

Der Generationenvertrag muß schon jetzt langfristig gesichert werden

Stärkere Familienförderung unerlässlich
zur Überwindung des Geburtentiefs

Die Beratungen über das 21. Rentenanpassungsgesetz (RAG) dienen aus der Sicht der SPD/FDP-Koalition der begrenzten Zielsetzung, die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung bis 1982 zu gewährleisten. Aber bereits heute ist es notwendig, sich die langfristigen Perspektiven der Finanzierung der Rentenversicherung vor Augen zu führen und daraus rechtzeitig Konsequenzen zu ziehen.

Junge Beitragszahler von heute werden die Rentner des Jahres 2030 sein. Mindestens bis zu diesem Zeitpunkt müssen also auch rentenpolitische Langzeitkonzeptionen greifen — als Bestandteil einer umfassenden Gesellschaftspolitik, die vorrangig familien- und bevölkerungspolitische Konsequenzen beinhaltet. Nur eine ausreichende Zahl von Erwerbstägigen im nächsten Jahrhundert kann künftige Rentenansprüche gewährleisten.

Diese Dokumentation, in der diese Zusammenhänge erläutert und belegt werden, hat der Vorsitzende des Arbeitskreises Sozial- und Gesellschaftspolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Heinz Franke zusammengestellt.

Jüngste Daten der Bevölkerungsentwicklung

Nach vorläufigen Berechnungen gab es 1977

- 358 347 Eheschließungen (2 % weniger als im Vorjahr),
- 582 348 Geburten (3,4 % weniger als im Vorjahr),
- 704 922 Gestorbene (3,8 % weniger als im Vorjahr).

Der Rückgang bei den Eheschließungen im Jahre 1977 konzentriert sich auffällig auf das zweite Halbjahr. Nach der Altersschichtung der Bevölkerung hätte sich

eigentlich für 1977 ein Zuwachs bei den Eheschließungen ergeben müssen. Entgegen den Erwartungen hat sich der ohnehin seit Jahren zurückgehende Trend bei den Eheschließungsziffern 1977 und Anfang 1978 jedoch wesentlich verschärft.

Anhaltende Geburtenrückgänge

Von den 582 348 Lebendgeburten entfallen 503 942 auf die deutsche Bevölkerung. Gegenüber den Erwartungen in der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung von 533 100 Geburten ist damit ein Defizit von 29 158 (5,5 %) festzustellen. Die ohnehin recht pessimistischen Annahmen der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung sind somit weit unterschritten worden.

Geburtenzahlen 1975 bis 1978 — Deutsche Bevölkerung

	Istzahlen	Erwartungszahlen 5. koordinierte Bevölkerungs- vorausschätzung	Defizit Istzahlen zu Erwartungszahlen absolut	in %
1975	504 639	523 200	18 561	3,5
1976	514 204	526 100	11 896	2,3
1977	503 942	533 100	29 158	5,5
1978	—	538 800	—	—

Als Folge zurückgehender Eheschließungen, ansteigender Abtreibungszahlen und auch im Hinblick auf schlechte Berufsaussichten und hohe Arbeitslosigkeit der 20- bis 30-jährigen ist künftig mit weiteren Geburtenrückgängen zu rechnen.

Steigende Lebenserwartung

Von den 704 922 Sterbefällen des Jahres 1977 entfallen 696 885 auf die deutsche Bevölkerung. Gegenüber der Annahme der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung von 755 700 Gestorbenen sind fast 60 000 oder 8 % weniger Sterbefälle zu verzeichnen als angenommen wurde (1976 22 000 weniger).

Da die Sterblichkeit der über 55jährigen besonders stark zurückgegangen ist und ein höherer Anteil der Bevölkerung ein hohes Alter erreicht als in den 60er Jahren, ist künftig mit einer höheren Rentnerquote zu rechnen, als aus den bisherigen Langzeitrechnungen hervorgeht.

Sterbeüberschüsse geringer als erwartet

Zurückgehende Sterbeziffern sind die Ursache dafür, daß der Sterbeüberschuß bei der deutschen Bevölkerung nur bei 192 943 liegt, statt bei 222 600 nach den

Annahmen der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung. Der erfreuliche Rückgang der Sterblichkeit hat aber Konsequenzen für Konzeptionen, die langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten. Die nachstehende Tabelle belegt, daß es sich um eine Entwicklung handelt, die sich nicht auf 1977 beschränkt.

Entwicklung der Sterbeüberschüsse — Deutsche Bevölkerung

	1975	1976	1977
Geburten (Istzahlen)	504 639	514 204	503 942
Gestorbene (Istzahlen)	740 269	724 578	696 885
Sterbeüberschuß	235 630	210 374	192 943
Erwarteter Sterbeüberschuß nach der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung	213 700	220 600	222 600
Saldo-Istzahlen gegenüber Erwartungszahlen	+ 21 930	— 10 226	— 29 657

Eine Steigerung der Lebenserwartung ist in jüngster Zeit auch bei älteren Männern (in den 60er Jahren nur Frauen) festzustellen. Bei beiden Gruppen erreicht nicht nur ein höherer Prozentsatz die Altersgrenzen von 60 und 65 Jahren; auch die Lebenserwartung der Menschen, die diese Altersschwelle erreicht haben, steigt erfreulicherweise an.

Neue Milliardenrisiken für Rentenversicherung

Der Rentenanpassungsbericht 1977 (Bundestagsdrucksache 8/119) stützt seine Fünfzehnjahresausgabenberechnungen nicht mehr auf die versicherungstechnischen Bilanzen 1961/63, sondern auf „neue Rechnungsgrundlagen“ und hat danach die Ansätze der Rentenausgaben um 3,3 % höher angesetzt. Im übrigen erfaßt aber die Fünfzehnjahresrechnung der Rentenversicherungsträger nicht die jüngsten Tendenzen der Steigerung der Lebenserwartung älterer Mitbürger. Hier stecken aber für die Rentenversicherung schon für den Zeitraum bis 1981 zusätzliche finanzielle Risiken bei den Ausgaben, auf jeden Fall erst recht Milliardenrisiken für den 15-Jahres-Zeitraum.

Geburtenrückgänge beeinträchtigen Wachstum, entlasten vorübergehend öffentliche Haushalte

Die Geburtenzahlen werden wahrscheinlich weiter zurückgehen — bedingt durch zurückgehende Eheschließungsziffern und steigende Abtreibungszahlen (IV. Quartal 1977: von 16 168 registrierten legalen Abtreibungen 63 % Notlagenindikation).

Die Erwartungen in der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung von 538 800 Geburten 1978 und 545 700 Geburten 1979 bei der deutschen Bevölkerung werden voraussichtlich erheblich unterschritten. Daraus ergeben sich längerfristig negative Perspektiven für Arbeitsmarkt und wirtschaftliches Wachstum (kindbezogene Berufe und Wirtschaftszweige). Andererseits werden für Gebietskörperschaften und Krankenversicherungsträger Einsparungen mittelfristig dadurch eintreten, daß Kindergeld, sonstige Leistungen für Kinder, Familienhilfe und Mutterschutz in der Krankenversicherung und Aufwendungen (Unterhaltung, besonders aber Investitionen) in familienergänzenden Einrichtungen weniger Mittel erforderlich werden.

Der Prozeß der Beeinträchtigungen des wirtschaftlichen Wachstums durch Bevölkerungs- und Geburtenrückgänge wird sich allerdings mindestens mittelfristig gegenüber den Erwartungen aufgrund zurückgehender Sterblichkeit verlangsamen. Beispiel dafür ist der Wohnungsmarkt, wo Sättigungserscheinungen später in Erscheinung treten werden und dementsprechend noch länger die Voraussetzungen für die Durchführung von wachstumsfördernden Wohnungsbauprogrammen gegeben sind. Insgesamt sichert der große Bedarf der zahlenmäßig zunehmenden älteren Generation an Gütern und Dienstleistungen ein hohes Beschäftigungsvolumen. Da aber die Transfereinkommen der älteren Generation aus den Primäreinkommen der arbeitenden Generation abgezweigt werden müssen, ergibt sich für diese zwangsläufig langfristig daraus eine steigende Aufgabenbelastung.

Überalterungsprozeß schneller als erwartet

Auf der Basis der fünften koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung (Bundestagsdrucksache 8/680) wurden folgende Quoten über 65jähriger bei der deutschen Bevölkerung angenommen:

1975	15 % (Bevölkerungszahl: 57,9 Millionen)
1985	15 % (Bevölkerungszahl: 55,7 Millionen)
2000	16 % (Bevölkerungszahl: 52,2 Millionen)
2015	18 % (Bevölkerungszahl: 46,3 Millionen)
2030	23 % (Bevölkerungszahl: 39,4 Millionen)

Die fünfte koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung unterstellt bei der deutschen Bevölkerung 65 v. H. der zur Bestandserhaltung notwendigen Geburtenzahlen (Nettoreproduktionsrate 0,65). Zur Zeit liegt die Nettoreproduktionsrate bei etwa 0,6. Unterstellt man ein Absinken der Nettoreproduktionsrate auf 0,5 bis 1985 und für die Folgezeit ein Einpendeln auf diesen Wert, so ergibt sich bereits nach Berechnungen der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 8/680) bis 2030 sogar ein Ansteigen des Anteils der über 65jährigen auf 29 % der Gesamtbevölkerung.

Langfristige Beitragssteigerungen in der Rentenversicherung

Prognos hat im Dezember 1977 in einer Studie verschiedene Modellrechnungen über die möglichen Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgelegt,

die je nach verschiedenen Annahmen eine kontinuierliche Steigerung der Beitragsätze in der Rentenversicherung auf 26,6 % bis 41,5 % im Jahre 2030 ausweisen — gegenüber 18 % zur Zeit.

Interessant ist bei diesen Berechnungen u. a., daß eine Basisrechnung mit einem bestimmten Datenkranz (geltendes Leistungsrecht, heutige konstante Fruchtbarkeitsziffern, jährliche Lohnsteigerungsraten von 6,5 %, allmählich Abbau der Arbeitslosigkeit, Rückgang der gesamten Wohnbevölkerung von derzeit 61,4 Millionen auf 55,6 Millionen im Jahre 2000 und 44 Millionen im Jahre 2030, Steigerung der Lebenserwartung um ein Jahr bis 2000 und ein weiteres Jahr bis 2030) einen notwendigen Beitragssatz von 33,3 % ergeben würde. Würde aber die derzeitige Lebenserwartung unverändert bleiben, beliefe sich der notwendige Beitragssatz unter sonst gleichen Voraussetzungen auf 30,3 %, also 3 % oder fast ein Zehntel niedriger.

Dabei ist durchaus denkbar, daß die Lebenserwartung stärker als um zwei Jahre bis 2030 steigt, wenn man berücksichtigt, daß sie zwischen 1960/62 und 1973/75 bei neugeborenen Jungen um 1,28 Jahre auf 68,04 Jahre, Mädchen um 2,25 Jahre auf 74,54 Jahre gestiegen ist.

Hier werden die Langzeitprobleme erkennbar, die nur lösbar sind, wenn die Zahl der Geburten wieder erheblich steigt — auch wenn durchschlagende Beitragserhöhungen erst in den 90er Jahren nötig sein werden und zunächst nur geringfügig durch die Geburtenentwicklung beeinflußt werden. Für spätere Phasen (etwa ab 2010) gewinnt aber die Geburtenentwicklung an Gewicht. Ein starker Überalterungsprozeß der Inlandsbevölkerung als Folge von Geburtenrückgängen wäre aber kaum korrigierbar. Dies hat auch eine Stellungnahme der EKD vom März 1978 deutlich gemacht.

Geburtenförderung schon heute gesellschaftspolitische Hauptaufgabe

Die Gewährleistung des Generationenvertrages für spätere Jahrzehnte ist nur möglich, wenn dafür schon jetzt die demographischen Grundvoraussetzungen gesichert werden, die nur sehr begrenzt durch Sachinvestitionen und Hereinnahme von ausländischen Arbeitskräften substituierbar sind. Die Probleme dürften lösbar werden, wenn bei der deutschen Bevölkerung die Nettoreproduktionsrate im langfristigen Trend wieder auf etwa 0,85 bis 0,9 (von zur Zeit 0,6) steigt.

Schon eine solche begrenzte Zielsetzung erfordert einen Anstieg der jährlichen Geburtenzahlen bei der deutschen Bevölkerung von 500 000 1977 auf 700 000 bis 800 000 in den nächsten Jahren. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind vor allem:

- Schaffung eines familien- und kinderfreundlichen Klimas;
- Verbesserung der rechtlichen Bestimmung für Ehe und Familie;

- Abbau des Zukunftspessimismus in der jüngeren Generation, besonders hinsichtlich der Lebensbedingungen von Kindern in Kindheit, Jugend und Erwachsenenalter;
- Sicherung einer kontinuierlichen, weniger experimentiersüchtigen Schulpolitik;
- Ausbau der direkten Familienförderung (Kindergelderhöhungen, eventuell kombiniert mit Wiedereinführung von Steuerfreibeträgen für Kinder, Erziehungsgeld);
- Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung im Rentenrecht (mindestens für Zeiten des Bezugs von Erziehungsgeld);
- bessere Absicherung der Familien mit alleinerziehenden Elternteilen und mehreren Kindern als zwangsläufige Konsequenz aus dem wachsenden Scheidungsrisiko, weil sonst namentlich jüngere Frauen die Zahl der Kinder so begrenzen werden, daß eine Scheidung nicht zu unvertretbaren Lebensbedingungen für Mutter und Kinder und Überbeanspruchung der Mutter bei Zwang zur Erwerbstätigkeit führt;
- Ausbau familienergänzender Kindertagesstätten, besonders für Familien, in denen ein Alleinerzieher oder beide Elternteile Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit ausüben wollen;
- Ausbau der Familienhilfe (Sozialstationen) für die Fälle der Erkrankung des haushaltsführenden Elternteils, bei Pflegebedürftigkeit kranker oder behinderter Haushaltsangehöriger;
- gezielte Förderung des Wohnungsbaues für den Bedarf kinderreicher Familien sowie des Wohneigentums, Verbesserung der Wohngeldansprüche kinderreicher Familien.

Ein spürbarer Fortschritt in der Realisierung der hier angesprochenen Einzelaspekte würde auch der Eindämmung der „sozialen Indikation“ nach § 218 dienen.

Der mit verbesserter Familienförderung verbundene erhöhte Aufwand ist der notwendige Preis für nationales Überleben schlechthin, besonders aber für die dauerhafte Finanzierbarkeit der Alterssicherung.

Gefahren für das Rentensystem bei Hinnahme einer starken Überalterung

Es ist auch bei hohem realem Wirtschaftswachstum schwer vorstellbar, daß die Erwerbstätigen in der Lage wären, Beitragssätze von über 30 v. H. auch im Zuge einer langfristigen Entwicklung allein für die Rentenversicherung auf sich zu nehmen, zumal auch Mehrbelastungen in der Krankenversicherung und für die Gebietskörperschaften unausweichbar sein dürften. Dann drohen aber in einem permanenten Prozeß ständige Eingriffe in das Leistungsrecht spätestens etwa ab dem Jahr 2000. Zu befürchten wären

- allgemeine Rentenzuwachsbeschränkungen oder sogar Einfrieren von Renten,
- Nivellierung der Rentenleistungen,
- Verschiebung der Altersgrenzen für den Rentenbezug nach oben,
- die Kombination verschiedener Maßnahmen.

Die Langzeitprobleme der Rentenversicherung müssen auch in die Vorüberlegungen zur Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Witwen- und Witwerversorgung bis 1984 aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts einbezogen werden. Hier wird ein wichtiger Punkt die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung in der Alterssicherung sein müssen.

Der Auftrag der Opposition — Problembewußtsein für zukunftsorientierte Politik schaffen

Die SPD/FDP-Koalition ist offensichtlich nicht gewillt, unabewisbare Maßnahmen für eine zukunftsorientierte Familienpolitik und auch Bevölkerungspolitik in Angriff zu nehmen.

Dies verpflichtet die Opposition, die Öffentlichkeit auf die Versäumnisse der SPD/FDP-Koalition hinzuweisen. Ausdruck dieser Haltung war u. a. die Einbringung einer Anfrage im Bundestag zur langfristigen demographischen Entwicklung, durch die die Bundesregierung gezwungen wurde, die ihr bekannten negativen Perspektiven für die langfristige Bevölkerungsentwicklung dem Bundestag und der interessierten Öffentlichkeit vorzulegen. Weitere parlamentarische Initiativen werden folgen müssen. Es besteht vor allem die Möglichkeit wie auch die Notwendigkeit, die jüngeren Beitragszahler auf die für sie drohenden Beeinträchtigungen ihrer Alterssicherungsansprüche aufmerksam zu machen, wenn nicht bald durch eine verantwortungsbewußte zukunftsorientierte Politik die Voraussetzungen für eine dauerhafte Funktionsfähigkeit des Generationenvertrages gewährleistet werden.

Nur so kann es auch der jetzigen Regierungskoalition erschwert werden, die durch Vernachlässigung der Humaninvestitionen für die nächste Generation in Milliardenhöhe eingesparten Mittel in andere, zunächst wahlwirksame Leistungen zu stecken oder Finanzierungslücken in anderen Ausgabenbereichen zu schließen.

Die direkten Anfragen der CDU/CSU im Bundestag — z. B. in der Rentenpolitik und Familienpolitik — können, soweit sie finanzwirksam sind, nur die grundsätzliche Richtung der Opposition deutlich machen, die sie im Falle der Übernahme der Regierungsverantwortung verfolgen würde. Erst bei Übernahme der vollen Verantwortung kann die CDU/CSU sich allmählich die finanziellen Spielräume für Ausgabenverlagerungen nach sachlichen Notwendigkeiten schaffen, indem sie wieder mehr wirtschaftliches Wachstum einleitet, Arbeitslosigkeit abbaut und damit die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften und der Träger der sozialen Sicherung verbessert.

In der Oppositionsrolle sind die Möglichkeiten der CDU/CSU auch deshalb begrenzt, weil sie zwangsläufig weitgehend die Voraussetzungen akzeptieren muß, die durch Bundeshaushalt und mittelfristige Finanzplanung der SPD/FDP-Koalition seit nunmehr 8½ Jahren gesetzt wurden und deren Perspektiven als Folge einer falsch angesetzten Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik bis in die 80er Jahre hinein düster sind.

Wenn es bei vielen Gruppen der Gesellschaft Unzufriedenheit über zu große Zurückhaltung der CDU/CSU hinsichtlich bestimmter finanzwirksamer gesellschaftspolitischer Maßnahmen gibt, so kann dazu nur festgestellt werden, daß sich eine Opposition unglaublich machen würde, wenn sie permanent Initiativen mit haushaltsmäßigen Auswirkungen ohne Deckungsvorschläge einbringen würde — seien sie auch sachlich noch so begründet. Eine andere Politik ist erst mit anderen Mehrheiten möglich. Dazu können alle Kräfte der Gesellschaft beitragen, die für eine Politik eintreten, die auch das Wohl der nächsten Generation einbezieht und nicht nur den nächsten Wahltermin im Auge hat.

Gesellschaftspolitik braucht ethische Maßstäbe

Die Sozial- und Gesellschaftspolitik der SPD/FDP-Koalition seit 1969 war zunächst von einer Reform euphorie ohne Realitätsbezug bestimmt. Schon Mitte der 70er Jahre scheiterte diese Phase u. a. an selbstverschuldeten Einbrüchen beim wirtschaftlichen Wachstum und wurde durch eine Politik abgelöst, die u. a. durch das Haushaltstrukturgesetz 1975, Leistungseinschränkungen im 20 RAG, Kostendämpfungsgesetz Krankenversicherung und jetzt im 21. RAG bestimmt ist und künftig sein wird. Letztlich wirkt sich hier auch das Fehlen ordnungspolitischer Maßstäbe wie des Subsidiaritätsprinzips aus. Schlimmer noch ist das Fehlen einer von ethischen Maßstäben geleiteten Gemeinwohlorientierung, die auch die Ansprüche der nächsten Generation und die zu ihrer Befriedigung notwendigen Humaninvestitionen planvoll in das heutige politische Handeln einbezieht. Der hier bestehenden Defizite wird sich die CDU/CSU besonders annehmen.