die einheitliche Grundrente bekämen.

Demgegenüber hat das Rentenreformgesetz den richtigen Weg eingeschlagen: Das erreichte Standardrentennettoniveau wird um die 70% schwankend festgeschrieben. Steigende Beitragssätze zur Rentenversicherung sind für die Versicherten nur dann akzeptabel, wenn sich das Sicherungsziel nicht grundlegend ändert.

10. Zum Bundeszuschuß

Sowohl die Transfer-Enquête-Kommission als auch der Sozialbeirat schätzen übereinstimmend,⁴⁰ wenn auch bei unterschiedlicher Abgrenzung im Detail, das Ausmaß der der Rentenversicherung aufgebürdeten versicherungsfremden Lasten mit 25% bis 30% der Rentenausgaben. Der Bundeszuschuß deckt demgegenüber knapp 20% der Rentenausgaben ab. Trotz der Verbesserungen des Rentenreformgesetzes ist es daher dabei geblieben, daß die Rentenversicherung den Bund subventioniert. Daß dies sozialpolitisch ungerecht ist, weil Beamte, Selbständige, Personen mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und sonstigen Einkünften von diesen Lasten freigestellt sind, ist inzwischen Allgemeingut. Sowohl bei der Haushaltsdebatte als auch bei der Debatte über den Wirtschaftsstandort Deutschland ist im Bundestag von Sprechern aller Fraktionen gefordert worden, Finanzmittel der Sozialversicherung nicht für Aufgaben der Allgemeinheit einzusetzen.⁴¹ Ob dies nur "Sonntagsreden" waren, wird sich bei der abschließenden Beratung des Zweiten SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes zeigen. Dem von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf nach soll die Rentenversicherung auch noch für SED-Unrecht aufkommen müssen.⁴² Dagegen formiert sich – wir registrieren es mit Dankbarkeit – nun auch im Bundestag Widerstand.⁴³

1994, S. 22ff.; Miegel/Wahl, Gesetzliche Grundsicherung – Private Vorsorge, 1985, S. 36ff.; Lipp, in: Hampe (Hrsg.), Renten 2000, 1985, S. 25ff.; ganz früh schon Mischnick, Neugestaltung der Alterssicherung – 3-Stufen-Plan zur Altersvorsorge und Versorgung, 1969.

39 Ebenso Bäcker, WSI Mitteilung 1987, 75 (79f.); Blüm, DRV 985, 325 (327); Buttler/Jäger/Rappel, DRV 1987, 748ff.; Clausing, DAngVers 1985, 140ff.; Heier, SF 1985, 137ff.; Klauenberg/Prinz, SF 1986, 229 (233ff.); Leyendecker, DRV 1986, 143ff.; Rosenberg, SF 1985, 204ff.; Ruland, ZRB 1987, 354ff.; ders., in: NDV 1988, 61ff.; Ruland/Rahn, DRV 1991, 364ff.; VDR-Kommission (N 4), S. 70ff.

40 Vgl. Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 248; Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats, BT-Dr. 9/632, S. 57; ähnliche Ergebnisse bei Kössler, Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschuß in der gesetzlichen Rentenversicherung, 1982, S. 185, 215ff.; Mackscheidt/Böttger/Gretschmann, Finanzarchiv 1981, 383 (499); s.a. BT-Dr. 9/2388, S. 10f.; früher: Orsinger, DAngVers 1967, 140 (185).

41 Vgl. Bundesarbeitsminister Blüm, BT-Dr. 12/16738; Ministerpräsident Lafontaine, BT-Dr. 12/15665; Ministerpräsident Scharping, BT-Dr. 12/16569; Abg. Schreiner, BT-Dr. 12/16727f.

42 Dazu Binne, DRV 1993, 175ff.

43 S. bereits schon BT-Dr. 12/4994, S. 63 (73).

11. Zum Handlungsbedarf

Der Faktor, der sich aus all den genannten Größen ergibt, ist der Beitragssatz. Er wird, das ist angesichts der demographischen Entwicklung wohl unausweichlich, bis zum Jahr 2030 die 20%-Grenze wohl deutlich übersteigen. Sein Anstieg ist aber schon durch die Maßnahmen des Rentenreformgesetzes deutlich gebremst, gegenüber der Status-Quo-Entwicklung halbiert worden. An den Grundentscheidungen dieser Reform muß festgehalten werden. Das gilt sowohl für den Grundsatz der Nettoanpassung, für die Anhebung der Altersgrenzen, für die Beiträge, die von den Krankenkassen und der Bundesanstalt für Lohnersatzleistungen zu leisten sind, als auch für die Regelungen zum Bundeszuschuß. Ob diese Reform allein ausreichen wird, oder ob weitere Maßnahmen notwendig werden, um den Anstieg des Beitragssatzes in ökonomisch vertretbaren Grenzen zu halten, läßt sich heute noch nicht mit Sicherheit entscheiden. Es wäre lebensfremd anzunehmen, daß man ein System wie die gesetzliche Rentenversicherung, das jährlich über 300 Milliarden DM umverteilt und das so elementar von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt, über 30 oder 40 Jahre oder noch länger in die Zukunft hinein im Detail vorplanen kann. Zunächst sollte abgewartet werden, wie sich die Maßnahmen der Rentenreform auswirken. Die Übergangsfristen reichen zum Teil bis zum Jahre 2017. Erst wenn darüber hinreichend Klarheit besteht, kann angesichts der dann gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation entschieden werden, ob und welche weiteren Maßnahmen notwendig sein werden. Die Rentenversicherung hat die Prognos AG, Basel, gebeten, ihr 1987 erstattetes Gutachten "Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung" auf der Basis der Vereinigung Deutschlands, der sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Situation und des Rentenreformgesetzes zu aktualisieren. Das Gutachten soll Ende 1994 vorliegen.

Die Aussage, daß derzeit kein Handlungsbedarf besteht, bedarf aber einer doppelten Einschränkung. Es müssen zum einen schon jetzt Entscheidungen getroffen werden, um die sich aus dem Altern der Bevölkerung für die gesamte Gesellschaft – nicht nur für die Alterssicherung und nicht nur für die gesetzliche Rentenversicherung – ergebenden

Konsequenzen abzumildern. So muß das Nebeneinander von Beruf und Kindererziehung erleichtert und es müssen die Anstrengungen zum Abbau von Arbeitslosigkeit fortgesetzt und intensiviert werden. Um die Gesamtbelastung der nächsten Generation zu senken, müssen aber auch die öffentlichen Schulden verringert werden, die wir der nachwachsenden Generation hinterlassen. Ganz generell formuliert: Wir brauchen auch in Zukunft einen attraktiven Wirtschaftsstandort Deutschland, dem es gelingen muß, den nachwachsenden, kleiner werdenden Generationen die Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, die für die dann notwendige höhere Erwerbsdichte erforderlich sind.

Hier wird – um nicht mißverstanden zu werden – zum anderen auch keinem Stillstand in der Rentenversicherung das Wort geredet. Ihn kann es auch nicht geben, da sich die Rentenversicherung immer wieder an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen muß. Zwei große Aufgaben stehen bereits wieder vor uns: die Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten und die vom Bundesverfassungsgericht geforderte stärkere Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten auch in der Rentenversicherung. Es entspricht der finanziellen Grundsituation der Rentenversicherung, daß die Neuregelungen zu Einsparungen bzw. zumindest zu Umschichtungen führen müssen. Für eine Ausweitung des Leistungsvolumens ist derzeit und auch langfristig kein Raum.

Sicherheit über 40 Jahre und mehr in die Zukunft hinein kann nur eine relative sein. Wir können, wie die Vergangenheit gezeigt hat, Geschichte nicht voraussagen, insoweit können wir nur hoffen. Die Frage ist daher nicht: Wie sicher sind die Renten? Die Frage muß vielmehr lauten: Ist die Rentenversicherung im Vergleich zu anderen Sicherungsformen weniger sicher? Die Geschichte hat das Gegenteil bestätigt. Auch künftig wird dies nicht anders sein, weil – um es zu wiederholen – die Rentenversicherung von allen anderen Sicherungsformen das breiteste Fundament hat, das heißt, 80% der Bevölkerung erfaßt. Die Garantie der Rentenversicherung ist die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft. Läßt diese Kraft nach, trifft dies – wie unseren Staat insgesamt – auch die Rentenversicherung, die anderen Sicherungssysteme aber in noch stärkerem Maße. Wir müssen umgekehrt aber auch acht geben, daß die Kosten der sozialen Sicherung nicht zu einer Lähmung der Wirtschafts-

kraft führen. Die immer wieder beschworene Gefahr, daß der "Generationenvertrag" bricht, sehe ich nicht. Trotz der jetzigen Rezession wird, langfristig gesehen, der Wohlstand steigen und die Generationen, die ihn erben, werden kleiner. Außerdem würde die Generation, die ihn aufkündigen würde, sich damit auch selbst ihrer eigenen Alterssicherung berauben. Zur Generationensolidarität und zur Rentenversicherung gibt es keine Alternative. Sie ist stets mit ihren Problemen fertig geworden. Sie wird es auch in Zukunft.

Gerhard Kühlewind

Erwerbsarbeit und Generationenvertrag

1. Ausgangspunkt: Der Mackenroth'sche Satz

"Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Periode zu Periode, kein "Sparen" im privatwirtschaftlichen Sinne, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand." (Mackenroth, G. 1952)

Dieser sog. Mackenroth'sche Satz gilt für manche als Banalität oder gar als wissenschaftliche Fehlleistung (vgl. z.B. Felderer, B. 1989), für andere aber als einer der zentralen Sätze der Volkswirtschaftslehre (vgl. z.B. Oberhauser, A. 1989). Ich bekenne mich gerne zur Gruppe der letzteren und habe deswegen diesen Satz ja auch an den Anfang meines Referates zum Thema "Erwerbsarbeit und Generationenvertrag" gestellt. Ich meine nämlich, daß das Grundverständnis dieses fundamentalen volkswirtschaftlichen Zusammenhanges so manchen Fehler vermeiden helfen kann. Nicht zuletzt war es ja gerade dieser Mackenroth'sche Satz, der bei der Rentenreform 1957 die Grundlage für die Einführung des Umlageverfahrens für die gesetzliche Rentenversicherung lieferte.

Oberhauser hat den Grundgedanken Mackenroths in folgenden drei Thesen auf unser Thema hin präzisiert (Oberhauser, A., o.O., o.J., sowie Oberhauser, A., 1989):

1. Sozialleistungen sind – ökonomisch betrachtet – Transfers von Teilen des originären Gesamteinkommens, des Sozialproduktes, der jeweiligen Periode zugunsten der Leistungsempfänger. Der Transfercharakter ist unabhängig davon, ob die Leistungen auf früher gezahlten Beiträgen beruhen, oder ohne spezielle Gegenleistungen gewährt werden.
2. Sozialleistungen laufen im wesentlichen auf eine Beteiligung der Sozialleistungsempfänger am Konsumvolumen hinaus. Andere Ein-

kommensbezieher müssen also – bei gegebener Höhe und gegebener Verwendungsstruktur des Sozialproduktes – in entsprechendem Umfang auf Konsum verzichten.

3. Hauptmanko bei der Diskussion nahezu aller Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Verteilungspolitik ist der Tatbestand, daß die analytisch notwendige Unterscheidung zwischen realen und nominalen volkswirtschaftlichen Vorgängen häufig gedanklich nicht vollzogen wird. Das Denken in realen Zusammenhängen kommt im allgemeinen zu kurz. ... Real kann immer nur das verteilt werden, was erzeugt wird, und stets ist ein Teil der Erzeugung durch anderweitige Verwendung gebunden und kann daher nicht verbraucht werden.

Soweit Oberhauser.

Heute wie im Jahr 2030 gilt also: Es sind die jeweils Erwerbstätigen, die den realen Kuchen, der verteilt werden kann, erwirtschaften und die auf einen Teil dieses Kuchens für die jeweils Nicht-Erwerbstätigen verzichten müssen. Zu den Nicht-Erwerbstätigen zählen aber nicht nur Personen, die aus Altersgründen noch nicht oder nicht mehr erwerbstätig sind, sondern z.B. auch Väter oder Mütter, die sich der Kindererziehung oder dem Haushalt widmen, kranke und behinderte Menschen oder auch – last not least – der große Block der arbeitslosen Mitbürger.

2. Was gefährdet den Generationenvertrag? – Hauptprobleme des Systems der sozialen Sicherung –

2.1 Arbeitslosigkeit

Gestern vor fünf Jahren auf den Tag genau fand in der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg eine Tagung zum Thema "Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030 –" statt, auf der namhafte Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit zusammenkamen, um die empirischen, theoretischen und politischen Aspekte des Themas zu diskutieren. Es liegt dazu auch ein Tagungsband vor, der von unserem Institut herausgegeben wurde (Buttler, F., Kühlewind, G. (Hrsg.), 1989). Aus dessen Einleitung möchte ich einen kurzen Aus-

schnitt zitieren, da er auch heute noch die eingangs dargestellten grundsätzlichen Überlegungen im Hinblick auf das Problem "Arbeitslosigkeit" auf den Punkt bringt:

"Wenn gegenwärtig immer mehr die Sanierung der Renten- und anderer Sozialkassen in das Zentrum der Auseinandersetzung rückt, dann darf dabei nicht übersehen werden, daß ein hoher Beschäftigungsstand geradezu Voraussetzung für eine dauerhafte Gesundung unseres Sozialsystems ist. Zum einen können nur so die Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe u.a.m. entscheidend verringert werden. Zum anderen zeigen Modellrechnungen und Schätzungen, daß das Sozialprodukt und damit die entscheidende Größe für das potentielle Transfervolumen von Sozialleistungen um weit über 100 Mrd. DM pro Jahr höher sein könnte, wenn man dem Vollbeschäftigungsziel wieder näher käme."

Seither hat sich viel getan. Es kam die Wiedervereinigung, die ostdeutsche Wirtschaft existiert in ihrer alten Form nicht mehr, die westdeutsche Wirtschaft bekam die weltweite Rezession überlagert von dem Vereinigungsboom erst mit ein- bis zweijähriger Verzögerung so richtig zu spüren und heute – heute haben wir die höchste Arbeitslosigkeit in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands.

Das Ausmaß der Unterbeschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt lag im Jahresdurchschnitt 1993 in Gesamtdeutschland in der Größenordnung von fast 7,5 Millionen Personen (West: rd. 4,4 Millionen, Ost: rd. 3,0 Millionen). Bei einem gesamtdeutschen Erwerbspersonenpotential von knapp 42 Millionen bedeutet dies, daß mehr als jeder sechste potentiell Erwerbstätige ohne reguläre Beschäftigung war.

Neben der registrierten Arbeitslosigkeit in Höhe von rd. 3,4 Millionen (West: knapp 2,3 Millionen, Ost: 1,15 Millionen) ist dabei die nicht-registrierte Arbeitslosigkeit ("Stille Reserve im engeren Sinne", d.h. ohne Teilnehmer an Vollzeit-FuU oder an Vorruhestandsmaßnahmen) berücksichtigt, die auf gut 1,8 Millionen (West: gut 1,6 Millionen, Ost: ca. 0,2 Millionen) geschätzt wird. Registrierte und nicht-registrierte Arbeitslosigkeit zusammen ergeben damit eine Arbeitsplatzlücke von ca. 5,2 Millionen (West: knapp 4 Millionen, Ost: rd. 1,3 Millionen).

Zum Ausmaß der Unterbeschäftigung ist ebenfalls hinzuzurechnen die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen induzierte Entlastung der Arbeitslosenzahl in der Größenordnung von rd. 2,2 Millionen (West: gut 0,5 Millionen, Ost: fast 1,7 Millionen).

Im Westen dominieren bei der Arbeitsmarktentlastung aktive arbeitsmarktpolitische Instrumente. Ohne Vollzeitmaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung wäre die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1993 um über 200.000, ohne Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um 55.000 und ohne Kurzarbeit um 155.000 höher gelegen. Die passive Entlastung über den Vorruhestand betrug lediglich noch knapp 20.000, darunter waren nur noch gut 5.000 Fälle, die von der Bundesanstalt für Arbeit bezuschußt werden.

Im Osten dagegen liegt der Schwerpunkt bei den Entlastungsmaßnahmen auf passiven Elementen. Durch das Altersübergangsgeld wurde die registrierte Arbeitslosigkeit 1993 um 640.000, durch das Vorruhestandsgeld um 210.000 entlastet. Für die Kurzarbeit lag der entsprechende Wert bei 75.000. Der Entlastungseffekt von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betrug 280.000, der von Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung knapp 340.000.

Trotz absehbarer konjunktureller Erholung ist eine durchgreifende Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt selbst mittelfristig kaum zu erwarten.

In einem neueren Szenario der Wirtschaftsentwicklung bis 2010 hat die Prognos AG für Gesamtdeutschland im Jahr 2000 eine Arbeitsplatzlücke von immer noch knapp 6 Millionen errechnet. Für Westdeutschland werden 2,4 Millionen registrierte und 1,9 Millionen nicht-registrierte Arbeitslose, für Ostdeutschland 950.000 registrierte und 630.000 nicht-registrierte Arbeitslose erwartet. Selbst im Jahr 2010 soll die rechnerische Arbeitsmarktlücke noch fast 4 Millionen (West: 3,2 Millionen, Ost: 730 000) bzw. die registrierte Arbeitslosigkeit noch rd. 2,6 Millionen (West: 2,1 Millionen, Ost: 0,5 Millionen) betragen. Bei der Projektion der Prognos AG handelt es sich um den Versuch, einen wahrscheinlichen mittleren Entwicklungspfad vorauszusagen. Abweichungen nach oben und unten sind denkbar. Solche Abweichungen können auch Ergebnis unternehmerischer Entscheidungen und politischer Gestaltung

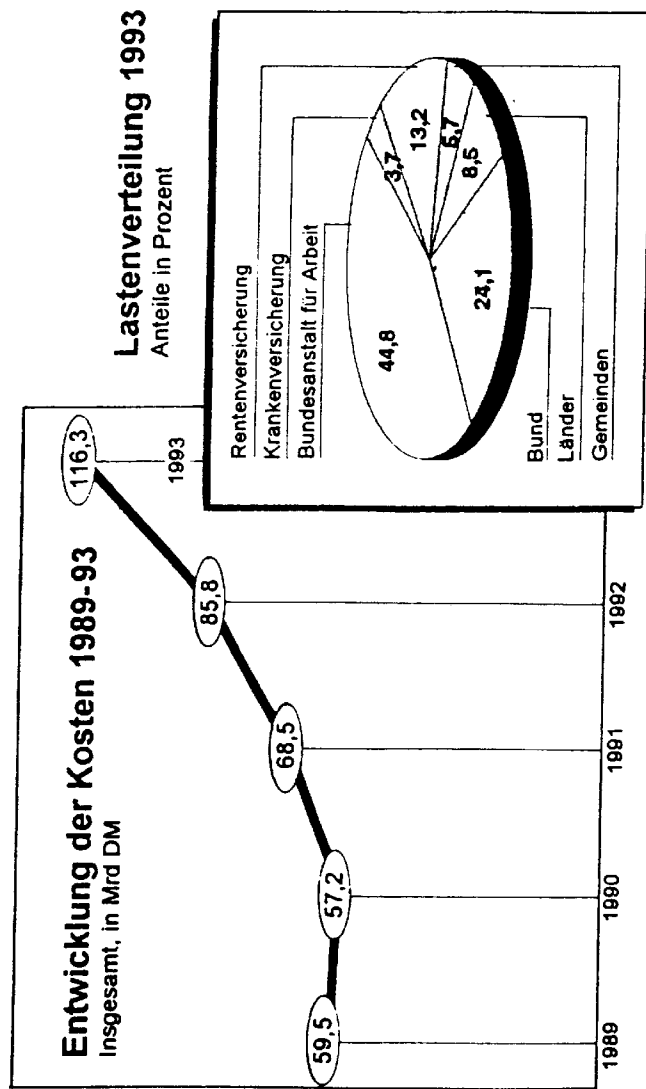
sein. Insofern hat das Szenario eine Warnfunktion und fordert zum Handeln auf. Ohne entsprechende Gegenmaßnahmen bleibt die Arbeitslosigkeit auch noch weit über die Jahrtausendwende hinaus das zentrale Problem unserer Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind hoch. Unser Institut hat errechnet, daß die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, d.h. also die Summe der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmeausfälle aller öffentlichen Haushalte, im Jahr 1993 auf 116 Mrd. DM gestiegen sind (vgl. Schaubild 1, S. 38). Die Bundesanstalt für Arbeit trägt daran mit einem Anteil von knapp 45 Prozent die größte Last, aber auch der Bund trägt rd. 24 Prozent und die Rentenversicherung immerhin über 13 Prozent (Bach, H.U., Spitznagel, E., 1994).

Aus der Arbeitslosigkeit resultieren aber nicht nur hohe gesamtfiskalische Kosten, sondern auch Wachstumsverluste gewaltigen Ausmaßes. Das Sozialprodukt, also die Quelle jeglichen Sozialaufwands, könnte viel größer sein, wenn es gelänge, mehr Arbeitslose in Erwerbsarbeit zu bringen. Im Jahr 1993 lag im Westen Deutschlands das Produkt je Erwerbstätigen im Durchschnitt bei rd. 90.000 DM. Bei einer Million zusätzlich Erwerbstätiger errechnet sich – ceteris paribus – ein zusätzliches Sozialprodukt von rd. 90 Mrd. DM bzw. von rd. +3,4 Prozent. Auch wenn diese Rechnung zugegebenermaßen nicht mehr als eine Milchmädchenrechnung ist, so gibt sie doch zumindest eine gewisse Vorstellung von der Größenordnung der Wachstumsverluste, die die Arbeitslosigkeit mit sich bringt.

Heute und in Zukunft gilt also noch genauso wie vor fünf Jahren, "daß die Wiedererlangung des Ziels Vollbeschäftigung geradezu Voraussetzung für eine dauerhafte Gesundung unseres Sozialsystems ist." (Buttler, F., Kühlewind, G., 1989). Daß diese Aussage nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus rein menschlichen und gesellschaftspolitischen Gründen von zentraler Bedeutung ist, wird im Abschnitt "Werte- oder Einstellungswandel" noch einmal angesprochen.

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd DM gestiegen



Entnommen aus: IAB-Kurzbericht Nr. 6/11.3.1994

2.2 Demographische Entwicklung

Bedrohlich für den weiteren Bestand des Generationenvertrages ist nicht so sehr ein mögliches Schrumpfen der Bevölkerung in Deutschland nach dem Jahr 2000 – ob es dazu tatsächlich kommt, ist angesichts des potentiellen Ost-West- bzw. Süd-Nord-Wanderungsdrucks ohnehin mehr als fraglich, bedrohlich ist vielmehr die gewaltige demographische Umwälzung, die die Altersstruktur der Bevölkerung betrifft. Die anhaltend niedrige Geburtenrate und die ständig steigende Lebenserwartung bewirken, daß unsere Bevölkerung enorm altert: es gibt immer weniger junge und immer mehr alte Menschen. 1950 war noch nicht einmal jeder 10. Mitbürger älter als 65 Jahre, heute sind es in Gesamtdeutschland rd. 15 Prozent und im Jahr 2030 bereits über 25 Prozent. Bei der für diese Zahlen zugrundeliegenden Bevölkerungsvorausschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit Basis 31.12.1990 ist bereits eine Nettozuwanderung von rd. 6 Millionen für den Zeitraum 1991–2010 unterstellt (aktualisierte Vorausschätzung von Thon, M., 1991).

Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß überdies die Zahl der ganz alten Menschen stark anwachsen wird. Der Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung betrug 1950 knapp 1 Prozent (altes Bundesgebiet), heute sind es mit gut 2,9 Millionen 3,7 Prozent und im Jahr 2030 können es mit rd. 4,2 Millionen über 80-Jährigen fast 6 Prozent der Gesamtbevölkerung sein. Dagegen halbiert sich der Anteil der unter 15-Jährigen an der Gesamtbevölkerung zwischen 1950 und 2030. Zusätzlich schrumpfen auch Zahl und Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–65 Jahre) und zwar von heute bis 2030 um über 10 Millionen bzw. von knapp 70 Prozent auf gut 60 Prozent.

Durch diese Änderungen in der Altersstruktur verdoppelt sich bis zum Jahr 2030 die sog. Altenlastquote – ein unschöner und verräterischer Begriff, der sich aber nun mal in der Sprache der Statistiker für den Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung so eingebürgert hat –: von gut 20 Prozent heute auf gut 40 Prozent 2030. Abgeschwächt gilt diese Tendenz auch für die sogenannte Gesamtlastquote, d.h. den Anteil der Bevölkerung von unter 15 und über 65 Jahren an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–65 Jahre). Heute liegt der Wert bei

rd. 45 Prozent, im Jahr 2030 bei über 60 Prozent (vgl. Schaubild 2, S. 41).

Alles zusammengenommen bedeutet dies, daß die Zahl der Schultern stark abnimmt, während die Last, die von ihnen insgesamt getragen werden muß, immer mehr zunimmt (vgl. z.B. Kühlewind 1989). Manche leiten insbesondere daraus regelrechte Horrorvisionen ab, was den weiteren Bestand des Generationenvertrages betrifft. Wie ich noch zeigen werde, gehöre ich nicht zu diesem Kreis, denn es existieren meines Erachtens genügend strategische Ansatzpunkte, um dieser Herausforderung zu begegnen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß bereits heute die Weichen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft richtig gestellt werden.

2.3 Einstellungs- bzw. Wertewandel

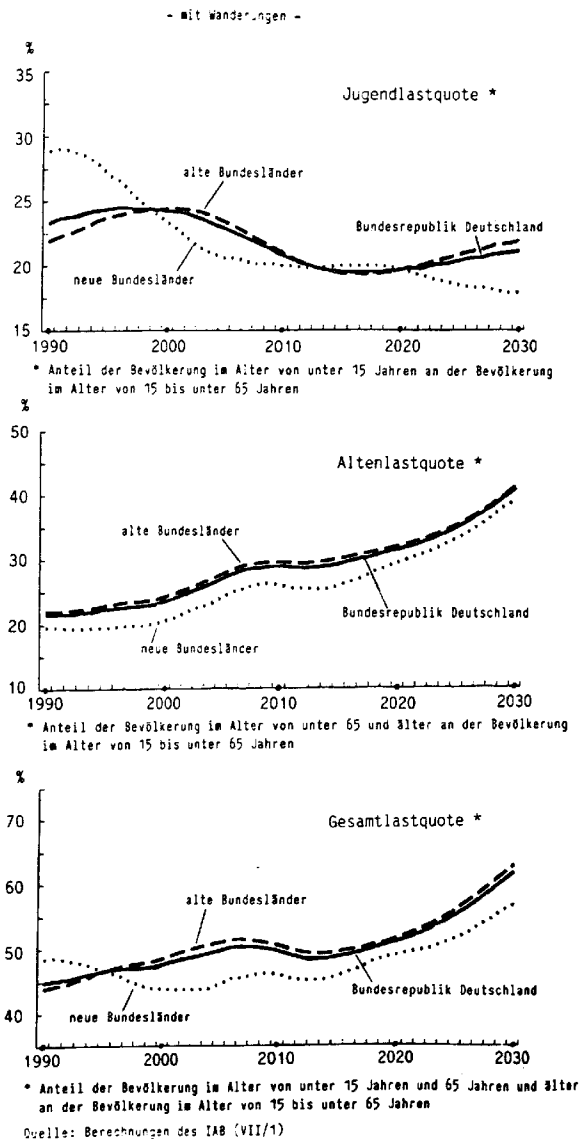
Zu früheren Zeiten spielte sich der Generationenvertrag innerhalb der Familien ab. Kindheit, Krankheit, Behinderung und auch Alter waren als Versorgungsproblem in die Familie integriert. Arbeitslosigkeit in der heutigen Form gab es nicht – wie übrigens auch in der ehemaligen DDR, wenn auch dort aus ganz anderen Gründen, auf die ich in diesem Zusammenhang nicht näher eingehen kann.

Heute aber starten viele Jugendliche ihr eigentliches Arbeitsleben sofort mit dem Schicksal Arbeitslosigkeit. Über 25 Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit sind unter 25 Jahre alt. Das ist die nackte Zahl, die über die psychosozialen Folgen dieser Tatsache noch nichts aussagt. Dennoch: Alkohol- und Drogenprobleme, Radikalismus, Gewalt, Verweigerung und Entsolidarisierung mit unserer Gesellschaftsordnung wachsen auf diesem Nährboden, wie ein Blick in die Zeitung oder ins Fernsehen täglich von neuem bewußt macht.

"Wir kündigen den Generationenvertrag! Wir wollen die Suppe nicht auslöffeln, die uns die Alten eingebrockt haben! Und wir wollen erst recht nicht dafür schuffen, daß sie es sich jetzt auf unsere Kosten auch noch gut gehen lassen! Sie waren es doch, die dieses Land zubetoniert haben. Sie haben es mit Atombomben und Chemiewaffen vollgestopft.

Schaubild 2

Demographische Belastungsquoten 1990 - 2030



Sie haben den Wald kaputt gemacht. Sie haben die Flüsse vergiftet. Sie haben unsere Atemluft verpestet. Sie haben unsere Lebensmittel ver-
seucht. Sie haben die Atomkraftwerke gebaut und uns den strahlenden Müll hinterlassen. Kurzum: Sie haben unsere Welt ruiniert und uns die Zukunft genommen." ("Wiener", 1989)

So oder so ähnlich denken bereits heute viele junge Deutsche, wenn man einer Umfrage der Wickert-Institute im Auftrag der Zeitschrift "Wiener" Anfang des Jahres 1989 vertrauen kann.

Dazu kommt: Die Rolle, die die Familie in unserer Gesellschaft spielt, ist einem ständigen Wandel unterworfen. Im Hinblick auf den Generationenvertrag beschreibt R. Gronemeyer die Situation besonders plastisch und drastisch (Gronemeyer, R., 1989; vgl. auch Kühlewind, G., 1992):

Gronemeyer sieht als Ursache für die seiner Meinung nach bereits heute einsetzende Aufkündigung des Generationenvertrages primär den Zusammenbruch der Familie, "den Einsturz des Daches, unter dem Kinder, Erwachsene und Alte lange Zeit gemeinsam gegessen haben ... Die Alten und Kinder sind durch die Explosion des Generationsbündnisses aus dem Haus geworfen. Sie sind der Fürsorge staatlicher Instanzen anheim gefallen. Versorgung durch Schule und Altenheim, durch Kindergarten und Essen auf Rädern ist an die Stelle familiärer Gegenseitigkeit getreten."

In acht Thesen, die hier nach seinen Worten, jedoch in stark verkürzter Form wiedergegeben werden, skizziert Gronemeyer seine Vision wie folgt:

1. Die alten Menschen in der Bundesrepublik sind längst keine Randgruppe mehr. Sie sind und werden immer mehr – eine Macht. Als Wähler und Verbraucher beginnen sie, die Kultur der Republik zu bestimmen. Seniorenpower.
2. Die Jungen werden sich das nicht gefallen lassen. Sie werden nicht bereit sein, für die immensen Kosten aufzukommen, die von den Alten verursacht werden.
3. Die "teueren" Alten der kommenden Jahrzehnte sind ein hohes Konsumniveau gewöhnt. Sie erwarten Renten, Reisen und Rezepte.

4. In Zukunft werden sich die Jungen gegenüber den Alten in der Rolle einer Minderheit befinden. Sie werden gespalten sein: Einerseits eine Elite, die umworben ist, weil Jugend ein kostbares Gut ist. Die Jugend wird ein Super-Yuppie-Dasein führen. Andererseits eine versorgte Jugend, die in mehr oder weniger verschleierter Form der Arbeitslosigkeit nachgehen wird. Diese Jugendlichen werden auf verhältnismäßig niedrigem finanziellen Niveau ihr Leben in Ausbildungsinstitutionen verbringen. Es entsteht ein betreutes Lumpenproletariat.
5. Die elitäre Jugend und die versorgten Jungen könnten eines gemeinsam haben: Die Wut auf die Alten (insbesondere wegen ihres hohen Anspruchsniveaus und den Folgen des hemmungslosen Konsums der Senioren in einer Umweltkatastrophe nach der anderen).
6. Damit ist das Szenario eines dramatischen Generationskonfliktes beschrieben. Man stelle sich die verkehrten Welten vor: Die Kinder haften für ihre Eltern, finanziell und ökologisch. Diese alten Eltern haben aber zugleich die parlamentarische Mehrheit, sie entscheiden Wahlen, haben auf die Gesetzgebung bestimmenden Einfluß. Ein Pulverfaß: klammheimliche Schadenfreude der Alten, Empörung der Jungen.
7. Traditionelle Klammern um die Generationen zerbrechen und verschärfen dadurch den Konflikt. Die nächste Generation wird weitgehend jenseits christlicher Moral und Ethik stehen, weil sie ohne Kenntnis dieser Werte und ohne religiöse Sozialisation aufwächst.
8. Während sich der Generationskonflikt im eigenen Hause zuspitzt, erwächst der kommenden Jugend im Rücken ein anderer Generationskonflikt mit drastischen Dimensionen. Die modernen Industriegesellschaften sind ergraute Gesellschaften. Aber die Welt ist jung. In afrikanischen Ländern ist vielerorts die Mehrheit der Bevölkerung unter 15 Jahre: Um die ergraute industrielle Welt brandet eine jugendliche Dritte Welt. Hier kehrt das bisher Gesagte noch einmal wieder, nur viel radikaler.

Soweit Gronemeyer.

Jenseits aller ideologischer und weltanschaulicher Sicht bieten diese acht Thesen eine Fülle bedenkenwerter Aspekte, aber auch berechtigter Zweifel. Fragt man nach dem Ausweg, so könnte die Parole "Zurück zur Familie" zwar tendenziell eine erwägenswerte Richtung aufzeigen. Angesichts der inzwischen geschaffenen und fortschreitenden Entwicklung in Staat und Gesellschaft kann sie aber keinesfalls die Lösung der anstehenden Probleme sein.

Im folgenden werden deshalb einige zentrale strategische Ansatzpunkte aus den Gebieten der Beschäftigungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik angesprochen.

3. Wie kann der Generationenvertrag längerfristig gesichert werden? – Strategische Ansatzpunkte –

3.1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

In kurz-, mittel- oder längerfristiger Sicht ist und bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die zentrale politische Herausforderung. Hypothetisch unterstellt, es gelänge, die Arbeitsplatzlücke auf dem regulären Arbeitsmarkt in der Größenordnung von 7,5 Millionen völlig zu schließen, d.h. alle registrierten Arbeitslosen, alle Personen in der Stillen Reserve und alle Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in erwerbswirtschaftlich kontrahierte Arbeit überzuführen, dann würde allein dadurch die Gesamtbelastungsquote um über 13 Prozentpunkte gesenkt. "Die unser soziales Sicherungssystem konstituierenden Prinzipien "Lohnzentrierung" und "Umlageverfahren" implizieren, daß eine erfolgreiche, die Zahl der Arbeitnehmer erhöhende Beschäftigungspolitik die erste und wichtigste Voraussetzung für eine Stabilisierung dieses Systems ist." (Rürup, B., 1994)

Wie dargelegt wurde, sind es aber nicht nur ökonomische Gründe, sondern auch rein menschliche, psychologische, medizinische und gesellschaftliche Gründe, die dafür sprechen, sich nicht – wie es teilweise bereits geschieht – an die Massenarbeitslosigkeit zu gewöhnen, sondern alles erdenklich Mögliche zu ihrer Reduzierung zu tun. Hier sind sowohl die Politik als auch die Wirtschaft, also Arbeitgeber und Arbeitnehmer,

in der Pflicht, um den Nährboden, auf dem Verweigerung und Entsolidarisierung zusätzlich wachsen, auszutrocknen. Langfristig anhaltende Massenarbeitslosigkeit wäre Gift für das Weiterbestehen des Generationenvertrags!

3.2 Generatives Verhalten und Wanderungen

In den Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung gelten insbesondere die zugrundeliegenden Geburtenziffern als großer Unsicherheitsfaktor, da sie mit dem Risiko sogar kurzfristiger Änderungen behaftet sind. Hoffnungen auf eine gravierende Veränderung der aufgezeigten Tendenzen bei den demographischen Belastungsquoten bis zum Jahr 2030 durch einen Wandel im generativen Verhalten sind als unwahrscheinlich anzusehen, zumal sich dieser Wandel nicht von heute auf morgen einstellt oder einfach einzustellen ist.

Einer aktiven Bevölkerungspolitik mit dem Ziel einer Erhöhung der Geburtenhäufigkeit sind enge Grenzen gesetzt. Überdies würde ein Wiederansteigen der Geburtszahlen die Gesamtbelastungsquote erst sehr langfristig verringern, da zuerst die Jugendlastquote zusätzlich ansteigen würde. Unstrittig ist allerdings, daß die heutige Benachteiligung von Familien mit Kindern (geringeres Erwerbseinkommen – geringere Rente) durch entsprechende Familienlastenausgleichsregelungen abgebaut werden muß.

Noch wesentlich unsicherer als die Geburtenentwicklung ist die Berücksichtigung von künftigen Wanderungsbewegungen in den Bevölkerungsvorausschätzungen. Da hierbei der Spekulation völlig Tür und Tor geöffnet ist, gehen die meisten Modellrechnungen entweder von einem Wanderungssaldo von Null aus oder aber es werden explizit Annahmen zugrundegelegt (wie z.B. bei der hier verwendeten Bevölkerungsvorausschätzung des IAB, die bis zum Jahr 2010 eine Nettozuwanderung von 6 Millionen Personen unterstellt). Daß die Realität aber ganz anders aussehen kann, liegt auf der Hand.

Zum Thema "Zuwanderungen und Generationenvertrag" kommt Klauder in einer neueren Untersuchung zu folgendem Ergebnis:

"Zuwanderungen können zwar den aufgrund der niedrigen Geburtenziffern langfristig möglichen Rückgang von Bevölkerung und Arbeitskräftepotential kompensieren. Sie können jedoch die Alterung der Bevölkerung und die Belastung der Erwerbstätigen durch den Generationenvertrag nur dann merklich abmildern, wenn ständig und in großem Umfang vorwiegend Jugendliche zuwandern würden. Selbst nach 2010 besteht kein Zwang zu umfangreichen Zuwanderungen. Potentialrückgang und Alterslast lassen sich statt durch Zuwanderer auch durch längere Lebens- und Jahresarbeitszeiten, vermehrte Frauenerwerbstätigkeit und Forcierung des Produktivitätsfortschrittes deutlich abschwächen." Klauer fordert eine sowohl integrierende als auch reglementierende bewußte Einwanderungspolitik, "wenn eine Überforderung des Arbeitsmarktes, der Bevölkerung und der Zuwanderer vermieden werden soll." (Klauer, W., 1993)

Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt auch Rürup: "Ungeachtet dessen, daß vom zukünftigen Erwerbspersonenpotential her ein makroökonomisch begründbarer Einwanderungsbedarf für die deutsche Wirtschaft erst in 10–15 Jahren akut werden dürfte, ist ein einwanderungspolitischer Steuerungsbedarf bereits jetzt vorhanden, ein Steuerungsbedarf, der darauf abzielt, den steigenden Immigrationsdruck zu kanalisieren bzw. ein Ansteigen des derzeitigen Wanderungssaldo zu begrenzen, insbesondere um die berufliche Emanzipation der Frau und den Auf- und Ausbau altersgerechter Arbeitsplätze zu gewährleisten. Die Forderung allerdings angesichts unserer gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitsmarktprobleme, die Zuwanderung drastisch zu reduzieren ggf. einen Wanderungssaldo von Null anzustreben, wäre nicht nur inhuman sondern auch ökonomisch unsinnig." (Rürup, B., 1994)

Bereits heute sind also Konzepte einer gezielten Zuwanderungspolitik für die kommenden Jahrzehnte zu entwickeln, und zwar

- Konzepte, die angesichts des potentiellen Wanderungsdrucks von Ost nach West bzw. von Süd nach Nord kanalisierend wirken (Über das Ausmaß dieses Drucks machen wir uns heute wahrscheinlich noch gar keine richtigen Vorstellungen.),
- Konzepte, die aber auch den langfristigen Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa berücksichtigen,

- Konzepte, die nicht nur national, sondern europäisch zugeschnitten sind.

3.3 Erwerbsbeteiligung

Nicht nur durch Zuwanderungen, sondern auch durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung läßt sich die Zahl derer erhöhen, die das Sozialprodukt erwirtschaften. Von besonderer Bedeutung ist dabei zum einen die Erwerbsbeteiligung der Älteren und zum anderen die Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Wie die stark rückläufigen Erwerbsquoten der Älteren in der Vergangenheit zeigen, bilden die Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer einen gewichtigen Ausgleichspuffer auf dem Arbeitsmarkt. Dies gilt aber nicht nur für Zeiten der Unterbeschäftigung, sondern auch für Zeiten des Arbeitskräftemangels. Der Trend zum immer früheren Übergang kann also durchaus aufgehalten oder sogar umgekehrt werden, wenn Arbeitskräfte tatsächlich wieder einmal knapp werden sollten. Die politischen Weichen dazu sind durch das Rentenreformgesetz von 1989 bereits gestellt, das ab dem Jahre 2001 sowohl eine schrittweise Anhebung der Altersgrenzen für Frauen, Arbeitslose und langjährig Versicherte auf generell 65 Jahre als auch die Flexibilisierung und die Möglichkeit des Teilruhestandes vorsieht. Fraglich ist aus heutiger Sicht allein der Zeitpunkt des Beginns der Anhebung der Altersgrenzen.

Für eine Wiederanhebung der Erwerbsquote der Älteren sind flexible Regelungen gegenüber schematischen allgemeinen Heraufsetzungen der Regelaltersgrenze vorzuziehen. Steigende Lebenserwartung und zunehmender Qualifikationsgrad bewirken, daß immer mehr Erwerbstätige von sich aus länger arbeiten würden, zumal bei individuelleren und altersadäquaten Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsbedingungen. Dazu gehört auch ein Abbau von Arbeitsbelastungen, der dem frühzeitigen Verschleiß entgegenwirkt. Außerdem könnte ein massiver Ausbau der Weiterbildung dazu beitragen, daß ältere Arbeitnehmer den qualitativen Anforderungen im Beruf länger gewachsen sind.

Was die Erwerbsbeteiligung der Frauen betrifft, so zeigen internationale Vergleiche, daß sie in der alten Bundesrepublik im Vergleich zu Ländern wie Schweden, Dänemark, Finnland, USA, Kanada, Großbritannien oder Japan stark unterentwickelt ist (vgl. Schaubild 3, S. 49). Die Frauenerwerbsbeteiligung liefert damit bei uns ein großes Reservoir, das zumindest bislang vom Arbeitsmarkt her nur bescheiden ausgeschöpft wurde. Soll die Frauenerwerbsneigung auch bei uns in Zukunft stärker als bisher zum Tragen kommen, dann sind dafür allerdings auch entscheidende Verbesserungen des Umfeldes nötig. Dazu gehören z.B.: die Angleichung der Löhne von Männern und Frauen auf gleichwertigen Arbeitsplätzen, ein flexibles Angebot an Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf wie Ganztagschulen, Kinderhorte, Elternurlaub, Bildungs- und Pflegeurlaub, gezielte arbeitsmarktpolitische Förderungsprogramme, die Ausweitung der sozialen Dienstleistungen, Familienlastenausgleichsregelungen u.a.m. "Conditio sine qua non" ist aber auch hier wieder, daß sich die generelle Lage auf dem Arbeitsmarkt entscheidend bessert.

Um einen Anhaltspunkt dafür zu erhalten, welche quantitativen Auswirkungen eine Anhebung der Erwerbsquoten der Älteren und der Frauen haben könnte, wurden vom IAB modellhaft zwei Annahmen für Westdeutschland durchgerechnet (Klauder, W., 1993):

1. Anstieg der Altersgrenze auf 70 Jahre bis 2030, wobei dann die Erwerbsquote der 65- bis 69-Jährigen 2/3 des Wertes der für das Jahr 2010 vorausgeschätzten Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen ausmachen soll. Dadurch würde die globale Erwerbsquote um 2,2 Prozentpunkte gegenüber dem Trendwert des Jahres 2030 erhöht.
2. Anstieg der Frauenerwerbsquote bis 2030 auf das für die Männer zum Jahr 2010 vorausgeschätzte Niveau. Dadurch würde die globale Erwerbsquote um maximal 6 Prozentpunkte gegenüber dem Trendwert des Jahres 2030 erhöht.

Beide Annahmen zusammengenommen bewirken, daß der prognostizierte Rückgang der globalen Erwerbsquote von knapp 52 Prozent heute auf etwa 46 Prozent im Jahr 2030 sogar überkompensiert würde. Mit knapp 55 Prozent läge die globale Erwerbsquote dann um knapp 3 Prozentpunkte höher als heute (Schaubild 4, S. 50).

Schaubild 3

Frauenerwerbsquoten im internationalen Vergleich 1971 und 1991

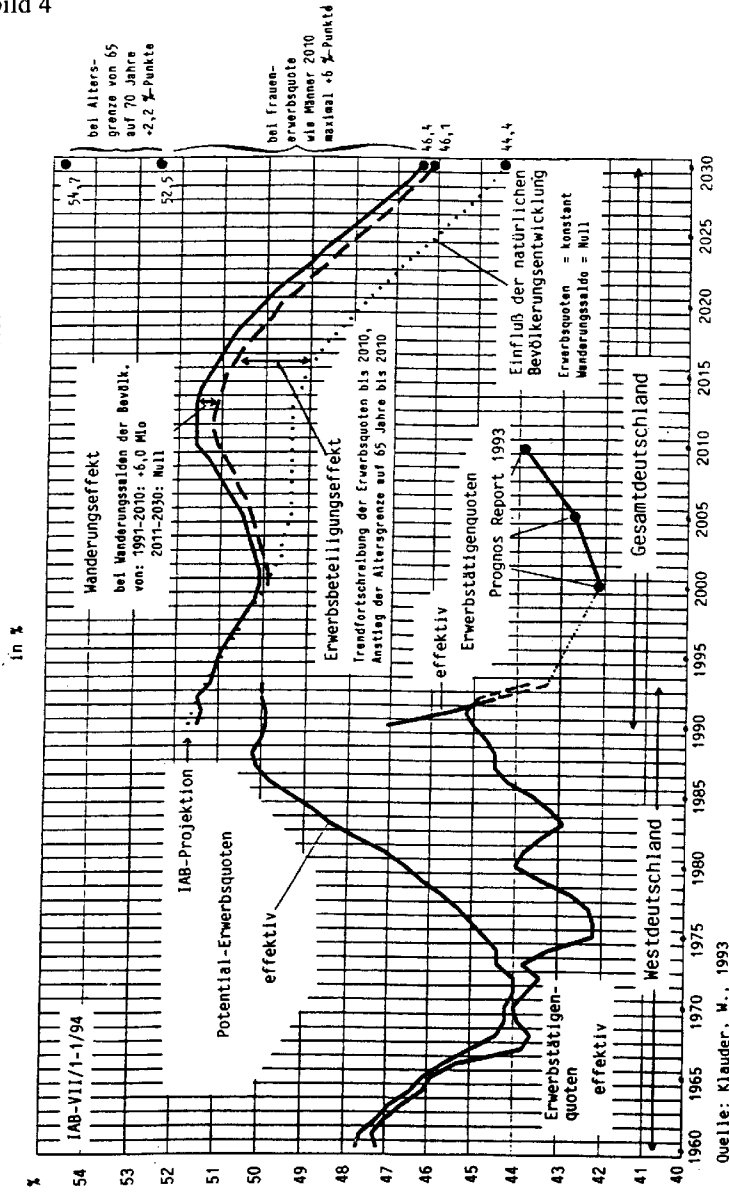
Land	1971		1991	
	I	II	I	II
Canada	44,4	27,6	68,1	45,3
USA	49,0	30,4	68,4	44,1
Japan	54,4	37,6	61,5	42,0
Österreich	48,7	29,6	56,3	36,4
Belgien	40,2	24,9	53,2	34,5
Dänemark	59,3	37,7	78,9	51,8
Finnland	62,0	40,8	71,9	46,5
Frankreich	49,0	29,7	56,8	36,4
Deutschland (West)	48,5	30,5	57,0 (1990)	37,7 (1990)
Italien	33,5	22,1	45,8	30,9
Niederlande	31,0 (1975)	19,5 (1975)	54,8	36,5
Norwegen	50,4 (1972)	31,1 (1972)	71,1	44,7
Portugal	54,3 (1980)	34,1 (1980)	62,8	41,8
Spanien	29,8	18,5	41,2	27,2
Schweden	60,9	39,2	80,3	50,1
Schweiz	53,1	34,0	59,8	39,7
Großbritannien (UK)	50,6	31,0	64,5	40,9

I (Erwerbspersonen: Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) x 100

II (Erwerbspersonen: Bevölkerung insgesamt) x 100

Quelle: OECD (Hrsg.): Labor Force Statistics 1971-1991, Paris 1993

Globale Erwerbsquoten 1960 - 2030
Erwerbspersonenpotential und Erwerbstätige in % der gesamten Wohnbevölkerung
in Westdeutschland 1960 - 1993 und in Gesamtdeutschland 1990 - 2030



3.4 Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität

Bei der Frage nach dem weiteren Bestand des Generationenvertrages dürfen Arbeitszeit- und Arbeitsproduktivitätsaspekte nicht außer acht gelassen werden, da die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität die entscheidenden Größen dafür sind, wieviel die zukünftigen Erwerbstätigen für sich selbst und für den nicht arbeitenden Teil der Bevölkerung erwirtschaften können.

Auch die Arbeitszeit stellt einen gewichtigen Ausgleichsfaktor auf dem Arbeitsmarkt dar. Dies gilt sowohl in kurzfristiger Sicht – man denke nur an Überstunden und Kurzarbeit – als auch in mittel- und langfristiger Sicht. Ohne die Arbeitszeitverkürzungen der Vergangenheit wäre das heutige Arbeitsvolumen auf weniger Schultern verteilt und damit die Arbeitslosigkeit heute vermutlich noch wesentlich höher.

Sollte sich in langfristiger Sicht die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt umkehren und tatsächlich wieder eine allgemeine Arbeitskräfteknappheit eintreten, dann wird darauf auch die Gestaltung von Umfang und Struktur der Arbeitszeiten in Richtung Expansion reagieren. Im Moment allerdings stehen die Zeichen noch in umgekehrter Richtung.

Grundvoraussetzung für eine bessere Ausschöpfung der Arbeitszeitpotentiale ist die weitere Flexibilisierung der Wochen-, Monats- und Jahresarbeitszeit. Damit wären sowohl die Interessen der Arbeitnehmer als auch die der Betriebe in Einklang zu bringen. Die Tarifabschlüsse dieses Jahres setzen dahingehend bereits erste ermutigende Zeichen. Was die Teilzeitarbeit betrifft, so muß sie ihres Charakters der "Schwankungsreserve" beraubt und tarifvertraglich voll integriert werden – mit allen Konsequenzen für die personelle Aufstiegsplanung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Sozialleistungen der Betriebe u.a.m.

Nicht nur die Variation der Arbeitszeit, sondern auch die Variation der Produktivitätssteigerungen beeinflusst die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung wesentlich stärker als die Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials. So würde z.B. bereits eine Forcierung des jährlichen Produktivitätsfortschrittes um 0,5 Prozentpunkte und eine Verlangsamung der Arbeitszeitverkürzung um ebenfalls 0,5 Prozentpunkte ausreichen, "die demographisch bedingte Schrumpfungskomponente beim

Potential im ersten Jahrzehnt nach 2000 voll, im zweiten Jahrzehnt zu zwei Dritteln und im dritten Jahrzehnt zur Hälfte zu kompensieren" (Klauder, W., 1989). Insofern hat der etwas saloppe Satz, daß vor allem hochproduktive Maschinen und Anlagen die Renten des Jahres 2030 erwirtschaften müssen, durchaus seine Richtigkeit.

Die Diffusion grundlegend neuer Techniken und der Strukturwandel der Wirtschaft dürfen folglich nicht behindert werden. Die zukünftige Wettbewerbssituation der Betriebe wird aber insbesondere auch von der "Up-to-date-Qualifikation" ihrer Mitarbeiter abhängen.

3.5 Wirtschaftswachstum

Der Entwicklungsverlauf des Bruttoinlandsprodukts – ich wiederhole bewußt: und damit der Quelle jeglichen Sozialaufwandes – seit 1950 deutet in der Bundesrepublik Deutschland auf einen relativ stabilen Wachstumspfad hin – und dies trotz unterschiedlichster Arbeitsmarktphasen in der Vergangenheit. Das absolute Wirtschaftswachstum von 1950 bis 1993 zeigt eine nahezu linearen Verlauf, während die Wachstumsraten doch deutliche konjunkturelle Schwankungen aufweisen (Schaubild 5 und 6, S. 53/54).

Auch in Zukunft wird mit einem weiteren positiven Wirtschaftswachstum gerechnet. Dabei ist unerheblich, ob sich das lineare absolute Wachstum in Zukunft gegenüber dem Trendverlauf der vergangenen 40 Jahre etwas abschwächt oder verstärkt. In Verbindung mit einer möglicherweise stagnierenden oder gar schrumpfenden Bevölkerung bedeutet ein tendenziell positives Wirtschaftswachstum – pro Kopf gerechnet – eine wesentlich stärkere Besserstellung des einzelnen. So könnte im langfristigen Trend der reale Kuchen, der pro Kopf der Bevölkerung zur Verteilung ansteht, im Durchschnitt zwischen 1 Prozent und 2 Prozent pro Jahr wachsen (Schaubild 6). Alle, Erwerbstätige wie Nicht-Erwerbstätige, können davon profitieren. Das zentrale Problem der Zukunft ist also nicht das Versorgungsproblem, wohl aber das Verteilungsproblem. Dies gilt ganz besonders für die Alterssicherung.

Schaubild 5

Wirtschaftswachstum 1950 - 2030
(Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1985)

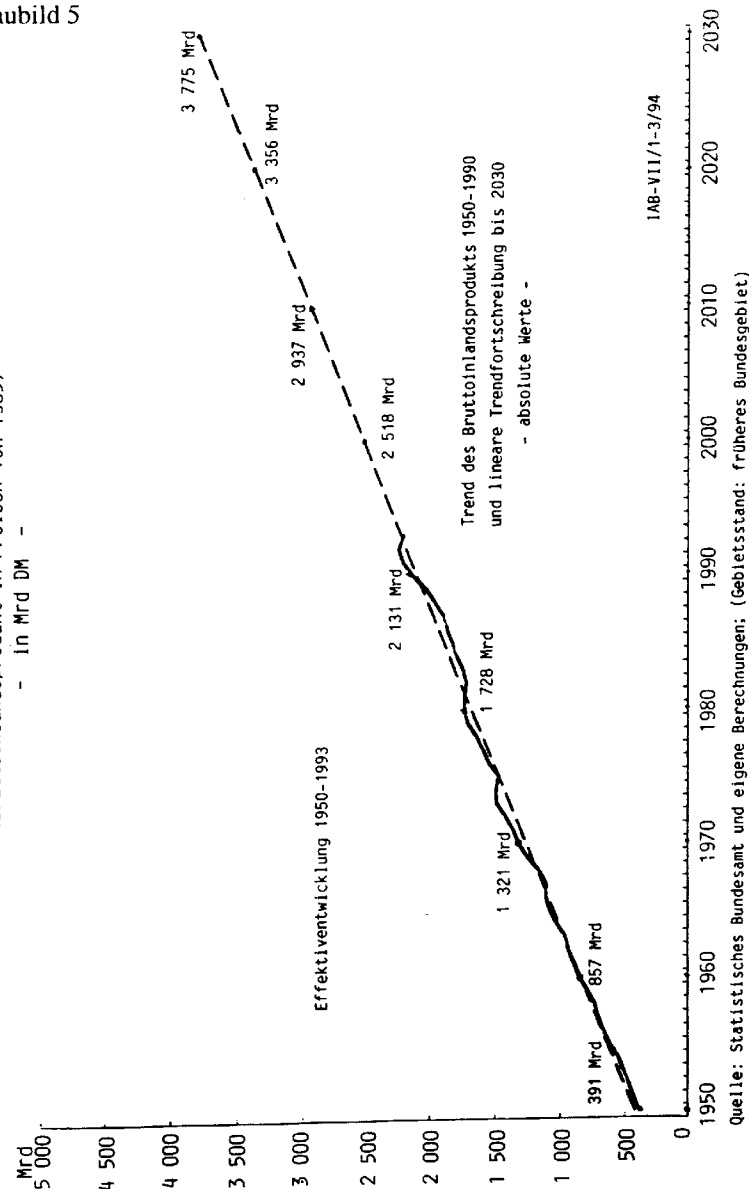
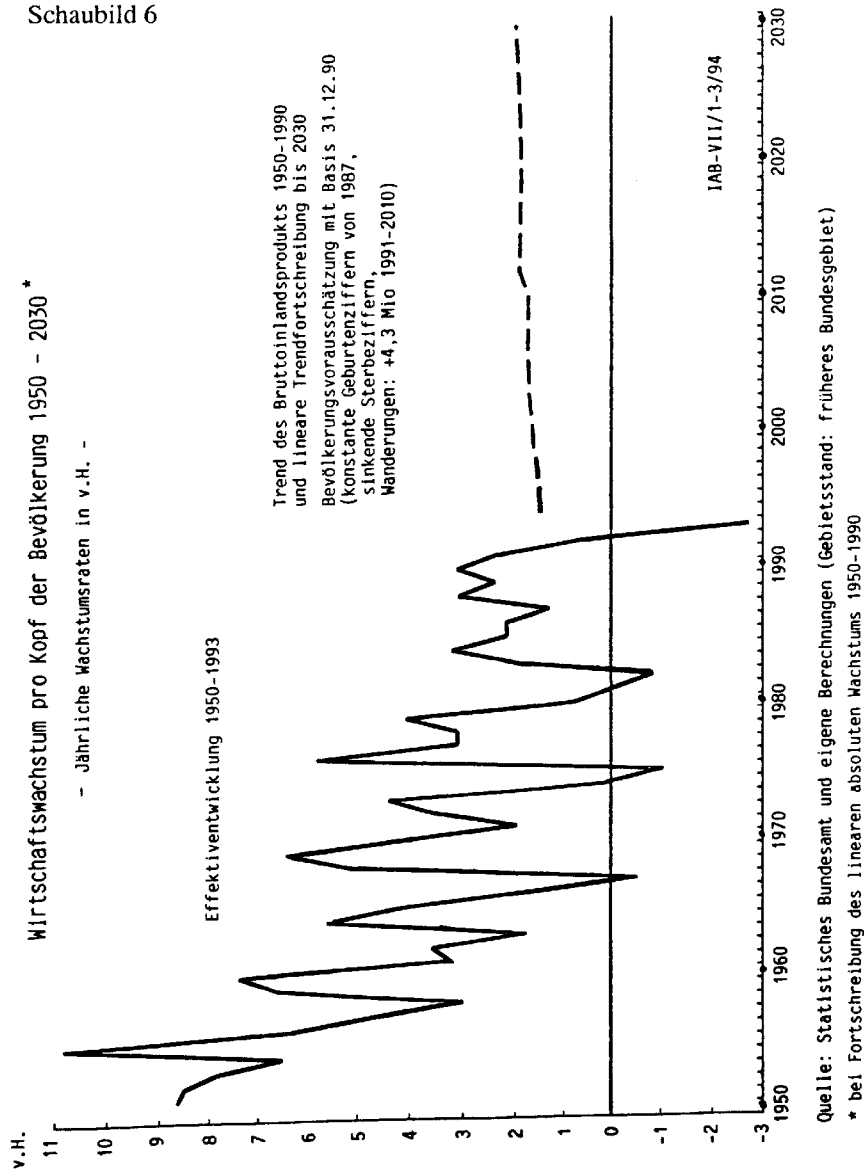


Schaubild 6



Die entscheidenden Zukunftsfragen sind also Fragen der Finanzierungsart. Die Stichworte dazu sind: Entlastung der Rentenversicherung von versicherungsfremden Leistungen, Steuern versus Abgabenfinanzierung, "Drei-Säulen-Theorie" u.a.m. Es gilt den Faktor Arbeit nicht mit immer noch mehr Steuern und Abgaben zu belasten, sondern eher zu entlasten und zwar sowohl aus individueller als auch aus volkswirtschaftlicher Rationalität. Nur so kann der wachsenden Verweigerungs- und Aussteigermentalität entgegen gewirkt, nur so kann die Arbeitskraft wieder wettbewerbsfähiger werden.

4. Schlußfolgerung: Aufklärung, Ehrlichkeit und politisches Handeln sind bereits heute unabdingbar!

Die teilweise gravierenden Konsequenzen aus den zukünftigen demographisch bedingten Umwälzungen sind offenkundig. Sie müssen aber auch ungeschminkt und ehrlich in der breiten Öffentlichkeit bewußt gemacht werden, damit sich jeder einzelne darauf einzustellen vermag. Bereits heute sind außerdem die Weichen bei den genannten strategischen Ansatzpunkten richtig zu stellen und die entsprechenden Entscheidungen für alle nachvollziehbar zu begründen. Dies muß insbesondere durch unsere Politiker geschehen, die damit beweisen können, daß sie weit über den nächsten Wahltermin hinaus blicken. Nur durch rechtzeitige Aufklärung und politisches Handeln kann verhindert werden, daß das Verteilungsproblem in ein Akzeptanzproblem mündet, das den weiteren Bestand des Generationenvertrags gefährdet.

Aber auch Elternhaus, Schule, Universität, Kirchen, Verbände, Medien aller Art sind gefordert, die jungen Menschen auf die sich ändernden Verhältnisse zwischen jung und alt vorzubereiten. Dabei sind allerdings weit mehr als nur ökonomische Sachverhalte zu vermitteln: Die Verantwortung jedes einzelnen für seinen Mitmenschen – ob arm oder reich, arbeitslos oder erfolgreich, behindert oder gesund, ausländisch oder deutsch, jung oder alt – ist und bleibt Dreh- und Angelpunkt eines menschenwürdigen Zusammenlebens. Und dies auch noch in der Gesellschaft des Jahres 2030 oder 2050, wenn die ehemals Jungen dann die Alten sein werden.

Literaturhinweise

Bach, H.U., Spitznagel, E. (1994): Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd. DM gestiegen, LAB Kurzbericht Nr. 6/11.3.

Buttler, F., Kühlewind, G. (Hrsg.) (1989): Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030 –, BeitrAB 130, Nürnberg.

Felderer, B. (1989): Soziale Lasten und Generationenfolge, in: Buttler, F., Kühlewind, G. (Hrsg.), a.a.O.

Gronemeyer, R. (1989): Die Republik wird grau – Vor dem Altersklassenkampf, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, Nr. 12.

Klauder, W. (1993): Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft, in: MittAB 4.

Klauder, W. (1989): Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben – gegenwärtige und zukünftige Tendenzen und Probleme, in: Sozialer Fortschritt 4.

Kühlewind, G. (1992): Generationenvertrag oder Generationenkonflikt?, MatAB 1.

Kühlewind, G. (1989): Zur längerfristigen Entwicklung verschiedener Belastungsquoten – Perspektiven bis 2030, in: Buttler, F., Kühlewind, G. (Hrsg.), a.a.O.

Mackenroth, G. (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin.

Oberhauser, A. (1994): Vermögensverteilung als gesamtwirtschaftliche Aufgabe, in: Kirche und Gesellschaft, Nr. 206, Mönchengladbach.

Oberhauser, A. (1989): Sozialleistungen, Kreislaufzusammenhänge und Beschäftigung, in: Buttler, F., Kühlewind, G. (Hrsg.), a.a.O.

Oberhauser, A., o.O., o.J.: Thesen zum Referat "Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Sozialpolitik".

Rürup, B. (1994): Zuwanderung und soziales Sicherungssystem in Deutschland, Thesen zur Expertenanhörung "Alterung und Zuwanderung", Bonn, 15.3.

Thon, M. (1991): Neue Modellrechnungen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im bisherigen Bundesgebiet bis 2010 mit Ausblick auf 2030, sowie: Perspektiven des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland bis zum Jahre 2030, in: MittAB 4.

"**Wiener**" (1989): "Wiener"-Umfrage: Krieg den Alten, in: "Wiener", März-Ausgabe (Repräsentativumfrage der Wickert-Institute; Text: Soul, A).

Johann Eekhoff

Wechselbeziehungen zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und wirtschaftlicher Entwicklung

Das demographische Problem

1. Die gegenwärtigen Renten sind sicher, d.h. kein Rentner braucht heute die Sorge zu haben, seine Rente könne nicht bezahlt werden. Aber für die Erwerbstätigen unter 50 Jahren kann diese Aussage – zumindest was die Höhe der Rente betrifft – nicht so einfach getroffen werden.

Im Gegenteil, angesichts der heute schon klar vorhersehbaren demographischen Entwicklung besteht Handlungsbedarf, um die Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme auch nach dem Jahr 2010 zu gewährleisten. Echte Zukunftsvorsorge kann nur über Jahrzehnte erfolgen.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stellt in seinem Gutachten "Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik" (Heft 51, S. 60) fest: "Angesichts der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist die Notwendigkeit einer weitreichenden Reform der gesetzlichen Rentenversicherung unbestritten. Ganz und gar unklar ist gegenwärtig, wie in den nächsten 20 oder 30 Jahren die auftretenden Strukturprobleme der Rentenversicherung ökonomisch sinnvoll zu lösen sind."

Winfried Schmähl bezeichnete die Diskussion über ein Einfrieren von Rentenbeiträgen als "unverständlich", "überflüssig" und "unerfreulich", sagt aber dann: "Der aus dem Haus des Bundeswirtschaftsministers vernommene Vorschlag der Beitragssatzstabilität führt in einer alternden Bevölkerung zu einer Senkung des Leistungsniveaus. So würde ein stabiler Beitragssatz in Höhe von etwa 18 Prozent auf längere Sicht eine Absenkung des Renten-

niveaus um etwa ein Drittel erfordern."¹ Damit wird ebenfalls klar ausgedrückt, daß es aufgrund der demographischen Entwicklung zu erheblichen Problemen kommt, wenn nicht gegengesteuert wird.

Die heute 29-jährigen Erwerbspersonen gehen im Jahre 2030 in Rente, wenn das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbspersonen sich fast verdoppelt haben wird. Zu diesem Zeitpunkt ist aber eine Eigenvorsorge nicht mehr möglich. Deshalb ist es notwendig, jetzt zu erfahren, wie das Rentenversicherungssystem an die veränderten demographischen Bedingungen angepaßt werden soll. Wenn beispielsweise nicht zugelassen werden soll, daß die Beitragssätze dramatisch steigen, müssen die Renten im Vergleich zu den Einkommen langsamer steigen. Eine solche Anpassung des Systems kann der Anlaß sein, eine verstärkte Eigenvorsorge zu treffen. Wegen der langen Ansparzeiträume ist es aber notwendig, möglichst schon zu Beginn der Erwerbsphase klare Vorstellungen über die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu haben. Staat und Versicherungsträger haben die Pflicht, frühzeitig verlässliche Bedingungen zu setzen.

2. Schon heute ist die Belastung mit Sozialabgaben sehr hoch. Sie beeinträchtigt die Arbeitsteilung und die Wettbewerbsfähigkeit in erheblichem Maße, weil sie weitgehend wie eine Steuer auf Arbeit wirkt. Deshalb wäre es leichtfertig und verantwortungslos, die zu erwartenden Beitragssatzsteigerungen einfach hinzunehmen. Gegenwärtig beträgt die Summe der Beitragssätze 39,1 Prozent vom beitragspflichtigen Einkommen (RV: 19,2 Prozent; KV: 13,4 Prozent; ALV: 6,5 Prozent). Vor 20 Jahren lag die Beitragsbelastung noch bei 28,9 Prozent. Das ist bereits eine gewaltige Steigerung der Soziallasten mit schwerwiegenden Folgen für die Wirtschaftstätigkeit. Dieser Zusammenhang zwischen Sozialsystem und Wirtschaftssystem muß endlich berücksichtigt werden. Auch eine Entlastung der sozialen Sicherungssysteme von sogenannten ver-

1 Schmähl: Rentenversicherung: Der Generationenvertrag vor unlöslichen demographischen Belastungen?, in: Umbau der Sozialsysteme. Ludwig-Erhard-Stiftung, 32., Krefeld 1994. S. 59-68. Hier S. 61.

sicherungsfremden Lasten löst das Problem nicht, wenn entsprechende Steuererhöhungen notwendig werden.

3. Am 1. Januar 1994 wurden die Beitragsbemessungsgrenzen überproportional angehoben und der Beitrag zur Rentenversicherung um 1,7 Prozent erhöht. Zum 1. Januar 1995 soll mit einem Beitrag von 1 Prozent der Einstieg in die Pflegeversicherung erfolgen. Dann liegt die Summe der Beitragssätze bereits bei 40,1 Prozent. Die zweite Stufe der Pflegeversicherung ab 1996 treibt die Beitragssätze um weitere 0,7 Prozentpunkte nach oben, wobei schon jetzt ein massiver Druck besteht, die Leistungen der Pflegeversicherung auszuweiten. Auf eine echte Kompensation - nämlich eine Leistungssenkung an anderer Stelle - wurde verzichtet.
4. In der Vergangenheit hat es einen ständigen Anstieg nicht nur der absoluten, sondern auch der relativen Sozialabgaben gegeben. Als die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt wurde (Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22.6.1889), betrug der Beitragssatz 1,5 bis 2,5 Prozent, das Rentenzugangsalter 70 Jahre und die Lebenserwartung der Männer 36 und die der Frauen 40 Jahre. Heute liegt in Westdeutschland das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei 59,6 Jahren und die Lebenserwartung bei 72 Jahren für Männer und 79,6 Jahren für Frauen.
Wer heute davon spricht, daß sich die gesetzliche Rentenversicherung seit 100 Jahren bewährt habe, sollte wissen, daß sich die Belastungen etwa verzehnfacht haben und in der Zukunft noch kräftig weitersteigen werden, wenn es keine neue Reform gibt. Es ist also unzulässig sich heute auf die Verhältnisse von vor 50 oder gar 100 Jahren zu berufen.
5. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist mit weiteren massiven Beitragssatzsteigerungen zu rechnen, wenn nicht schnell wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Rentenreform von 1992 dämpft zwar die Beitragssatzsteigerung, löst das Problem aber allenfalls teilweise. Nach Berechnungen des Sozialbeirats und des Verbands der Deutschen Rentenversicherungsträger (VDR)

werden die Rentenversicherungsbeiträge bis 2030 auf 26 bis 29 Prozent steigen. Einige Experten halten diese Schätzungen für zu niedrig. Unterstellt man einmal, daß auch die Beiträge zur Krankenversicherung auf etwa 17 bis 19 Prozent und der Pflegeversicherung auf 3 bis 4 Prozent steigen, so ergibt sich eine Gesamtbelastung mit Sozialbeiträgen im Jahre 2030 zwischen gut 50 und knapp 60 Prozent.

Folgen hoher Soziallasten

6. Schon heute sind die Sozialabgaben eine schwere Bürde für die Erwerbspersonen. Das wird daran deutlich, daß zwei Erwerbspersonen einen Rentner versorgen, während sich im Jahre 1960 noch drei Erwerbspersonen diese Aufgabe teilten. Im Jahre 2030 muß praktisch jede Erwerbsperson allein für einen Rentner sorgen.

Der Rentnerquotient, d.h. die Anzahl der Rentner auf 100 Beitragszahler, steigt von 48 heute auf 91 im Jahre 2030. Der Altenquotient, d.h. die Anzahl der Personen, die 60 Jahre und älter sind, bezogen auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren steigt von 35 heute auf 70,5 im Jahre 2030.

7. Welche Folgen hat die hohe und steigende Abgabenlast? Die Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen gehen in die Lohnsatzkosten ein. Sie gehören für den Arbeitgeber zu den Lohnkosten. Jede Erhöhung verteuert die Arbeit und verringert damit die Anzahl rentabler Arbeitsplätze, wenn nicht andere Lohnzusatzkosten entsprechend verringert werden oder die Löhne langsamer steigen. Letztlich müssen die Arbeitnehmer die Kosten von Beitragssatzsteigerungen nach Abschluß der Anpassungsprozesse voll tragen oder zunehmende Arbeitslosigkeit hinnehmen.
8. Selbst wenn eine Kompensation von Beitragssatzsteigerungen oder neuen Beiträgen in dem Sinne erfolgt, daß die Lohn- und Lohnzusatzkosten für den Arbeitgeber nicht steigen, werden durch die sozialen Sicherungssysteme zunehmend negative Struktureffekte

ausgelöst. Der Grund liegt darin, daß ein versicherungsrechtliches Äquivalenzprinzip in den Umlagesystemen nicht vorhanden ist. Die Beitragszahlungen sind keine Einzahlungen zugunsten der eigenen Vorsorge, sondern dienen dazu, die Renten der gegenwärtigen Rentnergeneration zu zahlen. Es wird kein Kapital angespart. Eigene Rentenansprüche entstehen nur insoweit, als den Beitragszahlern das Recht eingeräumt wird, von der künftigen Generation ebenfalls Beiträge einzufordern. Künftige Rentenzahlungen setzen voraus, daß Kinder erzogen und ausgebildet werden. Geringe Kinderzahlen gefährden das künftige Beitragsaufkommen. Hier liegt das gegenwärtige demographische Problem des bestehenden Umlagesystems.

Wenn von einkommensbezogenen Renten gesprochen wird, so bedeutet dies, daß derjenige, der heute höhere Einkommen bezieht und höhere Beiträge zahlt, einen höheren Anteil an den künftig zu erwartenden Beitragseinnahmen erhält als derjenige, der ein geringeres Einkommen hat. Leistung und Gegenleistung sind insoweit verkoppelt als ein großer Beitrag zur Aufbringung der Mittel für die jetzige Rentnergeneration dazu berechtigt, später einen vergleichsweise hohen Anteil von den Beitragseinnahmen als Rente zu bekommen. Ob und in welchem Umfang künftig Beiträge gezahlt werden können, ist damit nicht gesichert, sondern hängt ab von der demographischen Entwicklung, von der wirtschaftlichen Entwicklung und anderen Faktoren. Somit kann im Umlagesystem nicht im echten Sinne von Leistung und Gegenleistung oder gar von einer Eigenvorsorge gesprochen werden. Empfänger der Leistung (heutige Rentner) und Verpflichtete zur Gegenleistung (künftige Erwerbstätige) sind unterschiedliche Personengruppen.

9. Ein Großteil der Sozialabgaben, insbesondere Beiträge zur Pflegeversicherung und zur Krankenversicherung, wirkt wie eine Steuer auf offizielle abhängige Beschäftigung. Der Grund für diese Wirkung liegt darin, daß die volle Versicherungsleistung bereits durch minimale Beiträge erreicht wird. Oder anders gewendet: Zusätzliche Beitragszahlungen, z.B. aufgrund längerer Jahres- oder Lebensarbeitszeiten, bringen dem Arbeitnehmer keine zusätzliche

Versicherungsleistung. Die zusätzlichen Beiträge werden wie eine Steuer empfunden.

Ein großer Teil der steigenden Sozialabgaben löst Bestrebungen aus, die mit Abgaben belastete Arbeitszeit zu verringern, so daß die Versicherungsleistung erhalten bleibt, aber verstärkt abgabenlastfreie Tätigkeiten ausgeübt werden können. Von einer echten Kompensation kann noch nicht gesprochen werden, wenn dem Arbeitgeber keine zusätzlichen Kosten für eine Leistungssteigerung oder eine neue Versicherung wie etwa die Pflegeversicherung aufgebürdet werden (kein Abbau von Arbeitsplätzen). Vielmehr müßte eine andere Sozialleistung in gleichem Umfang gekürzt werden – Austausch von Sozialleistungen –, so daß die Anreize zur Abwanderung in abgabenlastfreie Tätigkeiten nicht verstärkt werden.

10. Die sozialen Sicherungssysteme sind so konstruiert, daß den künftigen Generationen unter den weitgehend unbeeinflussbaren demographischen Bedingungen hohe Lasten aufgebürdet werden. Leistungsverbesserungen wie im Agrarsozialgesetz und neue Leistungen wie die Pflegeversicherung verstärken die Last.

Bei der jetzigen Beitragsbelastung von 39,1 Prozent ist es schon sehr schwer, eine wirtschaftlich befriedigende Situation – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – zu erreichen. Es ist nicht sicher, ob die gegenwärtige Belastung überhaupt noch mit Vollbeschäftigung vereinbar ist. Die bereits beschlossenen und die mittelfristig absehbaren Steigerungen der Beitragssätze können zu kumulativen negativen Wirkungen und damit zu schwerwiegenden Wirtschafts- und Beschäftigungsproblemen führen.

Die bestehende und vor allem eine steigende Abgabenbelastung gefährden das Abstandsgebot, d.h. es wird immer schwerer, einen angemessenen Abstand zwischen den Nettoeinkommen aus normaler Arbeitstätigkeit und den Leistungen der sozialen Sicherungssysteme aufrechtzuerhalten. Schwerer aber wiegt, daß immer mehr Arbeitnehmer versuchen, sich der Abgabenlast zu entziehen, bzw. die belasteten Tätigkeiten zeitlich eng zu begrenzen. Die Anreize, einem zweiten Beruf nachzugehen, z.B. in der Form selbständiger

Arbeit, oder Leistungen für sich selbst bzw. in Nachbarschaftshilfe zu erbringen oder in die Schattenwirtschaft zu gehen oder den Wohnstandort in Länder mit geringeren Abgaben zu verlagern, werden immer stärker. In manchen Branchen scheiden Arbeitnehmer aus den Betrieben aus und bieten ihre Dienste als Selbständige an. Je mehr Arbeitnehmer solche Wege gehen, um so stärker muß die verbleibende Arbeitszeit mit Abgaben belastet werden, um so höher müssen also die Beitragssätze steigen. Solche kumulativen Prozesse müssen auf jeden Fall vermieden werden. Abwarten reicht dafür nicht.

Schwierigkeiten können sich im Umlagesystem auch aus der Exportpflichtigkeit von Leistungen ergeben. Wenn Familien ins Ausland ziehen, behalten die Rentner ihren Rentenanspruch. Die erwerbstätigen Mitglieder der Familie zahlen aber nicht mehr in das inländische Rentensystem ein. Der Negativeffekt für die Rentenversicherung tritt im Kern dadurch ein, daß Erwerbspersonen sich der Beitragspflicht für die ältere Generation durch Auswanderung entziehen können. Von solchen Problemen sind Kapitaldeckungssysteme grundsätzlich nicht betroffen.

11. Die Anreize zugunsten abgabenlastfreier legaler Tätigkeiten, zugunsten der Schattenwirtschaft und zugunsten der Nutzung der sozialen Sicherungssysteme sind schon zu hoch. Deshalb ist es eine der wichtigsten Aufgaben der Politik, die Abgabenlast – und dazu gehören vor allem die Sozialabgaben – wieder zu verringern. Ein Anfang wäre gemacht, wenn es zumindest gelänge, die Summe der Sozialversicherungsbeitragssätze nicht weiter steigen zu lassen, sondern wenigstens auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Das muß nicht bedeuten, daß beispielsweise die realen Renten sinken. Die Renten können vielmehr auch künftig real weiter steigen, z.B. wenn die Lebensarbeitszeit deutlich verlängert wird (vgl. Ziffer 19).
12. Die Behauptung, daß sich die ökonomischen Folgen der demographischen Entwicklung gar nicht vermeiden ließen, weil die Sozialleistungen einer Periode jeweils aus dem laufenden Volkseinkommen getragen werden müßten (Mackenroth-These), ist irreführend

und verleitet zu falschen Konsequenzen. Die Höhe der künftigen Einkommen hängt entscheidend von der eigenen Vorsorge, also von der Spartätigkeit ab. Das Umlagesystem verleitet dazu, die Vorsorge durch Sparleistungen, vor allem durch private Vermögensbildung, zu vernachlässigen. Das ist besonders gefährlich bei einer schrumpfenden Bevölkerung mit schnell steigendem Rentneranteil.

Mögliche Stabilisierung des Umlagesystems

13. Ein wichtiger Schritt zur notwendigen Stabilisierung des Umlagesystems der Rentenversicherung könnte auf dem Wege getan werden, den das Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil vom 7. Juli 1992 gewiesen hat. Danach können die Kindererziehungszeiten durch eine "maßvolle Umverteilung" innerhalb des Systems ein stärkeres Gewicht beim Erwerb von Rentenansprüchen erhalten. Da es sich bei den Rentenansprüchen um relative Ansprüche an die später zu erwartenden Beitragsaufkommen handelt, bedeutet diese Forderung, daß die Rentenansprüche der Erwerbstätigen ohne Kinder an Gewicht verlieren.

Der Staat sollte für die Erziehungszeiten keine Zuschüsse leisten, denn diese Zuschüsse werden nicht für die Renten der Erziehenden angespart, sondern sie werden im Umlagesystem zu einer Erhöhung der jetzt gezahlten Renten verwendet. Es geht aber nicht darum, auf diesem Wege Renten der Großelterngeneration zu erhöhen, sondern die Ansprüche der jetzigen Elterngeneration an künftige Beitragsaufkommen zu steigern.

14. Bevor die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt wurde, bestand ein Drei-Generationen-"Vertrag" innerhalb jeder Familie. Auf den Bauernhöfen wurde dieses individuelle Sicherungssystem praktisch erst in den letzten zwanzig Jahren schrittweise in ein allgemeines System der landwirtschaftlichen Alterssicherung überführt.

Innerhalb der familiären Sicherung versorgte die Elterngeneration die jeweiligen Großeltern (Altenteil). Gleichzeitig erzog die

Elterngeneration ihre Kinder, z.T. mit Unterstützung der Großeltern, und sorgte auf diese Weise für die eigene Alterssicherung. Das war der Normalfall. Unverheiratete Geschwister blieben häufig auf dem Hof und arbeiteten voll mit (Hausmann, Hausdame). Sie beteiligten sich an den Kosten der Kindererziehung und wurden im Alter mitversorgt, was dadurch erleichtert wurde, daß sie in der Erwerbsphase zur Vermögensbildung auf den Hof beitrugen. Eltern ohne Kinder hatten die Möglichkeit, Kinder zu adoptieren oder im Alter von ihrem Vermögen zu leben.

15. Durch die gesetzliche Rentenversicherung wurde der familiäre Drei-Generationen-"Vertrag" in einen Zwei-Generationen-Vertrag umgewandelt. Gegenstand dieser Versicherung ist nur die Versorgung der älteren Generation, nicht dagegen die Kindererziehung. Die Versicherungsidee besteht darin, daß die Erwerbstätigen nicht unmittelbar die Renten ihrer Eltern bezahlen, sondern daß alle Erwerbstätigen ihre Beiträge quasi in eine allgemeine Rentenkasse leiten, aus der die Renten gezahlt werden. Das hat den Vorteil, daß individuelle Probleme wie Krankheit oder mangelnde Leistungsfähigkeit von Erwerbspersonen ausgeglichen werden können. Daß sich die relative Höhe der Rente an den früher gezahlten eigenen Beiträgen zugunsten der damaligen Großelterngeneration orientiert, ist nicht zwingend. Denkbar wäre auch eine gewisse Orientierung an den jetzigen Beitragsleistungen der eigenen Kinder.

Das eigentliche konstituierende Element für die Altersvorsorge, nämlich die Erziehung von Kindern, wird in der gesetzlichen Rentenversicherung praktisch nicht berücksichtigt, d.h. es wird auch dann ein voller Rentenanspruch eingeräumt, wenn jemand überhaupt keine Kinder erzogen hat, einschließlich des Anspruchs auf eine Hinterbliebenenrente. Schlimmer noch: Doppelverdienende Ehepaare ohne Kinder erhalten sogar zwei Renten. Bei einem Ehepaar mit Kindern, bei dem die Mutter sich voll der Kindererziehung gewidmet hat, erhält nur der Ehemann eine Rente.

Während also im früheren familiären Sicherungssystem nur ein Altersversorgungsanspruch gegenüber Kindern entstand, wenn

Kinder großgezogen wurden, erlaubt das bestehende System für Erwerbspersonen ohne Kinder einen höheren Lebensstandard in der Erwerbsphase und gleichfalls im Rentenalter, weil sie nicht nur Ansprüche gegen Kinder anderer Personen geltend machen können, sondern bei Doppelerwerbstätigkeit sogar zwei Renten erhalten. Dieser Tatbestand wird plastisch als Enteignung der Eltern bezeichnet, weil die Eltern zwar die Kosten der Kindererziehung tragen, deren spätere Beitragsleistungen aber zu einem erheblichen Teil abtreten müssen.

Die Zerstörung des Drei-Generationen-"Vertrages" konnte so lange hingenommen werden, solange die Familie mit zwei bis drei Kindern der Regelfall war. Bei der völlig veränderten demographischen Entwicklung muß aber das System korrigiert werden, wenn es nicht zu einer immer stärkeren Verzerrung der Lastenverteilung und letztlich zu kumulativen Ausweichreaktionen kommen soll.

16. Von vielen Experten wird diagnostiziert, daß die Lasten für Familien mit Kindern zu groß sind bzw. die Vorteile aus der Kindererziehung zu einem erheblichen Teil den Kinderlosen zugute kommen. Und es wird ein verstärkter Ausgleich über das Steuersystem gefordert. In diese Richtung zielt auch der Vorschlag der Bundesfamilienministerin, von kinderlosen Erwachsenen eine Familienabgabe oder Sondersteuer zu verlangen. Das würde bedeuten, daß auch die Kosten der Kindererziehung sozialisiert würden.

Dieser Vorschlag hat zwei gravierende Nachteile. Erstens werden immer mehr Aufgaben auf die Allgemeinheit, also auf den Staat, übertragen. Die Abgabenlast müßte erheblich gesteigert werden – mit allen Problemen von Abgabequoten, die schon jetzt ein zu hohes Niveau haben. Ziel muß es aber sein, die Abgabenlast zu stabilisieren und wieder zu senken. Zweitens wird die demographisch bedingte Instabilität des Umlagesystems nicht beseitigt, d.h. bei niedrigen und sinkenden Geburtenzahlen werden nach wie vor insgesamt zu viele Rentenansprüche begründet, und das System gibt von sich aus keine Signale, daß zusätzliche Eigenvorsorge durch Kapitalbildung notwendig wird. Vielmehr entsteht weiterhin die Gefahr kräftig steigender Beitragssätze.

17. Die alternative Lösung wurde in Ziffer 13 angesprochen: Das Entstehen von Rentenansprüchen wird verstärkt an die Voraussetzung der Kindererziehung geknüpft. Dadurch wird das System wieder in sich stabil, weil Rentenansprüche im wesentlichen entsprechend der Entwicklung der Kinderzahl entstehen und auch getragen werden können. Erwerbspersonen ohne Kinder erhalten einen geringeren Anspruch an künftige Beitragseinkommen und müssen Kapital ansparen, wenn sie vergleichbare Renten haben wollen. Sie sind dazu auch in der Lage, weil sie in der Erwerbsphase keine unmittelbaren Kosten der Kindererziehung tragen müssen. Soweit sie sich mittelbar an den Kosten der Ausbildung und Erziehung von Kindern beteiligen, bleibt ein Rentenanspruch im Umlagesystem bestehen.

Tatsächlich wird ein beachtlicher Teil der Kindererziehungs- und Ausbildungskosten über das Steuersystem finanziert wie z.B. das Kindergeld, die Schulen und Universitäten. Das heißt: Die Kinderlosen sind an den Kosten der Kindererziehung beteiligt. Das ist auch der Grund, daß die Rentenansprüche nicht ausschließlich an Erziehungszeiten der Eltern geknüpft werden dürfen und daß auch Kinderlose im Umlagesystem bleiben müssen – allerdings mit verringerten Ansprüchen.

Allmähliche Änderungen des Rentensystems in die beschriebene Richtung ermöglichen auch eine schrittweise Verringerung der Ansprüche auf Hinterbliebenenrenten. Unmittelbare Ansprüche aufgrund der Kindererziehung ersetzen den unsystematischen Ansatz der Versorgung von Hinterbliebenen. Mütter erwerben eigene Ansprüche. Das Problem der Altersarmut von Frauen, die Kinder erzogen haben, wird erheblich verringert.

18. Gegen eine stärkere Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung wird manchmal eingewandt, die Eltern brauchten zusätzliches Geld in der Phase der Kindererziehung und nicht im Rentenalter. Deshalb sei der Lastenausgleich über das Steuersystem vorzuziehen (vgl. Ziffer 16).

Dem ist entgegenzuhalten: Eltern brauchen auf jeden Fall eine angemessene Altersversorgung. Gerade Frauen, die sich in der Familie oder als Alleinerziehende um die Kinder kümmern, müssen im bestehenden System auch noch Mittel für eine private Altersvorsorge aufbringen. Bei einer stärkeren Anerkennung von Kindererziehungszeiten würden sie in der Phase der Kindererziehung ohne Beitragszahlungen Rentenansprüche erwerben bzw. die Ansprüche aufgrund von Erwerbstätigkeit aufstocken. Im übrigen kann die normale Spartätigkeit in der Kindererziehungsphase ausgesetzt und danach wieder intensiviert werden.

Erwerbstätige ohne Kinder müßten dagegen zusätzliche Mittel zur Eigenvorsorge aufwenden, wenn sie eine entsprechende Altersversorgung aufbauen wollen. Dadurch würden die relativen Wohlstands- und Konsumunterschiede zwischen Erwerbstätigen mit Kindern und Erwerbstätigen ohne Kinder verringert.

Unabhängig davon muß eine weitere gravierende Benachteiligung der Familien im Steuerrecht bereinigt werden. Bei Familien mit Kindern bleibt nicht einmal das Existenzminimum steuerfrei, d.h. die Steuerpflicht beginnt unterhalb der Regelsätze in der Sozialhilfe. Das ist verfassungswidrig. Auch hier gibt es Überlegungen, insbesondere in der SPD, die Kinderfreibeträge völlig abzuschaffen und ein höheres Kindergeld zu zahlen. Das widerspricht einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Das hat außerdem den Nachteil einer riesigen Umverteilung mit hohen Steuersätzen und verschärft den Widerstand gegen die Besteuerung und gegen den Staat. Letztlich steht dahinter die Ideologie, daß die privaten Einkommen zunächst weitgehend an den Staat abzuführen sind und von diesem wieder zugeteilt werden.

19. Neben der relativen Verschiebung von Rentenansprüchen zugunsten der Erziehenden müssen weitere Maßnahmen eingeleitet werden, die geeignet sind, die Beitragssätze jetzt zu stabilisieren oder zu verringern. Hauptansatzpunkte sind eine Verlängerung der Beitragszeiten über die Rentenreform von 1992 hinaus, also eine weitere und schnellere Anhebung der Regelaltersgrenze, eine stärkere Gewichtung der Zu- und Abschläge bei vorzeitigem bzw. späterem

Rentenzugang und eine kritische Prüfung der Anrechnungszeiten. Außerdem sind alle Anreize für die Frühverrentung abzubauen.

Eine Verlängerung der Jahresarbeitszeiten, eine Erhöhung der Erwerbsquote insbesondere bei Frauen und eine Verkürzung der Ausbildungszeiten, d.h. ein früherer Berufseintritt, erhöhen zwar das laufende Beitragsaufkommen, begründen aber gleichzeitig zusätzliche Rentenansprüche entsprechend der Gewichtung von Beitragsleistungen und Leistungen durch Kindererziehung. Der Hauptvorteil einer stärkeren Erwerbsbeteiligung und Jahresarbeitsleistung liegt in der damit gegebenen zusätzlichen Sparfähigkeit. Alle Überlegungen sind entsprechend für das System der Beamtenpensionen, der Knappschaftsversicherung und der landwirtschaftlichen Altersversorgung anzustellen.

Betriebliche Altersversorgung

20. Eine sinnvolle Ergänzung der Rentenversicherung ist die private Vermögensbildung. Dabei gibt es keine wirtschaftlich nachteiligen Reaktionen, weil klar ist, daß alle Mittel, die dafür aufgebracht werden, die eigenen Vermögenspositionen stärken. Auch bei der Verwendung bestehen keine falschen Anreize, weil jeder bestrebt ist, sein privates Vermögen möglichst zu schonen, es also nicht zu früh in Anspruch zu nehmen, möglichst lange hinzuzuverdienen usw.

Die private Vermögensbildung könnte wirksamer unterstützt werden, indem die verschiedenen Fördersysteme in der Vermögensbildung zusammengefaßt würden. Beispielsweise könnte jedem Bürger die Möglichkeit gegeben werden, steuerfrei ein Risiko- und Altersvorsorgevermögen von etwa 500.000 DM aufzubauen und real auf diesem Niveau zu halten.

21. Für einen großen Teil der Beschäftigten kann eine betriebliche Altersversorgung als Ergänzung der Rentenversicherung genutzt werden. Auch hierbei handelt es sich um ein privates Versorgungssystem.

In Westdeutschland haben rund zwei Drittel der Industriebeschäftigten und ein Drittel der Beschäftigten im Handel eine betriebliche Altersversorgung. Im Durchschnitt beträgt die betriebliche Altersversorgung etwa ein Viertel der Standardrente in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Nach Erhebungen des ifo-Instituts ist der Anteil der Beschäftigten, die eine betriebliche Altersversorgung haben, in der Industrie rückläufig (von 72 Prozent im Jahre 1984 auf 66 Prozent im Jahre 1993) und im Handel etwa gleichbleibend bei 28 Prozent. Als Gründe für diese Entwicklung werden eine ungünstige wirtschaftliche Entwicklung und eine restriktive Gesetzgebung und Rechtsprechung angeführt.

22. Wirtschaftlich können die Leistungen der Unternehmen zugunsten der betrieblichen Altersversorgung als Lohnkostenbestandteile angesehen werden. Bei der wichtigsten Form der betrieblichen Altersversorgung, nämlich bei der Direktzusage, wird ein Teil der Lohnkosten nicht unmittelbar ausgezahlt, sondern es wird eine Rückstellung gebildet, aus der später eine Rente gezahlt wird.

Die Vorteile für das Unternehmen bestehen darin, daß ein Teil der Mittel, der sonst für Lohnzahlungen verwendet würde, über viele Jahre als Liquidität im Betrieb verbleibt. Außerdem bietet die betriebliche Altersversorgung einen Weg, übertarifliche Leistungen zu erbringen, ohne daß dies unmittelbar im Lohnniveau sichtbar und festgeschrieben wird.

Die Risiken der betrieblichen Altersversorgung liegen für die Unternehmen in der unsicheren Dauer der Zahlungen, in der Unsicherheit über die Höhe der Zahlungen und auch in der Unsicherheit über Gesetzesänderungen und über die Rechtsprechung. Besonders groß sind die Risiken, wenn zugesagt wird, eine Versorgungslücke zwischen dem Altersruhegeld aus der gesetzlichen Rentenversicherung und z.B. 80 Prozent des letzten Gehalts aufzufüllen. In diesen Fall übernimmt der Betrieb das Risiko von Rentenniveausenkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung.

23. Die Vorteile für den Arbeitnehmer bestehen in der zusätzlichen Absicherung im Alter. Das gilt zunehmend angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein weiterer Vorteil kann noch darin liegen, daß die Unternehmen aus verschiedenen Gründen bereit sein können, mehr Mittel für die betriebliche Altersversorgung bereitzustellen, als sie in laufenden Löhnen auszahlen würden. Soweit es für die Beschäftigten eine Option zwischen einem etwas höheren Lohn und einer betrieblichen Altersversorgung gibt, wird es für sie vor allem darauf ankommen, daß

- die Pensionszusagen sicher sind,
- ein günstiges Verhältnis zwischen der Pensionszusage und dem hypothetischen Lohnentgang besteht und
- faire Regelungen für die Verfallbarkeit von Zusagen bestehen.

Letztlich kommt es auf das Gesamtpaket an Leistungen an, das mit den Leistungen anderer Betriebe verglichen werden kann.

Hier soll aber die betriebliche Altersversorgung weniger als Teil des Entlohnungssystems, als Instrument der Unternehmensbindung, sondern als Element der Altersvorsorge betrachtet werden.

24. Für kleine Unternehmen kommt aus Gründen der Risikostreuung praktisch nur die Direktversicherung in Betracht. Hier ist der Unterschied zu einer Lebens- oder Rentenversicherung, die vom Arbeitnehmer abgeschlossen wird, relativ gering. Ähnliches gilt für die Pensionskassen, die als unternehmens- oder brancheneigene Lebensversicherungen angesehen werden können.

Fast 60 Prozent der betrieblichen Altersversorgung erfolgt durch Direktzusagen der Unternehmen. Der Reiz dieser Form der Altersversorgung besteht darin, daß Rückstellungen gebildet werden können und somit die Mittel im Betrieb verbleiben bis die Pensionszusagen eingelöst werden müssen. Die Rückstellungen werden so kalkuliert, daß sie der Prämie entsprechen, die für eine entsprechende Rente aus der privaten Lebensversicherung gezahlt werden

müßte. Der gesetzliche Rechnungszinsfuß für diese Zusagen beträgt sechs Prozent.

Die Rückstellungen verringern den zu versteuernden Gewinn, wie dies auch im Falle entsprechender laufender Auszahlungen als Lohnbestandteil der Fall wäre.

25. Grundsätzlich könnte man die Bedingungen für die betriebliche Altersversorgung der freien Vereinbarung zwischen Unternehmen und Beschäftigten bzw. zwischen Unternehmen und Betriebsrat überlassen. Das ergibt sich schon daraus, daß es den Unternehmen freisteht, ob sie eine betriebliche Altersversorgung einführen bzw. beibehalten wollen.

Notwendig ist aber in jedem Fall eine Regelung über die steuerliche Behandlung, also darüber, wann die Aufwendungen für die betriebliche Altersvorsorge steuerlich geltend gemacht werden können. Das ist die Frage, ob Rückstellungen in vollem Umfang zum Zeitpunkt der Zusage gemacht werden können oder über den Zeitraum bis zum Pensionsalter zu verteilen sind und welcher Rechnungszinsfuß anzusetzen ist.

Daneben erscheint es sinnvoll, einige Mindestregeln festzulegen oder sich an Standardtypen zu orientieren, damit die vielfältigen langfristigen Wirkungen der Versorgungssysteme sowohl für den Beschäftigten als auch für den Unternehmer überschaubar bleiben. Soweit gesetzliche Regeln bestehen oder eingeführt werden, ist es besonders wichtig, daß die Regeln verläßlich sind und daß sich neue Regeln nur auf künftige Versorgungszusagen beziehen. Das ist die Grundvoraussetzung für eine solide betriebliche Kalkulation. Das heißt: Die Risiken dürfen nicht durch den Gesetzgeber oder die Rechtsprechung vergrößert oder unkalkulierbar gemacht werden.

Zu einigen Einzelfragen

26. Besonders unbefriedigend unter dem Aspekt der Vorhersehbarkeit und Kalkulierbarkeit ist die Anpassungsklausel in § 16 Betriebsrentengesetz (BetrAVG). Dort ist vorgesehen, daß die laufenden Leistungen alle drei Jahre "nach billigem Ermessen" und unter

Berücksichtigung sowohl der "Belange der Versorgungsempfänger" als auch der "wirtschaftlichen Lage des Arbeitgebers" an die steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen sind.

Im übrigen ist das nicht nur aus der Sicht der Unternehmen, sondern auch aus der Sicht der Arbeitnehmer eine problematische Regelung. Besinnt man sich auf die ökonomische Aufspaltung des Lohnes einer Periode in eine unmittelbare Auszahlung und eine spätere Auszahlung (Pensionszahlung), so wird die Höhe des Gesamtlohnes davon abhängig gemacht, wie sich der Betrieb nach vielen Jahren wirtschaftlich entwickelt. Es besteht kein Zusammenhang mit der Leistung der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Arbeitsleistung. Der Arbeitnehmer bzw. Rentner hat keine Möglichkeit nach vielen Jahren auf eine negative Entwicklung zu reagieren, z.B. durch einen Wechsel des Unternehmens. Wer sich für ein Unternehmen mit einer hohen Altersversorgung und vergleichsweise niedrigen laufenden Löhnen entschieden hat, kann nur darauf hoffen, daß dieser Betrieb dauerhaft marktgängige Produkte herstellt, ein gutes Management und nicht zuletzt immer wieder gute Arbeitskräfte erhält.

Betriebswirtschaftlich werden die Anreize falsch gestellt, weil ein Teil des Erfolges besonderer Anstrengungen nicht den jeweiligen Akteuren und Kapitaleignern zugute kommt, sondern an frühere Beschäftigte verteilt werden muß.

§ 16 Betriebsrentengesetz (BetrAVG) gehört zu den gutgemeinten Regelungen eines Umverteilungsstaates, die in ihren Wirkungen letztlich zum Nachteil sowohl der Beschäftigten als auch der Unternehmen ausgehen und deshalb revidiert werden sollten.

27. Man kann durchaus darüber reden, ob die Leistungen voll indexiert, also real konstant bleiben oder mit der halben Preissteigerungsrate erhöht werden sollen. Für den Arbeitnehmer hat die reale Absicherung einen hohen Stellenwert. Selbstverständlich müßten die Rückstellungen höher bzw. die Pensionszusagen zu Beginn des Leistungszeitraumes niedriger sein.

Mit einer stärkeren realen Absicherung einer Zusage müßte ein niedrigerer Rechnungszinsfuß korrespondieren, d.h. es wären höhere Rückstellungen erforderlich. Zu einer vollen realen Sicherung (Anpassung entsprechend der Preissteigerungsrate) würde ein Rechnungszinsfuß in Höhe des Realzinses von 3 bis 4 Prozent passen. Zu einer vergleichbaren Lösung bei den Rückstellungen käme man, wenn von einer "inflationierten" Pensionszusage ausgegangen werden könnte. Das scheidet aber in der Praxis aus, weil die Inflationsrate und damit die Nominalzahlungen nicht über Jahrzehnte prognostizierbar sind.

Diese Regelungen bestimmen maßgeblich die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung für die Unternehmen. Ganz besonders wichtig ist aber die Verlässlichkeit der Bedingungen für Versorgungszusagen, die schon in der Vergangenheit getroffen wurden.

28. Hinreichend geregelt – insbesondere aus der Sicht der Arbeitnehmer – erscheint die Insolvenzversicherung durch den Pensionssicherungsverein. Diese Absicherung gehört zu den essentiellen Mindestregelungen.
29. Eine wichtige Forderung der Arbeitgeber ist mit dem Nachhaftungsbegrenzungs-gesetz erfüllt worden. Damit wurde die faktisch unbegrenzte Nachhaftungsverpflichtung persönlich haftender Gesellschafter auf einen Zeitraum von fünf Jahren nach dem Ausscheiden aus der Gesellschaft begrenzt.
30. Ein sensibler Punkt in der betrieblichen Altersversorgung ist die Unverfallbarkeit von Versorgungsansprüchen im Falle des Ausscheidens eines Arbeitnehmers aus dem Unternehmen. Aus einer ifo-Umfrage aus dem Jahre 1993 geht hervor, daß mit dem Ausscheiden aus dem Betrieb bei 54,7 Prozent der Männer und 67,1 Prozent der Frauen die Versorgungsanwartschaft verfällt. Nach der geltenden Regelung im Betriebsrentengesetz sind Versorgungsansprüche unverfallbar, wenn der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Ausscheidens das 35. Lebensjahr vollendet hat und

- entweder die Versorgungszusage für ihn mindestens 10 Jahre bestanden hat,
- oder der Beginn der Betriebszugehörigkeit mindestens 12 Jahre zurückliegt und die Versorgungszusage für ihn mindestens drei Jahre bestanden hat.

Selbstverständlich kann das Unternehmen über diese gesetzliche Mindestregelung hinausgehen. Das mag dann sinnvoll sein, wenn nicht bewußt und im Einvernehmen mit den Arbeitnehmern eine gewisse betriebliche Bindung erreicht und ein Bonus für eine längere Betriebszugehörigkeit auf diesem Wege erreicht werden soll. Dafür sind auch weitergehende Staffellösungen im Rahmen der Mindestvorschriften denkbar.

Auch an dieser Stelle wird noch einmal deutlich, daß die betriebliche Altersversorgung nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Alterssicherungssysteme gesehen werden kann, sondern sowohl im Interesse der Arbeitnehmer als auch der Unternehmer als flexibles Instrument der Entlohnung genutzt werden kann.

31. Wirtschafts- und sozialpolitisch ist es wichtig, das Instrument der betrieblichen Altersversorgung als eine der Säulen der Altersvorsorge verlässlich zu gestalten, so daß diese Optionen neben den anderen Formen der Altersvorsorge ohne Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung genutzt werden kann. Dabei wird auch zu überlegen sein, ob das Instrument noch flexibler gestaltet werden kann, so daß ein größerer Anreiz besteht, in guten Zeiten mehr für die Altersvorsorge zu tun.

Pflegeversicherung erhöht die Beitragslast

32. Die demographische Entwicklung hat ähnliche Auswirkungen auf die beschlossene Pflegeversicherung im Umlagesystem wie auf die Rentenversicherung. Der zunehmende Anteil älterer Menschen ist für sich genommen ein Faktor, bei dem systemimmanente Beitragssatzsteigerungen entstehen, wenn nicht die Leistung abgesenkt werden soll oder andere Maßnahmen ergriffen werden.

Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung wirkt die zu erwartende Verschiebung der Altersstruktur steigend auf den Beitragssatz, weil ältere Menschen mehr Leistungen in Anspruch nehmen als junge. Das gleiche Problem wird bei den privaten Krankenversicherungen unter dem Stichwort "Altersrückstellungen" diskutiert, allerdings bezogen auf den einzelnen Versicherten, dessen Beitragslast gleichmäßiger über den Lebenszyklus verteilt werden soll.

Sowohl bei der Pflegeversicherung als auch bei der Krankenversicherung kommen steigende Ansprüche und zusätzliche Behandlungsmöglichkeiten aufgrund des medizinischen Fortschritts hinzu. Solche Leistungssteigerungen lassen sich im Umlagesystem sofort umsetzen – bei steigenden Beitragssätzen. In Ansparsystemen oder Systemen mit Ansparkomponente braucht die Finanzierung zusätzlicher Leistungen einen zeitlichen Vorlauf.

Keine Scheinlösungen wählen

33. Die Diskussion um die Reform der sozialen Sicherungssysteme bzw. um deren Stabilisierung hat immer wieder zu Vorschlägen geführt, die ungeeignet oder sogar kontraproduktiv sind.

So sind höhere Bundeszuschüsse grundsätzlich nur eine andere Form, die Lasten zu erhöhen. Statt der Beitragssätze steigen die Steuersätze; die gesamte Abgabenlast steigt in beiden Fällen. Das Äquivalenzprinzip geht bei der Steuerfinanzierung vollends verloren.

Eine andere Verteilung der Lasten in Richtung Maschinensteuer, also verstärkte Zinssteuer, oder in Richtung Vermögensteuer und/oder Erbschaftsteuer geht ebenfalls in die Gesamtbelastung ein. Die stärkere Besteuerung der Kapitaleinkünfte bzw. des Vermögens ist aber kontraproduktiv, weil damit die Kapitalbildung und Vermögensbildung gedämpft würden. Das gilt insbesondere, wenn die Befürchtung entsteht, der Staat würde um so stärker auf privates Vermögen zugreifen je größer die Finanzierungsprobleme in den Umlagesystemen werden. Wegen der demographischen Entwick-

lung sind aber eine kapitalintensive Produktion und eine intensive private Vermögensbildung besonders dringlich. Eine stärkere Besteuerung der Kapitalerträge wie Zinsen und Dividenden trafe inländische wie ausländische Kapitalanleger und Investoren, die dann in andere Länder ausweichen würden. Versuchte man das Vermögen der Inländer stärker mit Steuern zu belasten, so liefe das einer für die Altersversorgung dringend erwünschten Vermögensbildung entgegen. Die private Altersvorsorge würde unattraktiver. Die Umverteilungskämpfe würden zu Lasten der Zukunftsvorsorge verschärft.

Die Lösung der demographischen Probleme durch kontrollierte Zuwanderung ist ebenfalls kein erfolgversprechender Weg. Zuwanderungen haben allenfalls eine begrenzte Entlastungswirkung. Zuwanderer passen sich im generativen Verhalten schnell der Inlandsbevölkerung an, und Zuwanderer brauchen auch Renten. Erhebliche Schwierigkeiten bereitet die Integration eines starken Stroms von Zuwanderern, zumal die ethnische Struktur, der Bildungs- und Ausbildungsstand und der kulturelle Hintergrund sich stark von den Merkmalen der heimischen Bevölkerung unterscheiden können.

Ergebnis

34. Die Strukturprobleme der Alterssicherungssysteme sind nicht durch einfache Umverteilung der Lasten, sondern nur durch konkrete Reformen der Systeme zu lösen. Der Anstieg der Beitragssätze muß gestoppt werden, wenn nicht die wirtschaftliche Basis und damit auch die Basis der Alterssicherung gefährdet werden soll. Anzustreben ist eine Verringerung der Summe der Beitragslasten aus allen sozialen Sicherungssystemen, ohne Verlagerung auf das Steuersystem.
35. Die dringlichste Aufgabe ist die Stabilisierung der Altersvorsorgesysteme, damit sie weniger abhängig werden von der demographischen Entwicklung und damit sie keine kumulativen negativen Wirkungen auslösen. Deshalb müssen sich die künftigen Renten- und Pensionsansprüche stärker an der Kindererziehung orientieren.

Das bedeutet: Kindererziehungszeiten müssen in der Rentenversicherung ein weit größeres Gewicht erhalten. Dazu bedarf es keiner staatlichen Zuschüsse. Ziel ist es nicht, Einfluß auf die Entscheidung über die Kinderzahl zu bekommen, sondern die Benachteiligung der Eltern zu verringern und das Rentensystem unempfindlicher gegenüber demographischen Änderungen zu gestalten. Sollten sich mehr Eltern für Kinder entscheiden, hätte dies zur Folge, daß mehr Personen eine volle Altersversorgung innerhalb des Systems erreichen können.

Gleichzeitig muß den Personen, die keine Kinder haben, deutlich gemacht werden, daß sie verstärkt eine zusätzliche Altersvorsorge aufbauen müssen, sei es durch Vermögensbildung, Lebensversicherungen oder im Rahmen einer betrieblichen Altersversorgung.

36. Da die Alterssicherungssysteme nur schrittweise umgebaut und stabilisiert werden können, erscheinen zusätzliche Maßnahmen erforderlich:

- Die Regelaltersgrenze sollte früher und stärker als in der Rentenreform vorgesehen angehoben werden.
- Das tatsächliche Rentenzugangsalter von gut 59 Jahren muß dringend erhöht werden, d.h. die Anreize für den vorzeitigen Ruhestand müssen beseitigt werden: keine zusätzlichen Lohnersatzleistungen, keine Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit als Grund für eine vorgezogene Rente.
- Bei vorgezogenen Renten müssen ausreichende versicherungsmathematische Abschläge vorgesehen werden.
- Die Anrechnungszeiten sind allmählich abzubauen.
- Die Hinterbliebenenrenten können parallel mit der Ausweitung von Ansprüchen aufgrund von Kindererziehungszeiten zurückgeführt werden, wobei das systemfremde Bedürftigkeitsprinzip wieder aufgegeben werden sollte.
- Der Staatszuschuß aus Steuermitteln sollte sich an Strukturverschiebungen zwischen den Vorsorgesystemen orientieren, d.h. wenn beispielsweise mehr Erwerbspersonen in die Selbständig-

keit gehen, als Beamte beschäftigt werden oder in stärker steuerfinanzierte Alterssicherungssysteme gehen und damit keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten. Umgekehrt ist eine Anpassung – diesmal als Senkung des steuerfinanzierten Anteils – geboten, wenn der Anteil der Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung steigt.

37. Die genannten Reform- und Anpassungsmaßnahmen sind auf alle umlagefinanzierten Altersvorsorgesysteme anzuwenden, also auch auf die Knappschaftsversicherung, die landwirtschaftliche Altersversorgung und die Beamtenpensionen. So ist beispielsweise auch für die Beamten der Pensionsanspruch nach dem Merkmal Kindererziehung zu differenzieren, d.h. den vollen Anspruch erhalten nur noch Beamte mit Kindern. Kinderlose Beamte müssen dann ebenfalls für einen Teil ihrer Altersversorgung selbst ansparen. Die anderen Maßnahmen sind jeweils entsprechend anzuwenden.

38. Alle Hoffnungen darauf, Rentenreformen könnten sich dadurch erübrigen, daß die Erwerbsbeteiligung zunimmt, die Pro-Kopf-Einkommen stark steigen, mehr Erwerbspersonen zuwandern usw. sind trügerisch und z.T. irreführend. Wichtiger ist: Die Altersvorsorge muß auch dann gesichert werden, wenn es keine Idealentwicklung gibt. Und es wäre grob fahrlässig, sich nicht auf eine normale Entwicklung bzw. auf die absehbare Entwicklung einzustellen.

39. Da die gefährlichen Wirkungen steigender Beitragssätze nicht nur von der Rentenversicherung ausgehen, muß auch in den anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems nach Möglichkeiten gesucht werden, die Beitragssätze zu stabilisieren bzw. wieder zu senken.

Mit dem Beschluß zur Pflegeversicherung ist erreicht worden, daß die bereits Pflegebedürftigen und die sogenannten pflegenahen Jahrgänge sofort eine Leistung erhalten können. Dies war über eine private Pflichtversicherung auf Kapitaldeckungsbasis nicht möglich. Ausgehend von der neuen Situation gibt es jetzt verschiedene

Möglichkeiten, eigenverantwortliche private Anstrengungen als Ergänzung und letztlich sogar als Ersatz des neuen Umlagesystems ist Gang zu setzen. Ein allmählicher Umbau des Systems könnte beispielsweise erreicht werden, indem die Leistungssätze im Umlagesystem für alle noch nicht pflegebedürftigen Personen nominal konstant gehalten und die Versicherten verpflichtet würden, die Differenz bis zum jeweiligen real konstanten Pflegesatz durch eine private Versicherung, durch private Pflegezusagen, durch gebundenes Vermögen usw. selbst abzusichern. Dies würde einen allmählich sinkenden Beitragssatz und auf lange Sicht den Übergang in eine reine private Vorsorge erlauben.

40. Neben den Reformen der umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme kommt der privaten Vorsorge durch Vermögensbildung eine zunehmende Bedeutung zu. Die Spar- und Vermögensbildungsprozesse müssen jetzt verstärkt in Gang gesetzt werden, damit in der ungünstigen demographischen Zeit nach dem Jahre 2010 ein höherer Kapitalstock zur Verfügung steht, der sowohl ein höheres Sozialprodukt ermöglicht als auch eine verringerte Nettokapitalbildung in dieser Zeit erlaubt. Hinzu kommen die immer wieder unterschätzten Motivationsvorteile, privates Kapital zu bilden und mit dem erworbenen Vermögen sparsam umzugehen. Das ist ein Kern der erfolgreichen Eigentumsidee und Privatinitiative in der Sozialen Marktwirtschaft.

Rudolf Dreßler

Die Alterssicherung der Zukunft – Eine systemübergreifende Betrachtung

Es ist erst zwei Jahre und dreieinhalb Monate her, daß die Rentenreform 1992 in Kraft getreten ist. In den Jahren davor war intensiv diskutiert worden. Alle klassischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen waren sich einig, daß unsere Alterssicherung keinen radikalen Systemwechsel braucht. Im Konsens wurde beschlossen, die lohn- und beitragsbezogene Rentenversicherung zu reformieren, um ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit auch angesichts künftiger Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung zu gewährleisten.

Das Ergebnis, die Rentenreform 1992, wurde von SPD, CDU, CSU und FDP gemeinsam eingebracht und verabschiedet. Damit wurde die Finanzierung der Renten für mindestens 20 Jahre gesichert. Nach Rechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger hat die Rentenreform 1992 den Beitragssatzanstieg, der ursprünglich für die Zeit bis 2030 prognostiziert worden war, bereits halbiert. Die wichtigsten Elemente der Rentenreform brauche ich nur kurz zu erwähnen:

- Nettolohnbezogene Rentenanpassung.
- Erhöhung des Bundeszuschusses auf rd. 20 Prozent der Rentenausgaben und für die Zukunft Beteiligung des Bundes am demographischen Risiko der Rentenversicherung.
- Automatischer Regelmechanismus von Beitragssatz, jährlicher Rentenerhöhung und Bundeszuschuß, damit der Gesetzgeber künftig bei finanziellen Engpässen nicht mehr punktuell eingreifen muß.
- Höhere Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitslosen.
- Neuregelung der Anerkennung und Bewertung der beitragslosen Zeiten.
- Schrittweise Erhöhung der Altersgrenzen ab 2001 mit der Maßgabe der Überprüfung und gegebenenfalls Revision ab 1997.

- Parallelmaßnahmen in der Beamtenversorgung (vor allem Linearisierung der Pensionsformel und Übertragung der Altersgrenzen wie in der Rentenversicherung).

Obwohl noch nicht einmal alle diese Maßnahmen in Kraft und längst noch nicht voll wirksam geworden sind, haben Konservative und Wirtschaftliberale eine neue Rentenkampagne begonnen.

Eine **sachliche** Notwendigkeit zu Eingriffen in das Rentensystem gibt es nicht. Weder akut noch im Verlauf des kommenden Jahrzehntes ist Illiquidität der Rentenkassen zu befürchten. Das haben die Ausführungen von Professor Ruland erneut belegt.

Die Tatsache, daß führende Koalitionspolitiker an der neuen Rentenkampagne mitwirken und sie immer wieder anheizen, zeigt, daß es nicht um einen Pausenfüller und auch nicht um Fragen der kurz- und mittelfristigen Haushaltspolitik, sondern um einen strategischen Plan geht. Es geht nicht um die Renten, sondern um die Destruktion der Sozialversicherung. Es geht um den historischen Bruch mit den sozialstaatlichen Traditionen der Bundesrepublik Deutschland.

Einen anderen Grund kann es überhaupt nicht haben, wenn der Bevölkerungsaufbau des Jahres 2030 in einen Zusammenhang mit der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise gebracht wird, wie es der Bundeswirtschaftsminister im Sommer vorigen Jahres versucht hat. Denn es gibt erkennbar keinerlei sachlichen Zusammenhang zwischen diesen beiden Problemen. Das Finanzierungsproblem der Alterssicherung ist kein kurz-, sondern ein langfristiges Problem, das frühestens ab 2010 aktuell wird.

Unbestritten ist, daß sich die Altersstruktur der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahrzehnten erheblich verändern wird. Der sogenannte "demographische Alterslastquotient", das heißt das Verhältnis der Personen ab Alter 60 zu den Personen im erwerbsfähigen Alter ab 20 bis unter 60, wird stark zunehmen. Dieses Verhältnis wird sich als Folge des Geburtenrückganges und der gestiegenen Lebenserwartung von heute etwa 36 : 100 bis 2030 möglicherweise verdoppeln.

Durch langfristige Zuwanderung kann die zusätzliche "Alterslast" allerdings wesentlich aufgefangen werden. Allein in den vier Jahren 1989 bis 1992 sind 2,75 Mio. Personen mehr ein- als ausgewandert. Deswegen und wegen der deutschen Einheit sind heute die gesamtdeutschen Bevölkerungsprojektionen für das Jahr 2030 sogar günstiger als 1989 bei der Beratung des Rentenreformgesetzes für die alte Bundesrepublik unterstellt wurde.

Entscheidend für die Finanzierung der Altersversorgung ist jedoch nicht das Zahlenverhältnis der Geburtsjahrgänge in der Bevölkerung, sondern wieviele Erwerbstätige und Beitragszahler zur Verfügung stehen und wie produktiv deren Arbeit ist. Jene, die jetzt mit düsteren Prognosen die Rentenkampagne anheizen, machen den Kardinalfehler, oder sollte ich sagen, sie verengen ihre Argumentation bewußt darauf, daß sie lediglich auf die Geburtenziffern und die Lebenserwartung starren. Sie tun so, als sei die Rentenfinanzierung ein rein biologisches Problem. Offensichtlich glaubt man, mit solchen Vereinfachungen besser Panik stiften zu können, um so den gewünschten gesellschaftspolitischen Kurswechsel durchzusetzen.

In Wirklichkeit ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung für die Finanzierung der Altersversorgung nur ein Einflußfaktor unter vielen anderen.

Mindestens genauso wichtig sind die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Erwerbsbeteiligung der Frauen, die Arbeitszeit, die Dauer der Ausbildung, die Produktivitätsentwicklung, der Umfang der Frühinvalidität oder die Zuwanderung.

Wie stark die Finanzierung der Rentenversicherung allein vom Umfang der Arbeitslosigkeit abhängt, zeigt eine einfache Rechnung: hätten wir sechs Millionen Arbeitsplätze mehr – soviele Jobs fehlen nämlich in Deutschland –, dann könnte der Rentenversicherungsbeitrag um 2,5 Prozentpunkte gesenkt werden. Er würde nicht bei 19,2, sondern um 16,7 Prozent liegen.

Es wäre völlig unverantwortlich, die Existenz langfristiger Finanzierungsprobleme der Alterssicherung zu leugnen. Das hat die SPD nie getan, auch das unterscheidet uns vom Bundesarbeitsminister, dessen Politik sich auf die Verbreitung optimistischer Stimmung beschränkt.

In der Sache kommt es darauf an, sich von der primitiven biologischen Sichtweise zu lösen.

Wer auf die biologische Rententheorie fixiert ist, neigt zwangsläufig zur Überdramatisierung der Probleme und verfehlt auch eine richtige Lösungsstrategie. Denn trotz niedriger Geburtenziffern und hoher Lebenserwartung sind sehr unterschiedliche ökonomische Szenarien möglich.

Eine katastrophale Verschlechterung der Relation von Rentenempfängern und Beitragszahlern ist keineswegs naturgegeben. Nur 54 Prozent der Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren sind heute tatsächlich rentenversicherungspflichtig beschäftigt; die anderen 46 Prozent sind arbeitslos, in Ausbildung, erwerbsunfähig, im Vorruhestand, Hausfrauen, sozial ungeschützt beschäftigt, beziehen vorgezogene Altersrenten, sind im Beamtenverhältnis oder als Selbständige erwerbstätig usw.

Das verdeutlicht, wie groß auch bei gegebener demographischer Entwicklung der verbleibende wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Spielraum ist.

Das Rentenproblem ist also in erster Linie weder ein Geburtenproblem, noch ein Rentenniveauproblem, sondern ein Arbeitsmarktproblem.

Das, was ich "Rentenbiologismus" nenne, ist nicht der einzige Fehler, der in der Rentendebatte gemacht wird. Ein anderer, ebenso törichter Fehler besteht darin, die Probleme und Lösungsstrategien nicht richtig in die zeitliche Dimension einzuordnen und die kurz-, mittel- und langfristige Perspektive zu verwechseln. Diesen Fehler hat zum Beispiel der Wirtschaftsminister im letzten Sommer gemacht, als er mit Blick auf die langfristigen Rentenprobleme als kurzfristige Maßnahme die Erhöhung der Altersgrenzen gefördert hat. Das ist offenkundiger Unsinn, denn damit werden nicht die Renten gesichert, sondern nur die Arbeitslosigkeit verschlimmert. Den gleichen Fehler, nur in umgekehrter Richtung, machen aber auch diejenigen, die mit Verweis auf die aktuelle Arbeitslosigkeit die Erhöhung der Zahl der Beitragszahler für **unmöglich erklären** und jede Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf immer und ewig ablehnen.

Wer die kurz- und langfristige Perspektive durcheinanderwirft, der erkennt, daß die demographische Entwicklung in Deutschland bis 2030 voraussichtlich nicht kontinuierlich, sondern in drei sehr deutlich verschiedenen Phasen ablaufen wird.

Das führt dann zwangsläufig dazu, daß die Politik **entweder zu früh** Maßnahmen trifft und damit Schaden anrichtet oder daß sie langfristig notwendige **Entscheidungen verschläft**:

Damit wir die richtigen Entscheidungen zur richtigen Zeit treffen und umsetzen, sind drei Phasen der Entwicklung zu unterscheiden:

- In der ersten Phase wird chronischer, nicht zuletzt auch demographisch bedingter Arbeitskräfteüberschuß herrschen. Die anfangs sehr hohe Arbeitslosigkeit wird nur sehr allmählich abgebaut, und zwar in dem Umfang, in dem das Erwerbspotential langsam abnimmt und die Zahl der Beschäftigten ansteigt. **Wann** diese Phase endet, hängt von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung und daher nicht zuletzt von der Politik ab. Das Prognos-Institut erwartet in seiner jüngsten Arbeitsmarktprojektion für das Jahr 2010 noch eine **Arbeitsmarktlücke** von ca. 3,5 Mio. Arbeitsplätzen.

In dieser Phase wird die Zahl der Rentenberechtigten etwas schneller wachsen als die Zahl der Beschäftigten. Deshalb werden die Kosten der Alterssicherung allmählich steigen. Allerdings wird es keine dramatischen Entwicklungen geben. Der Rentenversicherungsbeitrag wird aufgrund der Maßnahmen des Rentenreformgesetzes bis 2010 voraussichtlich unter 22 Prozent bleiben. Er wird damit deutlich unter der Prognose liegen, die der Rentenreform zugrundelag.

- In der zweiten Phase, vielleicht von etwa 2010 bis 2030 wird aus demographischen Gründen Arbeitskräftemangel herrschen. Gleichzeitig wird die "Alterslast" deutlich ansteigen. In dieser Phase wird der Arbeitskräftebedarf das Erwerbspotential rechnerisch übersteigen. Vollbeschäftigung wird sich aber deswegen nicht automatisch einstellen, sondern nur dann, wenn es der Arbeitsmarktpolitik gelingt, strukturelle Disproportionen und Qualifizierungsdefizite abzubauen. **Versagt die Arbeitsmarktpolitik**, dann ist damit zu rechnen, daß wir gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel haben werden.

- In der dritten Phase, die etwa 2030 beginnen könnte, wird sich schließlich die "Alterslast" auf hohem Niveau stabilisieren und dann leicht zurückgehen.

Daraus ergibt sich der aus sozialdemokratischer Sicht wichtigste Grundsatz für die ganze Rentendebatte: Die Lösung der demographisch bedingten Probleme liegt vor allem in der Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen und der Beitragszahler. Die Lösung liegt gerade nicht in Leistungskürzungen in der Rentenversicherung oder Abgabenerhöhungen. Deshalb bedarf es einer umfassenden Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Wir werden vor folgenden Aufgaben stehen:

- Der Anteil des Erwerbspotentials an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter muß erhöht werden. Dazu gehören vor allem die Förderung der Frauenerwerbsquote und die Verringerung der Frühinvalidität.
- Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik müssen dafür sorgen, daß das Erwerbspotential voll ausgeschöpft wird. Dabei kommt langfristig speziell der Förderung der Erwerbsarbeit im Alter besondere Bedeutung zu.
- Die wesentlichen Strukturmerkmale der gesetzlichen Rentenversicherung, vor allem die Lohnbezogenheit, die Orientierung am Ziel der Lebensstandardsicherung, der soziale Ausgleich und die Umlagefinanzierung, können und müssen beibehalten werden.
- Wir brauchen eine systemübergreifende interne Rationalisierung des Alterssicherungssystems durch Ausschöpfung der Einsparmöglichkeiten bei den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen. Ohne "Harmonisierung" der Alterssicherungssysteme ist die Alterssicherung in Deutschland auf Dauer nicht zu sanieren. Das ergibt sich allein schon daraus, daß die anderen Alterssicherungssysteme mindestens vor den gleichen Problemen stehen wie die Rentenversicherung.
- Die Einsparmöglichkeiten in anderen Teilbereichen des Sozialbudgets, die sich aufgrund der demographischen Entwicklung automatisch ergeben, müssen ausgeschöpft werden, um damit die unver-

meidlichen Mehrbelastungen für die Alterssicherung zu kompensieren.

- Die Familienpolitik muß wesentlich verbessert werden. Es muß Eltern leichter gemacht werden, Kinderwünsche zu realisieren. Das kann mit Erfolgsaussicht nur geschehen, wenn in erster Linie die gleichberechtigte Berufstätigkeit von Müttern und Vätern gefördert wird. Die herkömmliche Form der Geburtenförderung, also der Versuch, Frauen mit materiellen Anreizen zum Erwerbsverzicht zu bewegen, ist dagegen bestenfalls erfolglos; im Erfolgsfall wäre eine solche Politik sogar kontraproduktiv, weil sie das Erwerbspotential schwächt.
- Längerfristig muß eine kontrollierte Zuwanderung gefördert werden, um die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu vergrößern.

Die besondere Schwierigkeit einer integrierten Strategie zur langfristigen Sicherung der Renten besteht darin, daß wir bereits im kommenden Jahrzehnt, das heißt in der Phase chronischer Arbeitslosigkeit für die zweite Phase vorsorgen müssen, in der dann demographisch bedingte Arbeitskräfteknappheit herrschen wird. Wir müssen also jetzt schon die Basis für die langfristige Erhöhung des Arbeitskräfteangebots legen, ohne daß dadurch die chronische Arbeitslosigkeit **verschlimmert wird**. Unter diesem Aspekt verdienen folgende Politikfelder Priorität für das kommende Jahrzehnt:

- Eine systematische Arbeitsmarktpolitik muß verhindern, daß die Arbeitslosigkeit sich strukturell so weit verfestigt, daß sie auch dann bestehen bleibt, wenn die Arbeitsmarktbilanz rechnerisch ausgeglichen ist.
- Wir müssen die Frühinvalidität durch besseren Arbeitsschutz und bessere Rehabilitation bekämpfen. **Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Vermeidung von Frühinvalidität ist humaner und effektiver als die weitere Erhöhung des Rentenalters.**
- Wir müssen die institutionellen Hilfen für die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf ausbauen, um das Erwerbspotential von Frauen zu stärken. Eine solche Strategie muß frühzeitig einsetzen, denn das qualifizierte Erwerbspotential von Frauen mittleren Alters

läßt sich nicht auf Knopfdruck mobilisieren, sondern nur wenn sie nicht viele Jahre auf Hausfrauentätigkeit oder geringfügige Beschäftigung verwiesen waren.

- Die Alterssicherung der Frauen muß reformiert werden. Es müssen eigenständige Rentenansprüche geschaffen werden. Das Ziel muß dabei sein, die Berufstätigkeit von Frauen mit Kindern auch durch entsprechende Gestaltung des Rentenrechts zu fördern. Wir müssen von der sozialversicherungsrechtlichen Begünstigung der Hausfrauenehe wegkommen. Frauen der älteren Jahrgänge, die ihre Lebensplanung nicht auf Erwerbstätigkeit eingerichtet haben, müssen durch lange Übergangsfristen geschützt werden.
- Schon im kommenden Jahrzehnt muß die interne Umstrukturierung des Alterssicherungssystems – die sogenannte "Harmonisierung" – in Angriff genommen werden. Denn es handelt sich um Besitzstände, die nur für die Zukunft mit langen Übergangsregelungen abgebaut werden können.
- Wenn in den nächsten ein bis zwei Jahrzehnten die Verkürzung der Lebensarbeitszeit notwendig ist, um den Arbeitsmarkt zu entlasten, dann sollten wir nicht die Altersgrenze in der Rentenversicherung senken. Denn es ist klar, daß langfristig die Altersgrenze herauf- und nicht heruntersetzt werden muß. Besser wären befristete Lösungen in Form eines Vorruhestandes neuen Typs, die über das System der Bundesanstalt für Arbeit abgewickelt werden. Die bereits beschlossene Erhöhung der Altersgrenzen sollte nicht aufgehoben, sondern nur verschoben werden, falls das aus arbeitsmarktpolitischen Gründen notwendig sein sollte.
- Die Arbeitszeit während des Erwerbslebens, das heißt die tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit muß verkürzt werden. Das ist die einzige Form der Arbeitszeitverkürzung und der Beschränkung des Arbeitskräfteangebotes, die nicht langfristig die Finanzierung der Alterssicherung erschwert. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Rentnerinnen und Rentner, vermittelt durch die Lohndynamik der Renten, an der Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung mit beteiligt sind und daß das Verhältnis von Lohnsumme und Rentensumme nicht verändert wird. Außerdem erleichtert diese Art der Arbeits-

zeitverkürzung die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf, was sowohl für die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen als auch für die Stabilisierung der Geburtenrate große Bedeutung hat.

Einige Konservative plädieren dafür, in die Rentenversicherung Elemente der Geburtenförderung einzubauen. So hat sich der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Schäuble dafür ausgesprochen, im Hinblick auf den Geburtenrückgang "die Verantwortung für Kinder stärker zum Bestandteil des Rentenvertrages zu machen". Auf solche Gedanken kann man allerdings leicht verfallen, wenn man die Rentenfinanzierung als rein biologisches Problem mißverstehet und nicht willens oder in der Lage ist, es als komplexes Problem einer integrierten Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu begreifen.

Die SPD ist prinzipiell für eine bessere Honorierung der Kindererziehung in der Rentenversicherung, vertritt aber folgende Position:

- Die sozialpolitische Aufgabe der Rentenversicherung ist die Alterssicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Deshalb muß es unbedingt bei der Lohn- und Beitragsbezogenheit bleiben.
- Abgesehen von der besseren Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung in den ersten Lebensjahren der Kinder muß ein gleicher Beitrag auch zur gleichen Rente führen, unabhängig davon, wieviele Kinder der Beitragszahler oder die Beitragszahlerin hat.
- Wir setzen uns ein für eine umfassende Reform der Alterssicherung der Frauen, durch die eigenständige Rentenansprüche geschaffen werden. Dadurch sollen die Frauen gleichberechtigt an den Rentenanwartschaften ihrer Männer partizipieren und für die Zeit der Kindererziehung einen wesentlich verbesserten Ausgleich erhalten.
- Der Familienlastenausgleich muß wesentlich verbessert werden. Deshalb fordern wir als ersten Schritt ein allgemeines Kindergeld von 250 DM und die Abschaffung der steuerlichen Kinderfreibeträge.

Ganz generell ist es nicht sinnvoll, Alterssicherung und Familienpolitik zu vermischen. Ich gebe zu: es ist nicht völlig falsch, wenn gesagt wird, der Nutzen der Kinder wird durch die Rentenversicherung sozialisiert, während die Kosten der Kinder privatisiert geblieben seien. Mit einigen Einschränkungen – immerhin gibt es beträchtliche öffentliche Transfers

an die Familien, und außerdem werden praktisch die gesamten Ausbildungskosten vom Staat oder von den Unternehmen getragen – ist das richtig. Wer daraus aber die These von der "Diskriminierung der Familie" in der Alterssicherung ableitet, gerät in die Gefahr, falsche Schlüsse zu ziehen.

Es ist richtig und konsequent, auch die Kinderkosten stärker zu "sozialisieren", das heißt vor allem den Kinderlastenausgleich zu verbessern. Engagierte Familienpolitiker ziehen aber häufig den entgegengesetzten Schluß, nämlich die Altersversorgung weitgehend von der persönlichen Kinderzahl abhängig zu machen. Das wäre keine solidarische Verteilung der Kinderkosten, sondern nur eine "Re-Familiarisierung" und Reprivatisierung der Alterslast.

Familienpolitisch wäre die Umfunktionierung der Rente in eine Art "Alterskindergeld" völlig verfehlt, **denn die Familien bedürfen der Unterstützung dann, wenn die Kinder sich noch im Hause oder in der Ausbildung befinden, nicht erst wenn die Eltern das Rentenalter erreicht haben und die Kinder selbst schon erwachsen sind.** Auch der Sicherung der Renten würde ein Bärendienst erwiesen, wenn man solchen extremen Vorschlägen folgte. Wenn allein aus der Tatsache der Erziehung von zwei oder mehr Kindern ein vollwertiger Rentenanspruch entsteht, dann wäre das ohne jeden Zweifel eine massive Subventionierung der Hausfrauenehe. Das steht in eklatantem Widerspruch zu der Notwendigkeit, die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern. Aus all diesen Gründen sollte man Altersversorgung und Familienlastenausgleich auseinanderhalten.

Die langfristigen Probleme der Alterssicherung sind komplex. Sie sind ein Teil der Strukturprobleme der Arbeitsgesellschaft. Wer die Renten-debatte auf simple Schlagworte reduziert, sei es das "sterbende Volk" oder die "Ausbeutung der Familie", sei es die "Überforderung der Wirtschaft" oder der "Zusammenbruch des Sozialstaates" trägt nicht zur Lösung des Problems bei. Einzig eine arbeitsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik kann die Zukunft der Altersversorgung sichern.

Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung

Rudolf Dreßler, MdB, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Peter König, Forschungsinstitut, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Gerhard Kühlewind, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Prof. Dr. Franz Ruland, Erster Direktor, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/Main

Dieter Schewe, Vorstandsvorsitzender, Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Bonn

Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1

Ausländer im vereinten Deutschland - Perspektiven der Ausländerpolitik
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2

Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3

Zuwanderungspolitik der Zukunft (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4

Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5

Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6

**Multikulturelle Gesellschaft - Der Weg zwischen Ausgrenzung und
Vereinnahmung?** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7

Ursula Mehrländer, Günther Schultze

**Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland - Fakten, Argumente,
Vorschläge** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8

Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9

Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10
**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher
Interessenvertreter in den neuen Bundesländern** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11
Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12
Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13
**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – Eine
dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14
**Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik –
Vergleich mit europäischen Ländern** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15
Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsperspektiven
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16
Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 17
**Gesundheitsstrukturgesetz – Geeignet zur Lösung der Probleme im
Gesundheitswesen?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 18
**Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Ist ein Gesamtkonzept für die neuen
und alten Bundesländer erforderlich?** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 19
Deutsche und Polen – Zwischen Nationalismus und Toleranz (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 20
**Betriebliche Gesundheitspolitik auf dem Prüfstand – Die Verantwortung von
Politik und Medien**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 21
Entstehung von Fremdenfeindlichkeit – Die Verantwortung von Politik und Medien

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 22
**Partizipationschancen ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen
Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland**
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 23
Fremdenfeindlichkeit und Rassismus – Herausforderung für die Demokratie
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 24
Gesundheitspolitik in Unternehmen der neuen Bundesländer (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 25
Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 26
**Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? – Modernisierungsdruck
und Reformbedarf** (vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 27
**Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern – Ein ökonomisch und sozial tragfähiges
Konzept?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 28
Ausbildung und Beschäftigung – Übergänge an der zweiten Schwelle

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 29
Chancengleichheit für ausländische Jugendliche

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 30

Privatisierung von Gesundheitsleistungen – Die soziale Krankenversicherung auf Abwegen

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 31

Einwanderungspolitik Kanadas und der USA – Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland?

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32

Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 33

Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik – Mehr Weiterbildung bei veränderten Arbeitszeiten?

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 34

Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 35

Ost-West-Migration – Fluchtursachen und Handlungsperspektiven

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 36

Soziale Sicherung auf dem Prüfstand – Gerät die Rentenversicherung ins Wanken?

Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:

Friedrich-Ebert-Stiftung

Abt. Arbeits- und Sozialforschung

D-53170 Bonn