

Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“

I. Auftrag der Kommission

Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ ist am 12. Juni 1996 von der Bundesregierung mit dem Auftrag eingesetzt worden, „Vorschläge zu erarbeiten, wie auch angesichts der demographischen Entwicklung der bewährte Generationenvertrag für die Zukunft weiterentwickelt werden kann“. Sie hat sich am 5. Juli 1996 konstituiert und in der Folgezeit in insgesamt 10 Sitzungen, davon eine zweitägige Klausurtagung, beraten.

Zur Stabilisierung der Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Beitragszahlern und angesichts des sich aufgrund der Globalisierung der Wirtschaft verschärfenden internationalen Wettbewerbs ist eine Begrenzung des Beitragssatzanstiegs in der gesetzlichen Rentenversicherung – wie er sich derzeit mittel- und langfristig abzeichnet – zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland unausweichlich.

Die zu erwartenden demographischen Veränderungen machen ein Umsteuern in allen Alterssicherungssystemen und damit auch in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich. Ziel muß sein, diese Belastungen unter Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit sachgerecht zu verteilen.

Dazu bedarf es eines ausgewogenen Maßnahmenbündels, das einerseits die Belastung der künftigen aktiven Generationen begrenzt, andererseits ein angemessenes lohn- und beitragsbezogenes Sicherungsniveau bei einer tragfähigen Beitrags-/Leistungsrelation gewährleistet. Nur auf diese Weise ist es möglich, die Akzeptanz des Generationenvertrages bei Jungen und Alten zu stärken.

Die Kommission hat ihre Beschlüsse überwiegend einvernehmlich und im übrigen mit deutlichen Mehrheiten gefaßt.

II. Grundentscheidungen

Die Kommission geht von den folgenden Grundentscheidungen aus:

1. An der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten wird festgehalten.
2. Das Versicherungsprinzip wird gestärkt.
3. Das Umlageverfahren wird beibehalten.
4. Die Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung wird abgelehnt.

III. Vorschläge der Kommission

Auf der Basis dieser Grundentscheidungen legt die Kommission ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung des bewährten Generationenvertrages vor:

1. Zur Sozialversicherungspflicht geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und neuer Formen arbeitnehmerähnlicher Selbständigkeit

Die Kommission schlägt vor:

- Personen, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung geringfügig beschäftigt sind, werden auch hinsichtlich der geringfügigen Nebenbeschäftigung in die Sozialversicherungspflicht einbezogen.
- Selbständige mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit werden (mit einer zeitlich befristeten Befreiungsregelung) in die Rentenversicherungspflicht einbezogen.

2. Zur Bewältigung der steigenden demographischen Belastung

Die Kommission schlägt vor:

- Die Rentenanpassungsformel wird um einen demographischen Faktor ergänzt.
- Dieser Faktor soll die längere Rentenbezugsdauer als Folge des Anstiegs der Lebenserwartung berücksichtigen und die daraus entstehenden Belastungen zu gleichen Teilen auf Beitragszahler und Rentner verteilen.
- Maßgeblich ist – ohne Differenzierung nach dem Geschlecht – die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen seit der Rentenreform 1992.
- Der Lebenserwartungsfaktor wirkt – für alle Jahrgänge und für Männer und Frauen einheitlich – auf Rentenzugang und Rentenbestand gleichermaßen.
- Für eine Anhebung der Altersgrenzen sieht die Kommission derzeit keine Notwendigkeit.

- Eine Veränderung der Abschlagsregelung bei einem Renteneintritt vor Vollendung des 65. Lebensjahres lehnt die Kommission ab.

3. Zum Bundeszuschuß und zur Finanzierung von neuen Leistungen

Die Kommission schlägt vor:

- An der geltenden Formel zur Fortschreibung des Bundeszuschusses wird festgehalten.
- Zu Lasten der Rentenversicherung dürfen in Zukunft neue oder erweiterte Aufgaben nur noch dann begründet werden, wenn sie durch eine aktuelle, leistungsadäquate Beitragszahlung an die Rentenversicherung gedeckt sind.

4. Zur Verstetigung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung

Die Kommission schlägt vor:

- Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird künftig nicht verändert, wenn die voraussichtliche Rücklage innerhalb eines Korridors von 1 bis $1\frac{1}{2}$ Monatsausgaben liegt.

5. Zur systematischen Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten

Die Kommission schlägt vor:

- Es wird eine Familienkasse eingerichtet, durch die die Generationensolidarität mit den Alten um eine entsprechende Generationensolidarität mit Kindern ergänzt wird.
- In der Familienkasse werden kind- und familienbezogene Transfers, insbesondere Erziehungsgeld und Beiträge für Kindererziehungszeiten, gebündelt. Die Finanzierung erfolgt aus allgemeinen Steuermitteln. Die Familienkasse wird an eine bereits bestehende Einrichtung angegliedert; eine neue Behörde ist nicht erforderlich.

- Für Kindererziehungszeiten, für die in Zukunft Rentenansprüche begründet werden sollen, werden von der Familienkasse aktuelle, leistungsadäquate Beiträge zur Rentenversicherung und zu anderen Alterssicherungssystemen gezahlt.
- Für Kindererziehungszeiten, für die bereits Ansprüche und Anwartschaften bestehen, verbleibt es hinsichtlich der Finanzierung bei der derzeitigen Regelung.
- Bei einem Zusammentreffen von Kindererziehungszeiten mit anderen Beitragszeiten werden die Kindererziehungszeiten additiv zu den anderen Zeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze angerechnet.

Die Kommission lehnt es ab,

die Beiträge zur Rentenversicherung nach der Kinderzahl zu differenzieren.

6. Zur Frage einer Reform der Hinterbliebenenversorgung

Die Kommission ist der Auffassung, daß auf eine Hinterbliebenenversorgung durch die gesetzliche Rentenversicherung nicht verzichtet werden kann.

Sie hält das System der Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung jedoch für reformbedürftig.

Sie ist der Auffassung, daß diese Reform nur auf der Basis von detailliertem Datenmaterial zur Arbeits-, Einkommens- und Versorgungssituation von Frauen vorbereitet werden kann. Sie hält es deshalb für notwendig, die Ergebnisse der vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gemeinsam in Auftrag gegebenen Untersuchung „Altersversorgung in Deutschland“ abzuwarten.

7. Zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Invaliditätssicherung ein unverzichtbares Element der gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Sie lehnt daher eine Herausnahme der Absicherung des Risikos vorzeitiger Minderung der Erwerbsfähigkeit aus der gesetzlichen Rentenversicherung ab.

Die Kommission hält jedoch eine Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit für erforderlich. Dazu schlägt sie im einzelnen vor:

- Die Risiken der Invalidität und der Arbeitslosigkeit sind zu trennen und sachgerecht der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen. Bei der Beurteilung der Minderung der Erwerbsfähigkeit von Versicherten ist nicht mehr wie bisher auf den Gesundheitszustand und auf die konkrete Situation auf dem Arbeitsmarkt abzustellen (sog. konkrete Betrachtungsweise), sondern allein auf den Gesundheitszustand der Versicherten (sog. abstrakte Betrachtungsweise).
- Die derzeitige Aufteilung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wird durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente ersetzt. Vorgeschlagen wird eine Abstufung dahingehend, daß
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur bis zu 3 Stunden täglich erwerbstätig sein können, eine volle Erwerbsminderungsrente erhalten,
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch zwischen 3 Stunden und unter 6 Stunden täglich erwerbstätig sein können, eine halbe Erwerbsminderungsrente erhalten,
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch 6 Stunden und mehr täglich erwerbstätig sein können, keine Erwerbsminderungsrente erhalten.
- Für den Fall des Zusammentreffens von Erwerbsminderungsrenten mit Erwerbs- oder Erwerb ersatzeinkommen sind sachgerechte und transparente Regelungen zur Begrenzung der Kumulation vorzusehen.
- Die Zurechnungszeit wird bis zum vollendeten 60. Lebensjahr verlängert.
- Die Höhe der Renten wegen Erwerbsminderung wird an die Höhe der ab Vollendung des 60. Lebensjahres vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrenten angeglichen.
- Die Höhe der Altersrente wegen Schwerbehinderung wird an die Höhe der jeweils anderen vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrente angeglichen.
- Die Realisierung dieses Vorschlags setzt flankierende Maßnahmen insbesondere im Recht der Arbeitslosenversicherung voraus.

8. Zur Stärkung der 2. und 3. Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung

Die Kommission schlägt vor:

- Zur langfristigen Stärkung des Gesamtsystems der Alterssicherung ist ein deutlicher und rascher Ausbau der kapitalfundierten Altersvorsorge in den bestehenden Systemen der 2. und 3. Säule anzustreben. Die Möglichkeiten der

betrieblichen und privaten Altersvorsorge sind auch durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern.

- Der derzeitigen Stagnation und dem – in Teilbereichen – zu beobachtenden Rückgang der betrieblichen Altersvorsorge ist durch Verbesserung der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken. Entsprechende Maßnahmen müssen das Ziel haben, die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge wieder zu erhöhen und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge muß für die Arbeitnehmer durch Veränderungen bei den mobilitätshemmenden Unverfallbarkeitsvoraussetzungen und für die Betriebe durch langfristig berechenbare Anpassungsverpflichtungen erhöht werden. Zudem sind größere Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Diese Maßnahmen sind durch korrespondierende steuerrechtliche Maßnahmen zu flankieren.
- Es sollen Voraussetzungen geschaffen werden, die auch Unternehmen, Betriebspartner und Tarifvertragsparteien veranlassen können, Vereinbarungen zur ergänzenden Altersvorsorge der Arbeitnehmer zu treffen.
- Die staatliche Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand nach dem Vermögensbildungsgesetz ist auf den Bereich der Altersvorsorge auszudehnen und auf Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu konzentrieren.

9. Zur Besteuerung der Alterssicherung

In der Kommission besteht Einvernehmen darüber, daß es bezüglich der einkommensteuerrechtlichen Behandlung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen Handlungsbedarf gibt.

Die Kommission hat die Vorschläge der Steuerreformkommission zur Kenntnis genommen. Die vorgeschlagenen Änderungen der Besteuerung von Alterseinkommen erschweren die Anpassung der Alterssicherungssysteme an die künftigen Herausforderungen. Sie führen bei höheren Renten und beim Zusammentreffen von gesetzlichen Renten und Leistungen der betrieblichen und privaten Vorsorge zu einer höheren Besteuerung und zu einer Absenkung der Nettoabsicherung. Darüber hinaus wird der notwendige Ausbau von betrieblicher und privater Vorsorge erschwert.

Die Vorschläge der Steuerreformkommission berühren zwar nicht das Eckrentenniveau, doch kann der vorgeschlagene Weg eine Rückkehr zum Bruttoprinzip bei der Renten-anpassung verbunden mit der Gefahr steigender Beitragssätze notwendig machen. Die Kommission weist darauf hin, daß durch die Vorschläge nur ein verhältnismäßig geringer fiskalischer Effekt erzielt wird, dem eine beträchtliche Verunsicherung von Millionen von Rentnern und ein beachtlicher Verwaltungsaufwand gegenüberstehen. Schließlich gibt die Kommission zu bedenken, daß mit der Aufgabe der Ertragsanteilsbesteuerung,

bei der ein späterer Rentenbeginn zu einer niedrigeren Steuerbemessungsgrundlage führt, die Bereitschaft zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit beeinträchtigt wird.

10. Zu Maßnahmen in anderen Alterssicherungssystemen

Die Kommission geht davon aus,

daß die in der gesetzlichen Rentenversicherung zu treffenden Maßnahmen gleichgerichtete und gleichgewichtige Maßnahmen in allen ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen zur Folge haben werden.

Begründung der Vorschläge

I. Auftrag der Kommission

Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ ist am 12. Juni 1996 von der Bundesregierung mit dem Auftrag eingesetzt worden, „Vorschläge zu erarbeiten, wie auch angesichts der demographischen Entwicklung der bewährte Generationenvertrag für die Zukunft weiterentwickelt werden kann“. Sie hat sich am 5. Juli 1996 konstituiert und in der Folgezeit in insgesamt 10 Sitzungen, davon eine zweitägige Klausurtagung, beraten.

II. Grundentscheidungen

Die Kommission geht von den folgenden Grundentscheidungen aus:

1. An der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten wird festgehalten.
2. Das Versicherungsprinzip wird gestärkt.
3. Das Umlageverfahren wird beibehalten.
4. Die Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung wird abgelehnt.

Das Niveau der Absicherung großer Teile der Bevölkerung gegen die materiellen Risiken der Invalidität und des Alters hängt von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft ab. Eine dynamische und beschäftigungsintensive Wirtschaftsentwicklung ist daher entscheidende Voraussetzung für die Finanzierung sozialstaatlicher Transfersysteme im allgemeinen und der gesetzlichen Rentenversicherung im besonderen. Eine derartige Entwicklung setzt eine wachstums- und beschäftigungsintensive Gesamtpolitik des Staates und der Tarifpartner voraus. Zu einer solchen Politik kann und muß auch die Rentenversicherung einen Beitrag leisten, indem der Ausgabenzuwachs gedämpft wird und eine sachgerechte Finanzierung der Ausgaben der Rentenversicherung erfolgt, um den Beitragssatzanstieg und so die Kosten des Faktors Arbeit zu begrenzen.

1. An der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten wird festgehalten

An der mit der Rentenreform 1957 getroffenen und mit der Rentenreform 1992 bestätigten Grundentscheidung, daß die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung lohn- und beitragsbezogen sind, hält die Kommission fest. Dazu gibt es für sie keine sozialpolitisch und finanziell akzeptable Alternative.

Für die Kommission kommt eine Ablösung des derzeitigen Rentensystems durch ein steuerfinanziertes Grundversorgungssystem nicht in Betracht, und zwar ganz unabhängig davon, daß ein Systemwechsel in einem sehr langen Zeitraum kaum überwindbare Übergangsprobleme mit sich bringen würde. Denn eine Grundversorgung widerspricht dem Leistungsprinzip und enteignet die Beitragszahler, ohne daß die demographisch bedingten Probleme für das Alterssicherungssystem gelöst würden. Der Anreiz zu Schwarzarbeit und Leistungsverweigerung würde erhöht, weil eine Grundversorgung im Alter ohne Beitragszahlung gesichert wäre.

Deshalb lehnt die Kommission auch eine – wie auch immer ausgestaltete – Grundversicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung (z. B. bedarfsorientierte Mindestsicherung) ab, die zudem mit dem Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten unvereinbar wäre.

2. Das Versicherungsprinzip wird gestärkt

Nach Auffassung der Kommission muß das Versicherungsprinzip gestärkt werden, ohne den Solidarausgleich in der Rentenversicherung aufzugeben. Dieser Weg wurde bereits mit dem Rentenreformgesetz 1992 beschritten und mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz fortgesetzt. Eine stärkere Betonung des Prinzips von Vorleistung und Gegenleistung entspricht der Beitragsfinanzierung und begrenzt die Belastung der Rentenversicherung mit über den Risikoausgleich hinausgehenden Umverteilungseffekten. Dies stärkt die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung in das staatliche beitragsfinanzierte Versicherungssystem.

3. Das Umlageverfahren wird beibehalten.

Nach Auffassung der Kommission ist am Umlageverfahren festzuhalten. Es hat sich unter schwierigsten Bedingungen bewährt und ermöglichte auch in den Nachkriegsjahren und nach der Währungsreform 1948 eine finanzielle Absicherung der Rentner. Es kann flexibel auf sich ändernde politische, ökonomische und demographische Veränderungen eingestellt werden. Die sofortige Einbeziehung einer Bevölkerung von rund 16 Mill. Menschen in ein Alterssicherungssystem – wie es mit der Wiedervereinigung erforderlich wurde – wäre im Kapitaldeckungsverfahren unmöglich gewesen.

Das Umlageverfahren sichert bestehende, durch Beiträge erworbene Ansparungen. Bei einer Umstellung auf ein kapitalfundiertes Verfahren würde die erwerbstätige Generation in einer langen Übergangsphase zusätzlich belastet; sie müßte das auslaufende bestehende System in der Übergangsphase finanzieren und zugleich die Kapitaldeckung für die eigene Alterssicherung aufbauen.

4. Eine Kapitaldeckung in der Rentenversicherung wird abgelehnt

Die Kommission lehnt Vorschläge, in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Kapitaldeckung einzuführen, ab. Eine weitgehende Umstellung auf ein kapitalfundiertes Rentensystem birgt das Risiko, die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten, das stark erhöhte Kapitalangebot sicher und ertragbringend aufzunehmen, zu überfordern und volkswirtschaftliche Verwerfungen herbeizuführen. Es wäre

ein Kapitalstock in einer Größenordnung von 10 Billionen DM erforderlich, um die gegenwärtigen Renten und Rentenanwartschaften abzusichern, und seine Bildung würde auch nur dann eine positive Auswirkung auf die längerfristige Finanzlage der Rentenversicherung haben, wenn aus ihm in vollem Umfang reale Erträge erzielt werden könnten.

Unabhängig davon wäre eine Kapitaldeckung für die gesetzliche Rentenversicherung ordnungspolitisch bedenklich. Sie widerspräche der Notwendigkeit, wirtschaftliche Machtkonzentration zu verhindern und den Staatseinfluß durch Privatisierung und Deregulierung zurückzudrängen. Angesichts der Größenordnung des Kapitalstocks, der in einer halbstaatlichen Institution selbst bei einer partiellen Kapitalbildung gebildet würde, wären Fehlleitungen größten Ausmaßes im Investitionsprozeß nicht auszuschließen. Auch die Einflußnahme der Finanzpolitik auf die Verwendung des Kapitals könnte nicht sicher vermieden werden.

Die Kommission lehnt daher jede Form der Kapitaldeckung oder Teilkapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung ab.

Sie weist aber in diesem Zusammenhang auf folgendes hin: Wenn der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten auf 20 Prozent festgeschrieben würde, und die nicht für die Umlagefinanzierung benötigten Beitragsteile und Bundeszuschußteile einer Kapitalreserve zugeführt würden, ergäbe sich bei Verwirklichung der übrigen Vorschläge der Kommission bis Anfang der 20er Jahre des nächsten Jahrhunderts eine Kapitalreserve in Höhe von rund $1\frac{1}{2}$ Billionen DM. Würde man in den Folgejahren diese Kapitalreserve sukzessive abschmelzen, ließe sich rein rechnerisch der Beitragssatz von 20 % bis über das Jahr 2040 hinaus konstant halten. Aus beschäftigungspolitischen und den genannten ordnungspolitischen Gründen lehnt die Kommission jedoch auch eine derartige nur vorübergehende Kapitalansammlung in der gesetzlichen Rentenversicherung ab.

Die Kommission erachtet allerdings eine die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzende kapitalgedeckte, private und betriebliche Altersvorsorge für wichtig und förderungswürdig.

Auf Basis dieser Grundentscheidungen legt die Kommission ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung des bewährten Generationenvertrages vor.

III. Zur Begründung der Vorschläge im einzelnen

1. Zur Sozialversicherungspflicht geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und neuer Formen arbeitnehmerähnlicher Selbständigkeit

Die Kommission sieht Handlungsbedarf bei der geringfügigen Beschäftigung und bei neuen Formen der Selbständigkeit.

Die Kommission schlägt vor:

- Personen, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung geringfügig beschäftigt sind, werden auch hinsichtlich der geringfügigen Nebenbeschäftigung in die Sozialversicherungspflicht einbezogen.
- Selbständige mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit werden (mit einer zeitlich befristeten Befreiungsregelung) in die Rentenversicherungspflicht einbezogen.

Veränderungen in der Arbeitswelt und ihre Auswirkungen auf die Sozialversicherung

Technischer Fortschritt, Globalisierung und Flexibilisierung verändern nicht nur die internationale Arbeitsteilung, sondern auch die traditionellen Beschäftigungsformen, auf die die sozialen Sicherungssysteme abgestellt sind. Die Kommission ist bei der Diskussion des Wandels der Arbeitswelt zu dem Ergebnis gelangt, daß diese Veränderungen keine Veranlassung geben, von der grundsätzlichen Anbindung der sozialen Sicherung an das Arbeitsverhältnis abzugehen. Zwar ist die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes dadurch geprägt, daß dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen teilweise durch Teilzeitarbeit, Kurzarbeit, befristete Arbeit und Leiharbeit ersetzt worden sind. Ebenso wie dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen sind diese Beschäftigungsformen in der Sozialversicherung versicherungspflichtig, so daß für sie auch Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt werden. Das Beitragsvolumen wird lediglich auf mehr Personen verteilt. Die Kommission sieht für diese Personenkreise keine Veranlassung zu Rechtsänderungen, da sie in die Solidargemeinschaft einbezogen sind und aus der Sozialversicherung Leistungen erhalten.

Anders beurteilt die Kommission die Situation bei den geringfügigen versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen und bei Erwerbstätigkeiten in neuen Formen der Selbständigkeit; letztere werden in der politischen Diskussion vielfach unter dem

Begriff „Scheinselbständigkeit“ thematisiert. In diesen Bereichen sieht die Kommission grundsätzlichen Handlungsbedarf.

Zwar darf es nicht das Ziel der Rentenpolitik sein, die Flexibilisierung der Beschäftigungsformen zu verhindern oder auch nur zu behindern. Sie muß aber dafür Sorge tragen, daß ein ausreichender Versicherungsschutz für schutzbedürftige Personen erhalten und eine Erosion der Finanzierungsbase der Sozialversicherung vermieden wird.

In den letzten Jahren hat die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung an Dynamik gewonnen. Nach den Ergebnissen des sozioökonomischen Panels ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten zwischen 1991 und 1995 um 25 v.H. auf 6,4 Mio gestiegen. Andere Untersuchungen zeigen, daß insbesondere die Zahl der geringfügig Nebenbeschäftigten überproportional gestiegen ist.

Die Zahl der Selbständigen mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit beläuft sich nach aktuellen Schätzungen – je nach Definition – auf bis zu 900.000 Personen.

Geringfügige versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse

Die Kommission hat die Frage diskutiert, ob dem von ihr im Bereich der geringfügigen versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich gesehenen Handlungsbedarf dadurch entsprochen werden soll, daß die Sozialversicherungsfreiheit der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse beseitigt oder jedenfalls eingeschränkt wird. Dabei hat sie das gesamte in der öffentlichen Diskussion befindliche Spektrum der in Betracht kommenden Maßnahmen behandelt. Diese reichen von einer Herabsetzung der Entgeltgrenze für zeitlich unbefristete geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von derzeit monatlich 610,- DM auf eine Bagatellgrenze von beispielsweise 100,- DM/Monat über ein Einfrieren der Entgeltgrenze auf dem heutigen Stand bis hin zur Einführung von Quotenregelungen, wonach geringfügige Beschäftigungsverhältnisse insoweit versicherungspflichtig wären, als sie zahlenmäßig einen bestimmten Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten in einem Unternehmen übersteigen.

Die Kommission ist nach Diskussion solcher Vorschläge zu dem Ergebnis gelangt, daß durch deren Realisierung der Gefahr einer Erosion der Solidargemeinschaft und des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts zwar entgegengewirkt würde, daß mit entsprechenden Maßnahmen aber auch Probleme verbunden wären. Ihrer Meinung nach gibt es offenbar noch kein Konzept, mit dem einerseits dem von ihr grundsätzlich angenommenen Handlungsbedarf im Bereich der geringfügigen versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse allgemein Rechnung getragen werden könnte, das andererseits aber auch keine negativen Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme und auf die Arbeitswelt hat. Nach Auffassung der Kommission bedürfen die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen weiterer Prüfung.

Geringfügige versicherungsfreie Nebenbeschäftigungen

Bei der Beratung der Situation derjenigen geringfügigen versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse, die neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt werden, ist die Kommission zu einem konkreten Vorschlag gelangt. Die Einbeziehung dieser geringfügigen Nebenbeschäftigungsverhältnisse in die Sozialversicherungspflicht hält sie für sachgerecht und – wegen der überproportionalen Zunahme der Zahl solcher Beschäftigungsverhältnisse – auch für vordringlich. Für die Kommission ist es nicht nachvollziehbar, warum zwei geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zur Feststellung der Versicherungs- und Beitragspflicht zusammengerechnet werden, eine versicherungspflichtige Hauptbeschäftigung und eine Nebenbeschäftigung aber nicht. Dies führt beispielsweise dazu, daß ein Arbeitnehmer, der bei seinem Arbeitgeber Mehrarbeit leistet, auch in dieser Mehrarbeit sozialversicherungspflichtig ist, daß ein anderer Arbeitnehmer, der bei einem zweiten Arbeitgeber geringfügig nebenbeschäftigt ist, in dieser geringfügigen Nebenbeschäftigung dagegen versicherungsfrei ist. Maßgeblich für die Entscheidung der Kommission war auch, daß durch die Einbeziehung von geringfügigen Nebenbeschäftigungen in die Sozialversicherungspflicht grundsätzlich nur beitragsgedeckte zusätzliche Verpflichtungen in den Sozialversicherungssystemen entstehen, weil diesen Personen das gesamte Leistungsspektrum bereits aufgrund ihrer Hauptbeschäftigung zusteht. Eine Minderheit der Kommissionsmitglieder sieht bei den geringfügig Beschäftigten keinen dringenden Handlungsbedarf. Die geringfügig Nebenbeschäftigten seien über ihren Hauptberuf sozial abgesichert. Die isoliert geringfügig Beschäftigten könnten eine ausreichende Alterssicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ohnehin nicht aufbauen; diese Personen verfügten aber in der Regel über eine anderweitige Absicherung, z. B. über den Ehegatten. Außerdem seien versicherungsfrei geringfügig Beschäftigte für viele Klein- und Mittelbetriebe, insbesondere in der Existenzgründungsphase, unentbehrlich.

Arbeitnehmerähnliche selbständig Erwerbstätige

Die Kommission ist der Auffassung, daß die arbeitnehmerähnlichen selbständig Erwerbstätigen – grundsätzlich ebenso wie Arbeitnehmer – eines solidarischen Schutzes gegen die Risiken der Invalidität und des Alters bedürfen, um Not und Fürsorge im Alter zu vermeiden; ein vergleichbares Schutzbedürfnis in anderen Zweigen der Sozialversicherung sieht sie für diesen Personenkreis nicht. Zugleich muß nach Auffassung der Kommission der Gefahr begegnet werden, daß neue Formen der Selbständigkeit vornehmlich zu dem Ziele genutzt werden, sich der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung zu entziehen. Die damit verbundene Erosion der Finanzierungsgrundlage ist für die Kommission nicht hinnehmbar.

Dem sich hieraus ergebenden Handlungsbedarf bei diesem Personenkreis soll nach Auffassung der Kommission nicht dadurch entsprochen werden, daß dieser Personenkreis ganz oder teilweise durch eine Ausweitung des Arbeitnehmerbegriffs in die

Rentenversicherungspflicht einbezogen wird, weil Erfahrungen in der Vergangenheit zeigen, daß eine solche Regelung durch entsprechende Vertragsgestaltungen umgangen werden könnte. Außerdem wäre die Einhaltung entsprechender Vorschriften kaum zu kontrollieren. Vielmehr spricht sich die Kommission dafür aus, Personen mit arbeitnehmerähnlicher Erwerbstätigkeit als Selbständige in die Rentenversicherungspflicht einzubeziehen. Sie denkt dabei insbesondere an Personen, die keine Beschäftigten haben, im wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind und auf dem Arbeitsmarkt nicht als eigenständiger Unternehmer auftreten. Die Kommission geht davon aus, daß durch Einräumung befristeter Befreiungsmöglichkeiten auf die bisherige Lebensplanung der neu in die Rentenversicherungspflicht einzubeziehenden Personen Rücksicht genommen wird.

2. Zur Bewältigung der steigenden demographischen Belastung

Die Kommission schlägt vor:

Die Rentenanpassungsformel wird um einen demographischen Faktor ergänzt.

- Dieser Faktor soll die längere Rentenbezugsdauer als Folge des Anstiegs der Lebenserwartung berücksichtigen und die daraus entstehenden Belastungen zu gleichen Teilen auf Beitragszahler und Rentner verteilen.

Maßgeblich ist – ohne Differenzierung nach dem Geschlecht – die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen seit der Rentenreform 1992.

- Der Lebenserwartungsfaktor wirkt – für alle Jahrgänge und für Männer und Frauen einheitlich – auf Rentenzugang und Rentenbestand gleichermaßen.

Für eine Anhebung der Altersgrenzen sieht die Kommission derzeit keine Notwendigkeit.

Eine Veränderung der Abschlagsregelung bei einem Renteneintritt vor Vollendung des 65. Lebensjahres lehnt die Kommission ab.

Demographische Herausforderungen

Die deutsche Wohnbevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten zahlenmäßig zurückgehen. Sinkende Geburtenzahlen und steigende Lebenserwartung verändern die Altersstruktur. Der Anteil der Jüngeren wird abnehmen, der Anteil der Älteren zunehmen.

In den sechziger Jahren waren die Geburtenzahlen noch höher als zur Bestandserhaltung notwendig. Seit Anfang der siebziger Jahre sind die Geburtenzahlen so weit zurückgegangen, daß künftig eine Generation jeweils um ein Drittel kleiner ist als die vorhergehende.

In dem 10-Jahres-Zeitraum 1983/1993 ist die Lebenserwartung 65-jähriger um 1,4 Jahre gestiegen, jährlich um 1,7 Monate. Der Trend steigender Lebenserwartung wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Dies zeigen die Verhältnisse in anderen Ländern. In Japan z.B. ist die aktuelle Lebenserwartung der 65-jährigen Männer um zwei Jahre höher als in Deutschland.

Nach der mittleren Variante der Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesministers des Innern wird im Jahr 2030 der Anteil der über 65jährigen an der Gesamtbevölkerung von jetzt 15,4 v. H. auf 26,7 v. H. ansteigen. Dies bedeutet in absoluten Zahlen: Im Jahr 2030 werden fast 20 Mio der Bevölkerung über 65 Jahre alt sein gegenüber 12,5 Mio. für 1996. Dies entspricht einer Zunahme von fast 7,5 Mio oder 60 v. H. Die Zahl der unter 65jährigen wird nach dieser Schätzung bis zum Jahre 2030 um 14,5 Mio auf dann 54,5 Mio zurückgehen.

Vor diesem Hintergrund hält die Kommission eine weitere Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die demographischen Herausforderungen für unumgänglich.

Anforderungen an Reformvorschläge

Die notwendigen Korrekturen sollen nach Auffassung der Kommission die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Eine Entlastung der Aktiven durch Dämpfung des Beitragsanstiegs soll zu einer ausgewogenen Lastenverteilung zwischen den Generationen beitragen.
- Eine tragfähige Beitrags-/Leistungsrelation muß sichergestellt und die Funktion der Rente als Hauptsäule der Alterssicherung erhalten bleiben.
- Die Korrektur auf der Leistungsseite soll durch Ergänzung der Rentenanpassungsformel auf Rentenzugang und Rentenbestand gleichermaßen wirken.
- Die Wirkungen auf Beitragssatz und Rentenniveau müssen ausgewogen sein, damit die Akzeptanz des Generationenvertrags sowohl bei der jüngeren als auch bei der älteren Generation gestärkt wird.
- Die Korrektur soll in der Form eines sich selbst steuernden Regelkreises gestaltet werden.

Lösungsansätze

Unter diesen Prämissen hat die Kommission folgende Lösungsansätze zur Bewältigung der steigenden demographischen Belastung mit den nachstehenden Ergebnissen diskutiert:

1. Ergänzung der Rentenformel um einen demographischen Faktor, der die steigende Lebenserwartung berücksichtigt.
2. Ergänzung der Rentenformel um einen demographischen Faktor, der die Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung oder der Versichertengemeinschaft berücksichtigt.
3. Korrekturfaktoren in der Rentenformel, die sich nicht aus der tatsächlichen demographischen Entwicklung ergeben.
4. Ergänzung der Rentenformel um einen Arbeitsmarktfaktor.
5. Anhebung der Regelaltersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus bzw. Anhebung des Referenzalters für versicherungsmathematische Abschläge sowie Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen bei steigender Lebenserwartung.

Faktor Lebenserwartung

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Rentenformel um einen Faktor zu ergänzen, mit dem die aus der steigenden Lebenserwartung resultierenden verlängerten Rentenlaufzeiten berücksichtigt werden. Der demographische Effekt steigender Lebenserwartung (Mortalität) stellt nach Ansicht der Kommission ein typisch rentenversicherungsinternes Problem dar. Dieses Problem ist daher auch rentensystematisch durch eine – den Versicherungscharakter der gesetzlichen Rentenversicherung stärkende – Korrektur der Rentenformel zu lösen. Die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge wird durch diese Korrektur nicht gesenkt, sondern entsprechend der steigenden Lebenserwartung auf die längeren Rentenlaufzeiten verteilt. Maßgebend soll die Lebenserwartung der 65jährigen sein. Aufgrund der 1996 verabschiedeten Gesetze wird spätestens vom Jahre 2005 an eine Altersrente ohne Abschläge erst ab dem 65. Lebensjahr in Anspruch genommen werden können. Daher ist die Kommission der Ansicht, daß zur Bestimmung des demographischen Korrekturfaktors – ohne Differenzierung nach dem Geschlecht – die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen maßgeblich ist. Sie schlägt vor, die Entwicklung der Lebenserwartung seit der Rentenreform 1992 zugrunde zu legen, um die gestiegene Lebenserwartung auch des Rentenbestandes zu berücksichtigen. Die sich daraus entstehenden Belastungen sollen zu gleichen Teilen auf Beitragszahler und Rentner verteilt werden, um auch den zukünftigen Rentnergenerationen ein lebensstandardsicherndes Rentenniveau zu gewährleisten.

Der Faktor soll – für alle Jahrgänge einheitlich – auf Rentenzugang und Rentenbestand gleichermaßen wirken. Jahrgangsspezifische Faktoren werden aus Gründen der Praktikabilität und, um den Wert der Entgeltpunkte für alle einheitlich zu belassen, abgelehnt.

Faktor Durchschnittsalter

Die Kommission hat auch eingehend den Vorschlag diskutiert, die Rentenformel um einen demographischen Faktor zu ergänzen, der die Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung oder der Versichertengemeinschaft berücksichtigt. Ähnlich wie der Lebenserwartungsfaktor erfüllt er alle vorgenannten Anforderungen der Kommission und führt zu vergleichbaren Ergebnissen.

Bei dem Durchschnittsalter handelt es sich jedoch um eine Mischgröße, die alle die Bevölkerungsentwicklung bestimmenden Faktoren, nämlich Fertilität, Mortalität und Migration umfaßt und bei der Formelkorrektur berücksichtigen würde. Die Kommission ist der Ansicht, daß Veränderungen der Fertilität und Migration nicht in die Verantwortung der Rentenversicherung, sondern in die der Gesamtgesellschaft fallen. Daher spricht sie sich auch aus systematischen Gründen gegen den demographischen Korrekturfaktor „Durchschnittsalter“ aus. Im übrigen entspricht ein an die Veränderung der Lebenserwartung geknüpfter Faktor unmittelbar dem Ansatz, für die Verlängerung der Rentenlaufzeiten einen Ausgleich zu schaffen.

Faktoren, die sich nicht aus der tatsächlichen demographischen Entwicklung ergeben

Vorabfestlegungen von Korrekturfaktoren in der Rentenformel ohne Bezug zur tatsächlichen demographischen Entwicklung lehnt die Kommission ab. Es fehlt dabei jede Kausalbeziehung zwischen Faktorwirkung und demographischem Belastungsanstieg sowie die Umsetzung über einen sich selbst steuernden Regelkreis. Die Festlegung der Senkung von Rentenniveau und Beitragssatz wäre willkürlich.

Faktor Arbeitsmarkt

Über die demographischen Faktoren hinaus hat sich die Kommission auch mit Vorschlägen zur Berücksichtigung von Arbeitsmarktfaktoren in der Rentenformel befaßt. Sie lehnt Vorschläge ab, die bezogen auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit asymmetrisch wirken, d. h. die bei steigender Arbeitslosigkeit das Rentenniveau senken, bei sinkender Arbeitslosigkeit das Rentenniveau jedoch nicht erhöhen.

Regelaltersgrenze

Eine Anhebung der Regelaltersgrenze sowie eine Anhebung des Referenzalters für versicherungsmathematische Abschläge über das 65. Lebensjahr hinaus werden von der Kommission auf absehbare Zeit nicht für erforderlich gehalten.

Eine Minderheit würde allerdings die Berücksichtigung der demographischen Entwicklung über eine Anhebung der Altersgrenzen vorziehen.

Die Kommission lehnt eine Veränderung der Abschlagsregelung bei einem

Reneneintritt vor Vollendung des 65. Lebensjahres ab, weil dies im Hinblick auf das Versicherungsprinzip problematisch wäre.

3. Zum Bundeszuschuß und zur Finanzierung von neuen Leistungen

Die Kommission schlägt vor:

- An der geltenden Formel zur Fortschreibung des Bundeszuschusses wird festgehalten.
- Zu Lasten der Rentenversicherung dürfen in Zukunft neue oder erweiterte Aufgaben nur noch dann begründet werden, wenn sie durch eine aktuelle, leistungsadäquate Beitragszahlung an die Rentenversicherung gedeckt sind.

Die Funktionen des Bundeszuschusses

Der Bundeszuschuß hat eine Doppelfunktion. Er soll zum einen über den versicherungstypischen Risikoausgleich hinausgehende, nicht beitragsgedeckte Leistungen ausgleichen, er ist zum andern auch Ausdruck der Garantiefunktion des Staates für die gesetzliche Rentenversicherung. In dieser doppelten Bedeutung findet die Beteiligung des Staates ihren Sinn darin, daß die die Rentenversicherung finanzierende Solidargemeinschaft zwar den größten Teil der Bevölkerung ausmacht, mit ihr aber nicht identisch ist. Artikel 20 des Grundgesetzes enthält den Auftrag des Verfassungsgebers, die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nach sozialen Grundsätzen zu organisieren. Eine der daraus folgenden Aufgaben ist es, für das Funktionieren eines staatlichen Alterssicherungssystems zu sorgen. Mit der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Ausgaben der Rentenversicherung übernimmt er als Treuhänder aller Menschen, die kraft Gesetzes in der Rentenversicherung pflichtversichert sind, die Garantie dafür, daß dieses System auch unter veränderten Verhältnissen zu Bedingungen funktionsfähig bleibt, die für die Versicherten tragbar sind und von ihnen akzeptiert werden. Die Verpflichtung des Staates, sich an der Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung angemessen zu beteiligen, ergibt sich auch daraus, daß er in einem Pflichtsystem ohne individuelle Risikoprüfung und ohne Risikoselektion sicherstellen muß, daß das Verhältnis von Vorsorgeaufwendungen zu Leistungen für den von der Versicherungspflicht erfaßten Teil der Bevölkerung im Vergleich zu anderen Altersvorsorgeeinrichtungen nicht stark abfällt.

Die Kommission erachtet die mit der Reform 1992 zum Bundeszuschuß getroffene Regelung als eine sachgerechte Lösung. Deshalb empfiehlt sie, an der geltenden Formel zur Fortschreibung des Bundeszuschusses festzuhalten.

Mit ihren weiteren Vorschlägen will die Kommission verhindern, daß zu Lasten der Rentenversicherung neue, nicht beitragsgedeckte Leistungsansprüche begründet werden.

Neue Leistungen nur bei aktueller Beitragszahlung

Eine Ausweitung des Leistungsspektrums der Rentenversicherung ist im Rahmen der geltenden Regelung des Bundeszuschusses nicht mehr zu akzeptieren. Nach Auffassung der Kommission dürfen der Rentenversicherung deshalb neue Aufgaben nur auferlegt werden, wenn die sich daraus ergebenden Aufwendungen durch aktuelle Beitragszahlungen des zuständigen Kostenträgers gedeckt sind, wie dies bereits für Zeiten der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, der Pflege, des Wehr- oder Zivildienstes sowie für Beschäftigungszeiten in Werkstätten für Behinderte der Fall ist. Dieses entspricht auch der grundsätzlichen Zielsetzung der Kommission, die Beitragsbezogenheit der Renten und damit das Versicherungsprinzip zu stärken.

4. Zur Verstetigung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung

Die Kommission schlägt vor:

- Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird künftig nicht verändert, wenn die voraussichtliche Rücklage innerhalb eines Korridors von 1 bis $1\frac{1}{2}$ Monatsausgaben liegt.

Nach der geltenden Gesetzeslage ist der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Folgejahr so festzusetzen, daß zum Jahresende jeweils genau eine Rücklage in Höhe einer Monatsausgabe erreicht wird. Dies führt dazu, daß alljährlich – entsprechend der Vorausberechnung von Einnahmen und Ausgaben – der Beitragssatz zur Rentenversicherung verändert werden muß. Nach 17,7 v. H. im Jahre 1992 wurde er 1993 auf 17,5 v. H. gesenkt, um 1994 auf 19,2 v. H. angehoben zu werden. 1995 betrug er 18,6 v. H., 1996 19,2 v. H. Für das Jahr 1997 war eine Anhebung auf 20,3 v. H. erforderlich.

Mit dieser Regelung über die Festsetzung des Beitragssatzes durch das Rentenreformgesetz 1992 hat der Gesetzgeber seine Kompetenz zur Festsetzung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Bundesregierung als Verordnungsgeber übertragen. Die Regelung steht in Zusammenhang mit dem durch das Rentenreformgesetz 1992 geschaffenen Regulierungsmechanismus, nach dem Rentenanpassung, Beitragssatz, und Fortschreibung des Bundeszuschusses so miteinander verbunden sind, daß die Veränderungen aufgrund der Daten des

Statistischen Bundesamtes ohne Ermessensspielraum des Verordnungsgebers vorgenommen werden.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, ist diese Regelung zu starr. Schwankungen der Beitragssätze in der Rentenversicherung werfen schnell die Frage nach der langfristigen Sicherheit von Renten auf. Um kurzfristige Schwankungen der Rentenversicherungsbeiträge zu vermeiden, hält die Kommission eine Modifikation der Regelung für die Beitragssatzfestsetzung für erforderlich. Kurzfristige Schwankungen des Beitragssatzes sollten dadurch vermieden werden, daß der Beitragssatz nicht verändert werden muß, wenn die Rücklage in der Rentenversicherung innerhalb eines Korridors z. B. von einer bis eineinhalb Monatsausgaben liegt.

5. Zur systematischen Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Alterssicherung

Die Kommission schlägt vor:

- Es wird eine Familienkasse eingerichtet, durch die die Solidarität mit den Alten um eine entsprechende Generationensolidarität mit Kindern ergänzt wird.
- In der Familienkasse werden kind- und familienbezogene Transfers, insbesondere Erziehungsgeld und Beiträge für Kindererziehungszeiten, gebündelt. Die Finanzierung erfolgt aus allgemeinen Steuermitteln. Die Familienkasse wird an eine bereits bestehende Einrichtung angegliedert; eine neue Behörde ist nicht erforderlich.
- Für Kindererziehungszeiten, für die in Zukunft Rentenansprüche begründet werden sollen, werden von der Familienkasse aktuelle, leistungsadäquate Beiträge zur Rentenversicherung und zu anderen Alterssicherungssystemen gezahlt.
- Für Kindererziehungszeiten, für die bereits Ansprüche und Anwartschaften bestehen, verbleibt es hinsichtlich der Finanzierung bei der derzeitigen Regelung.
- Bei einem Zusammentreffen von Kindererziehungszeiten mit anderen Beitragszeiten werden die Kindererziehungszeiten additiv zu den anderen Zeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze angerechnet.

Die Kommission lehnt es ab, die Beiträge zur Rentenversicherung nach der Kinderzahl zu differenzieren.

Die Familienkasse

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Generationensolidarität stärker und deutlicher als bisher zum Ausdruck kommen muß. Aus dem, was die im Erwerbsalter

stehende Generation erwirtschaftet, muß nicht nur ihr Bedarf, sondern immer auch der Bedarf der älteren und der nachwachsenden Generation gedeckt werden. Dies setzt in der Generationenfolge Generationensolidarität voraus.

Dieses gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis der Generationen ist bereits in den 50er Jahren treffend als „Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen“ beschrieben worden, in dessen Mittelpunkt die jeweils erwerbstätige Generation steht. Diese sich durch Einfachheit und Transparenz auszeichnende Konzeption sah die Einrichtung von zwei Kassen vor, von denen die eine für die Finanzierung der Renten und die andere für die Finanzierung der Familienleistungen zuständig sein sollte.

Dieser Zusammenhang droht im Bewußtsein der Menschen allmählich in Vergessenheit zu geraten. Während die materielle Sicherung der älteren Generation nahezu ausnahmslos durch entsprechende soziale Sicherungssysteme gedeckt wird, wird der Unterhalt der nachwachsenden Generation von den Familien erbracht. Obwohl die Familienförderung auch insoweit Solidarität anstrebt, ist durch Komplexität und Unüberschaubarkeit ihres Systems für den einzelnen der einfache Zusammenhang der Generationensolidarität nicht mehr nachvollziehbar. Zu wenig wird deutlich, daß der einzelne während der Kindheits und Erziehungsphase Leistungen von Eltern und Allgemeinheit erhält, die er während seiner Erwerbsphase wieder „zurückbezahlt“. Transparenter hingegen ist die Beziehung zwischen der erwerbstätigen und der älteren Generation ausgestaltet: Für den einzelnen ist deutlich, daß er Beiträge als Vorschuß für seine Alterssicherung leistet, aus denen die Renten für seine Eltern-generation gezahlt werden, und er dadurch den Anspruch auf Rentenzahlungen im Alter durch die dann im Erwerbsalter stehende Generation erwirbt.

Um zu verdeutlichen, daß die erwerbstätige Generation in ihrer Gesamtheit für die nachwachsende Generation aufzukommen hat, schlägt die Kommission die Einrichtung einer Familienkasse vor. Bei ihr sollen die kind- und familienbezogenen Transfers so weit wie möglich gebündelt werden. Der Aufbau einer neuen Behörde ist hierfür nicht erforderlich, die Familienkasse kann an eine bestehende Einrichtung angegliedert werden, z.B. an die Versorgungsämter.

Nach den Vorschlägen der Kommission soll die Familienkasse insbesondere Erziehungsgeld und Beiträge für die Alterssicherung von erziehenden Elternteilen zahlen, wie dies von den Familienkassen (Caisse d'allocations familiales) in Frankreich geschieht. Daraus ergibt sich sowohl die Zahlung von leistungsadäquaten Beiträgen durch die Familienkasse für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung als auch die Zahlung vergleichbarer Leistungen während der Erziehungsphase für die Alterssicherung von nicht der Rentenversicherung angehörenden Erziehungspersonen in dem für sie zuständigen Alterssicherungssystem.

Da der Familienleistungsausgleich Aufgabe der Allgemeinheit ist, muß er aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Aktuelle Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten

Die Kommission hat die Frage ausführlich diskutiert, ob der Ausgleich erziehungsbedingter Nachteile in der Alterssicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen soll oder außerhalb der Rentenversicherung organisiert werden sollte. Sie hält grundsätzlich beide Optionen für möglich. Zu einer systemkonformen Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung gehört es nach Auffassung der Kommission allerdings, daß für diese Zeiten künftig leistungsadäquate Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden, wie dies für Zeiten der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, des Wehr- und Zivildienstes sowie der Beschäftigung in einer Werkstätte für Behinderte bereits geschieht. Die Beiträge sind, da der Familienlastenausgleich eine Aufgabe der Gesamtgesellschaft ist, aus Mitteln der Allgemeinheit aufzubringen und von der Familienkasse zu zahlen.

Die Kommission hält es für notwendig, daß die finanzielle Verantwortung für Entscheidungen zur Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung sofort übernommen wird. Eine Minderheit der Kommissionsmitglieder tritt für eine Erstattung der Aufwendungen der Rentenversicherung für diese Zeiten durch den Bund im Leistungsfall ein. Es bestehe die Gefahr, daß durch eine aktuelle Beitragszahlung für Zeiten der Kindererziehung zwar die aktuelle Finanzlage der Rentenversicherung verbessert, letztlich aber wegen des Umlageverfahrens das Problem auf künftige Generationen verlagert werde.

Da für zurückliegende Kindererziehungszeiten eine Beitragszahlung (Nachversicherung) zwar theoretisch möglich wäre, wegen der derzeit gegebenen und mittelfristig zu erwartenden Haushaltslage aber finanziell nicht verkraftbar wäre, schlägt die Kommission vor, es insoweit bei der pauschalen Erstattung der Aufwendungen der Rentenversicherung über den Bundeszuschuß zu belassen.

Zur Dauer der Kindererziehungszeiten und zur Höhe ihrer Bewertung macht die Kommission keine Vorschläge. Sie ist der Auffassung, daß diesbezügliche Entscheidungen außerhalb ihrer Kompetenz als „Rentenkommission“ liegen. Diese Entscheidungen müßten vielmehr im Rahmen der Familienpolitik getroffen werden.

Handlungsbedarf aus verfassungsrechtlicher Sicht

Die Kommission sieht Handlungsbedarf aus verfassungsrechtlicher Sicht aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1996, mit der das Bundesverfassungsgericht die derzeitige Zusammentreffensregelung für Kindererziehungszeiten und andere Beitragszeiten (sog. Lückenschließungsprinzip) für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben hat, diesen verfassungswidrigen Zustand bis zum 30. Juni 1998 zu beheben. Nach Auffassung der Kommission ist dieser Entscheidung dadurch zu entsprechen, daß bei einem Zusammentreffen von Kindererziehungszeiten mit anderen Beitragszeiten die Kindererziehungszeiten additiv zu den anderen Zeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze angerechnet

werden. Dies entspricht der allgemeinen Systematik der Rentenversicherung, wonach beispielsweise auch mehrere Beschäftigungszeiten sowie Zeiten einer Beschäftigung mit Zeiten der Pflege eines Angehörigen bis zur Beitragsbemessungsgrenze zusammengerechnet werden.

Keine kinderspezifischen Rentenversicherungsbeiträge

Die Kommission hat sich schließlich auch mit in der politischen Diskussion befindlichen Vorschlägen befaßt, den Beitrag zur Rentenversicherung nach der Kinderzahl zu staffeln, sei es durch differenzierte Beitragssätze, sei es durch Freibeträge bei der Beitragsbemessung. Sie ist der Auffassung, daß eine solche Regelung mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und mit der Beitrags-/Leistungsäquivalenz nicht vereinbar wäre. Eine Entlastung der Eltern in der Erziehungsphase ist nach ihrer Auffassung aus Mitteln der Allgemeinheit zu finanzieren. Eine Beitragsstaffelung nach der Kinderzahl in der Erziehungsphase hätte lediglich die Funktion eines durch Beiträge der Rentenversicherung finanzierten (zusätzlichen) Kindergeldes. Eine Verbesserung der Alterssicherung der erziehenden Versicherten wäre damit nicht verbunden.

6. Zur Frage einer Reform der Hinterbliebenenversorgung

Die Kommission ist der Auffassung, daß auf eine Hinterbliebenenversorgung nicht verzichtet werden kann.

Sie hält das System der Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung jedoch für reformbedürftig.

Sie ist der Auffassung, daß diese Reform nur auf der Basis von detailliertem Datenmaterial zur Arbeits-, Einkommens- und Versorgungssituation von Frauen vorbereitet werden kann. Sie hält es deshalb für notwendig, die Ergebnisse der vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gemeinsam in Auftrag gegebenen Untersuchung „Altersversorgung in Deutschland“ abzuwarten.

Bei ihren Beratungen über das System der Witwen- und Witwerversorgung ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, daß auf eine Hinterbliebenenversorgung nicht verzichtet werden kann.

Die Kommission hält das derzeitige System der Witwen- und Witwerversorgung jedoch für reformbedürftig. Diese Reform kann nach ihrer Auffassung nur auf der Basis von detailliertem Datenmaterial zur Arbeits-, Einkommens- und Versorgungssituation der Versicherten, ihrer Ehegatten und Hinterbliebenen vorbereitet und durchgeführt werden. Dieses liegt nicht vor.

Im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung werden z. Zt. Untersuchungen durchgeführt, mit denen die erforderlichen Daten gewonnen werden; die Daten werden voraussichtlich im 1. Halbjahr 1998 vorliegen.

Die Kommission rät deshalb, daß die erforderliche Reform der Hinterbliebenenversorgung erst dann in Angriff genommen wird.

7. Zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Invaliditätssicherung ein unverzichtbares Element der gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Sie lehnt daher eine Herausnahme der Absicherung des Risikos vorzeitiger Minderung der Erwerbsfähigkeit aus der gesetzlichen Rentenversicherung ab.

Die Kommission hält jedoch eine Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit für erforderlich. Dazu schlägt sie im einzelnen vor:

- Die Risiken der Invalidität und der Arbeitslosigkeit sind zu trennen und sachgerecht der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen. Bei der Beurteilung der Minderung der Erwerbsfähigkeit von Versicherten ist nicht mehr wie bisher auf den Gesundheitszustand und auf die konkrete Situation auf dem Arbeitsmarkt abzustellen (sog. konkrete Betrachtungsweise), sondern allein auf den Gesundheitszustand der Versicherten (sog. abstrakte Betrachtungsweise).
- Die derzeitige Aufteilung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wird durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente ersetzt. Vorgeschlagen wird eine Abstufung dahingehend, daß
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur bis zu 3 Stunden täglich erwerbstätig sein können, eine volle Erwerbsminderungsrente erhalten,
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch zwischen 3 Stunden und unter 6 Stunden täglich erwerbstätig sein können, eine halbe Erwerbsminderungsrente erhalten,
 - Versicherte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch 6 Stunden und mehr täglich erwerbstätig sein können, keine Erwerbsminderungsrente erhalten.
- Für den Fall des Zusammentreffens von Erwerbsminderungsrenten mit Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen sind sachgerechte und transparente Regelungen zur Begrenzung der Kumulation vorzusehen.
- Die Zurechnungszeit wird bis zum vollendeten 60. Lebensjahr verlängert.
- Die Höhe der Renten wegen Erwerbsminderung wird an die Höhe der ab

Vollendung des 60. Lebensjahres vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrenten angeglichen.

- Die Höhe der Altersrente wegen Schwerbehinderung wird an die Höhe der jeweils anderen vorzeitig in Anspruch genommenen Altersrente angeglichen.
- Die Realisierung dieses Vorschlags setzt flankierende Maßnahmen insbesondere im Recht der Arbeitslosenversicherung voraus.

Keine Privatisierung des Invaliditätsrisikos

Die Kommission hat die vor allem in jüngerer Zeit in die sozialpolitische Diskussion eingebrachten Vorschläge diskutiert, die Absicherung gegen das Invaliditätsrisiko aus der gesetzlichen Rentenversicherung herauszunehmen und zu privatisieren. Sie lehnt solche Vorschläge mit Nachdruck ab.

Die Invaliditätssicherung ist nach Auffassung der Kommission ein unverzichtbares Kernelement der deutschen Rentenversicherung. In ihren Anfängen war sie eigentlich nur eine Invaliditätsversicherung, denn es wurden nur Invaliditätsrenten gewährt, wobei von der Vollendung des 70. Lebensjahres an vom Vorliegen der Invalidität ausgegangen wurde. Bei einer Herausnahme des Invaliditätsrisikos aus der Rentenversicherung müßte konsequenterweise auch die Rehabilitation aus der Rentenversicherung herausgenommen werden. Die Kommission hat erhebliche Zweifel, ob das Invaliditätsrisiko durch die Privatversicherung sachgerecht, ausreichend und für die Betroffenen bezahlbar versichert werden könnte, zumal eine solche Versicherung auch die Vorsorge für das Alter und die Hinterbliebenen umfassen müßte. Sie verweist in diesem Zusammenhang u. a. auf die sehr unterschiedlichen berufs- und tätigkeitsspezifischen Invalidisierungsrisiken, die ohne Finanzausgleich zu großen Unterschieden in der Prämienhöhe führten. Außerdem wäre eine Privatisierung des Invaliditätsrisikos nur auf der Grundlage eines Kontrahierungszwanges für die Privatversicherer vorstellbar.

Erwerbsminderungsrente

Die Kommission ist der Auffassung, daß der Bereich der Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit einer grundlegenden Neuordnung bedarf.

Dies gilt vor allem hinsichtlich einer sachgerechten Risikoverteilung im Verhältnis zwischen Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung.

Bei der Beurteilung, ob ein Versicherter berufs- oder erwerbsunfähig ist, kommt es nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nicht nur auf den Gesundheitszustand des Versicherten, sondern – bei Versicherten, die nicht mehr vollschichtig erwerbstätig sein können – auch auf die jeweilige Arbeitsmarktlage an. Dies bedeutet, daß Versicherte, die nach ihrer gesundheitlichen Leistungsfähigkeit noch 6 oder

7 Stunden arbeiten könnten, eine volle Erwerbsunfähigkeitsrente erhalten, wenn sie keinen entsprechenden Teilzeitarbeitsplatz finden. Das führt – insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – zu einer nicht sachgerechten Risikoverteilung zwischen Renten- und Arbeitslosenversicherung. Bei den Rentenzugängen wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit im Jahre 1995 war fast ein Drittel arbeitsmarktbedingt.

Im Interesse einer sachgerechten Risikoverteilung im Verhältnis zwischen Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung hält die Kommission es für erforderlich, zur sog. abstrakten Betrachtungsweise zurückzukehren, wie sie bis zu der Entscheidung des Bundessozialgerichts im Jahre 1969 in Theorie und Praxis überwiegend als der Gesetzeslage entsprechend angesehen wurde. Bei der Beurteilung, ob die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten gemindert ist, soll daher ausschließlich auf seinen Gesundheitszustand (und nicht – wie bei der nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts maßgeblichen konkreten Betrachtungsweise – zusätzlich auf die konkreten Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt) abgestellt werden.

Außerdem hält die Kommission die derzeitige Unterscheidung zwischen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit für überholt. Zwar sind die Renten wegen Berufsunfähigkeit im Laufe der Zeit in ihrer Bedeutung immer weiter zurückgegangen. Während Anfang der 60er Jahre noch nahezu jede zweite Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit eine Berufsunfähigkeitsrente war, entfiel auf diese Rentenart in den 90er Jahren nicht einmal mehr jede siebte Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Gleichwohl verursachen sie in der Praxis eine Fülle von tatsächlichen und rechtlichen Problemen. Die Berufsunfähigkeitsrente ist eine Leistung, die mit den Beiträgen aller (auch der geringer qualifizierten) Versicherten finanziert wird, aber nur den besser qualifizierten Beschäftigten zugute kommt. Sie steht deshalb in Widerspruch zum Versicherungsprinzip und zum Gleichbehandlungsgrundsatz.

Die Kommission schlägt vor, die derzeitige Aufteilung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Berufsunfähigkeitsrenten und Erwerbsunfähigkeitsrenten durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente zu ersetzen. Die Abstufung soll dahingehend erfolgen, daß

- ein Versicherter, der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur noch unter 3 Stunden täglich erwerbstätig sein kann, die volle Erwerbsminderungsrente erhält,
- ein Versicherter, der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch zwischen 3 Stunden und unter 6 Stunden täglich erwerbstätig sein kann, die halbe Erwerbsminderungsrente erhält,
- ein Versicherter, der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt noch 6 Stunden und mehr täglich erwerbstätig sein kann, keine Erwerbsminderungsrente erhält.

Für den Fall des Zusammentreffens von Erwerbsminderungsrenten mit Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen hält die Kommission sachgerechte und transparente Regelungen zur Begrenzung der Kumulation für erforderlich. Dazu kommt entweder eine Anrechnung mit Freibeträgen oder eine Anpassung der geltenden Hinzuverdienstgrenzen an das neue System der Erwerbsminderungsrente in Betracht.

Die Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, ob bei der Prüfung des maßgeblichen Restleistungsvermögens nur auf das zeitliche Leistungsvermögen abzustellen ist, oder ob auch solche Versicherten geschützt werden sollen, die zwar in einem anderen Beruf vollzeitig arbeiten können, dabei aber erhebliche Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Sie hat sich gegen eine derartige Lösung entschieden, weil damit sämtliche rechtlichen und tatsächlichen Probleme, die es heute im Zusammenhang mit der Gewährung von Berufsunfähigkeitsrenten gibt, erhalten blieben.

Die Kommission geht davon aus, daß die vorstehend dargestellten Änderungen von – auch verfassungsrechtlich – ausreichenden Übergangsregelungen flankiert werden.

Vermeidung von Ausweichreaktionen

Schließlich ist die Kommission der Auffassung, daß im Bereich der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit auf die Anhebung der Altersgrenzen reagiert werden muß. Die einzig sachgerechte und erfolgversprechende Maßnahme sieht sie darin, die Höhe der Renten wegen Erwerbsminderung an die der Altersrenten mit Abschlägen anzupassen. Andere Möglichkeiten, z. B. Verschärfung der Voraussetzungen für die Renten wegen vorzeitiger Erwerbsminderung oder strengere Begutachtung, sind dazu nach Auffassung der Kommission nicht geeignet. Zur Vermeidung zu starker Wirkungen auf die Renten an Frühinvalide und auf die Hinterbliebenenrenten hält es die Kommission für geboten, die Zeit zwischen dem vollendeten 55. und 60. Lebensjahr (statt wie bisher zu einem Drittel) voll als Zurechnungszeit anzurechnen. Um die Auswirkungen für die Betroffenen in Grenzen zu halten, schlägt eine Minderheit vor, auch aus diesem Grunde die Altersgrenze von 60 Jahren, von der an eine Altersrente vorzeitig in Anspruch genommen werden kann, auf das 61. oder 62. Lebensjahr anzuheben.

Auch die Höhe der Altersrente wegen Schwerbehinderung muß zur Vermeidung von Ausweichreaktionen nach Auffassung der Kommission an die Höhe einer vorzeitig in Anspruch genommenen anderen Altersrente angepaßt werden. Auch hier würden alternative Vorstellungen, z. B. die Erhöhung des maßgeblichen Grades der Behinderung von derzeit 50 v. H. auf 70 v. H., nach Auffassung der Kommission nicht zu dem angestrebten Ziele führen.

8. Zur Stärkung der 2. und 3. Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung

Die Kommission schlägt vor:

- Zur langfristigen Stärkung des Gesamtsystems der Alterssicherung ist ein deutlicher und rascher Ausbau der kapitalfundierten Altersvorsorge in den bestehenden Systemen der 2. und 3. Säule anzustreben. Die Möglichkeiten der betrieblichen und privaten Altersvorsorge sind auch durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern.

- Der derzeitigen Stagnation und dem – in Teilbereichen – zu beobachtenden Rückgang der betrieblichen Altersversorgung ist durch Verbesserung der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken. Entsprechende Maßnahmen müssen das Ziel haben, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung wieder zu erhöhen und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung muß für die Arbeitnehmer durch Veränderungen bei den mobilitätshemmenden Unverfallbarkeitsvoraussetzungen und für die Betriebe durch langfristig berechenbare Anpassungsverpflichtungen erhöht werden. Zudem sind größere Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Diese Maßnahmen sind durch korrespondierende steuerrechtliche Maßnahmen zu flankieren.
- Es sollen Voraussetzungen geschaffen werden, die auch Unternehmen, Betriebspartner und Tarifvertragsparteien veranlassen können, Vereinbarungen zur ergänzenden Altersvorsorge der Arbeitnehmer zu treffen.
- Die staatliche Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand nach dem Vermögensbildungsgesetz ist auf den Bereich der Altersvorsorge auszudehnen und auf Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu konzentrieren.

3 Säulen-Modell

Wie in allen westlichen Industriestaaten beruht auch in Deutschland das Gesamtsystem der Alterssicherung auf einer Kombination von gesetzlicher Rentenversicherung, betrieblicher Altersversorgung und privater Altersvorsorge (Drei-Säulen-Modell). Das Zusammenspiel der drei Säulen hat sich nach Auffassung der Kommission in der Vergangenheit bewährt. Das Sicherungsniveau ist insgesamt deutlich gewachsen. In der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt sich allerdings durch die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen und auch durch die gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklung erheblicher Anpassungszwang. Auch in der betrieblichen Altersversorgung läßt sich eine Stagnation und eine Tendenz zu strukturellen Verschiebungen und Abbau feststellen.

Die Kommission ist zu der Überzeugung gelangt, daß es zu einer Organisation der Alterssicherung in Form eines 3-Säulen-Modells keine Alternative gibt. Angesichts der historischen Entwicklung und des bestehenden Wirtschafts- und Sozialsystems hält sie eine Fortführung dieses Modells, d. h. ein Zusammenwirken der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge auch für die Zukunft für unverzichtbar. Sie ist der Auffassung, daß damit der Versorgungsbedarf und die individuellen Zielvorstellungen der Arbeitnehmer auch bei künftigen Veränderungen am besten abgedeckt werden können. Dabei ist sie sich der Tatsache bewußt, daß Veränderungen in der ersten Säule immer auch Auswirkungen auf die zweite und dritte Säule haben und diese umgekehrt auch mit Blick auf Leistungsmöglichkeiten und Bedarf in der zweiten und dritten Säule vorgenommen werden sollten.

Stärkung der 2. und 3. Säule

Wegen der sich abzeichnenden Stagnation und des in Teilbereichen zu beobachtenden Rückgangs der betrieblichen Altersversorgung befürwortet die Kommission Maßnahmen, die geeignet sind, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung wieder zu erhöhen und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Dazu ist nach Auffassung der Kommission eine Verbesserung der arbeitsrechtlichen und – korrespondierend – steuerrechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Die Unternehmen müssen wieder größere Gestaltungsspielräume für betriebliche Versorgungszusagen erhalten und in die Lage versetzt werden, im Einklang mit ihrer Wirtschaftskraft zum Ziel einer Lebensstandard sichernden Altersversorgung aller Arbeitnehmer beizutragen. Mindestvoraussetzungen hierzu sind eine langfristige zuverlässige Rechtslage und steuerliche Bestimmungen, die eine ausreichende Finanzierung der eingegangenen Verpflichtungen erlauben.

Dies zeigt sich deutlich vor allem bei der Verpflichtung zur Anpassung der Betriebsrenten, die durch die Rechtsprechung im Laufe der Zeit immer mehr ausgeweitet worden ist und wegen ihrer mangelnden Kalkulierbarkeit von den Arbeitgebern als besonders belastend empfunden wird.

Zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung und zur Sicherung ihrer Funktion als 2. Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung ist es nach Auffassung der Kommission auch erforderlich, die Unverfallbarkeitsvoraussetzungen zugunsten der Arbeitnehmer zu verbessern. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung sind diese Voraussetzungen ein deutliches Mobilitätshemmnis. Betroffen von einem Verlust von Anwartschaften auf Leistungen der betrieblichen Altersversorgung sind vor allem Frauen, die wegen Kindererziehung oder wegen anderer familiärer Verpflichtungen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder aufgeben. Schließlich sollte nach Auffassung der Kommission durch eine Erleichterung der Unverfallbarkeitsvoraussetzungen auch eine Angleichung an entsprechende Regelungen in den europäischen Nachbarstaaten erreicht werden.

Traditionell wird die Altersversorgung in Deutschland in der 1. Säule durch Umlagen und in der 2. und 3. Säule durch Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Diese Aufgabenteilung entspricht unserer wirtschaftlichen Grundordnung. Die Kommission ist überzeugt, daß eine zusätzliche Kapitalbildung Vorteile für die Alterssicherung, aber auch für die Gesamtwirtschaft hat. Allerdings darf der wünschenswerte Ausbau der zweiten und dritten Säule nicht zu Lasten der ersten Säule erfolgen.

Die Kommission hält eine Kapitalbildung in der 1. Säule für ordnungspolitisch bedenklich. Dies würde der Notwendigkeit widersprechen, wirtschaftliche Machtkonzentration zu verhindern und den Staatseinfluß durch Privatisierung und Deregulierung zurückzudrängen. Auch die Einflußnahme der Finanzpolitik auf die Verwendung des Kapitals könnte nicht sicher vermieden werden. Die Kommission ist der Auffassung, daß die traditionell nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Systeme der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge für den Aufbau von zusätzlichem Kapital die organisatorisch und finanzwirtschaftlich geeigneten Systeme sind.

Zur Stärkung der 2. und 3. Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung befürwortet die Kommission steuerliche Anreize, die auch Betriebspartner und Tarifvertragsparteien veranlassen können, Vereinbarungen zur ergänzenden Altersvorsorge der Arbeitnehmer zu treffen. Durch die Einrichtung betrieblicher und überbetrieblicher Versorgungswerke können die entsprechenden Interessen der Arbeitnehmer leichter umgesetzt und der betrieblichen Altersvorsorge auch in Klein- und Mittelbetrieben neue Impulse verliehen werden.

Stärkung der Vorsorgemöglichkeiten für Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen

Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Berücksichtigung demographischer Veränderungen bringen vor allem bei Beziehern niedriger Einkommen die Gefahr unzureichender späterer Alterssicherung aus dem gesetzlichen System mit sich. Dieser Personenkreis verfügt zudem in der Regel über kein oder wenig Vermögen: Die untere Hälfte der Haushalte in Deutschland hat nur rd. 4 v.H. Anteil am gesamten Privatvermögen und besitzt durchschnittlich rd. 20.000 DM Privatvermögen gegenüber rd. 230.000 DM im Durchschnitt aller Haushalte. Die Haushalte im untersten Zehntel der Vermögensverteilung haben größtenteils mehr Schulden als Vermögen. Gerade bei den Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen stehen daher meist keine Vermögenswerte zur Verfügung, die im Versorgungsfall für die Alterssicherung verwendet werden könnten. Des weiteren fehlt in diesen Bereichen vielfach eine zusätzliche betriebliche Altersvorsorge, außerdem die Weitsicht oder auch nur die Möglichkeit, auf privater Grundlage ergänzende Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. Für die Bezieher niedriger Einkommen, für die Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben ist daher der Aufbau einer ergänzenden betrieblichen oder privaten Vorsorge besonders dringlich.

Die Kommission hält es deshalb für notwendig, die Förderung der Vermögensbildung nach dem Vermögensbildungsgesetz auf den Bereich der Altersvorsorge auszudehnen und die Förderung zu verbessern. Dabei sollten die entsprechenden Maßnahmen sich auf Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen konzentrieren.

9. Zur Besteuerung der Alterssicherung

In der Kommission besteht Einvernehmen darüber, daß es bezüglich der einkommensteuerrechtlichen Behandlung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen Handlungsbedarf gibt.

Die Kommission hat die Vorschläge der Steuerreformkommission zur Kenntnis genommen. Die vorgeschlagenen Änderungen der Besteuerung von Alterseinkommen erschweren die Anpassung der Alterssicherungssysteme an die künftigen Herausforderungen. Sie führen bei höheren Renten und beim Zusammentreffen von

gesetzlichen Renten und Leistungen der betrieblichen und privaten Vorsorge zu einer höheren Besteuerung und zu einer Absenkung der Nettoabsicherung. Darüber hinaus wird der notwendige Ausbau von betrieblicher und privater Vorsorge erschwert.

Die Vorschläge der Steuerreformkommission berühren zwar nicht das Eckrentenniveau, doch kann der vorgeschlagene Weg eine Rückkehr zum Bruttoprinzip bei der Rentenanpassung verbunden mit der Gefahr steigender Beitragssätze notwendig machen. Die Kommission weist darauf hin, daß durch die Vorschläge nur ein verhältnismäßig geringer fiskalischer Effekt erzielt wird, dem eine beträchtliche Verunsicherung von Millionen von Rentnern und ein beachtlicher Verwaltungsaufwand gegenüberstehen. Schließlich gibt die Kommission zu bedenken, daß mit der Aufgabe der Ertragsanteilsbesteuerung, bei der ein späterer Rentenbeginn zu einer niedrigeren Steuerbemessungsgrundlage führt, die Bereitschaft zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit beeinträchtigt wird.

10. Zu Maßnahmen in anderen Alterssicherungssystemen

Die Kommission geht davon aus,

daß die in der gesetzlichen Rentenversicherung zu treffenden Maßnahmen gleichgerichtete und gleichgewichtige Maßnahmen in allen ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen zur Folge haben werden.

Die demographische Entwicklung betrifft wie die Rentenversicherung auch alle übrigen öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme. Bei Beitragszahlern und Rentnern der Rentenversicherung werden die zur Begrenzung des demographisch bedingten Beitragssatzanstiegs notwendigen Reformmaßnahmen nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn auch in den anderen ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen gleichgerichtete und gleichgewichtige Maßnahmen ergriffen werden.

Deshalb geht die Kommission davon aus, daß eine systemkonforme Übertragung von Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung auf die übrigen öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme, insbesondere auf die Beamtenversorgung, geprüft wird. Entsprechend dem bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Rentenreformgesetzes 1992 gefundenen allgemeinen Konsens, der in der Beamtenversorgung mit dem Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz zur parallelen Verabschiedung entsprechender Reformmaßnahmen geführt hat, spricht sich die Kommission dafür aus, auch bei der jetzt anstehenden Reform der Rentenversicherung eine vergleichbare zeitliche und inhaltliche Parallelität für die Beamtenversorgung zu gewährleisten.

Finanzwirkungender Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“

Wertbasis 1996

	2000	2010	2020	2030
A. Grundrechnung (ohne Reform)				
Beitragssatz in v.H.	20.4	20.9	22.9	25.9
Rentenniveau in v.H.	69.6	68.8	68.8	69.0
Bundeszuschuß in Mrd. DM	67.2	68.8	75.4	85.3
B. Einzelwirkung der Vorschläge				
1. Demographiefaktor				
Minderung Rentenniveau in Punkten	-0.5	-3.4	-4.2	-5.0
2. BU/EU-Reform				
Minderausgaben in Mrd. DM	-1.9	-14.5	-17.2	-17.2
3. Familienkasse				
Beiträge zur RV in Mrd. DM	17.3	15.6	16.7	16.4
4. Einbeziehung Nebentätige/ Scheinselbständige				
Einnahmen in Mrd. DM	3.2	3.2	3.2	3.2
C. Gesamtwirkung der Vorschläge				
Minderung Beitragssatz in Punkten	-1.2	-2.2	-2.6	-3.0
Beitragssatz in v.H.	19.2	18.7	20.3	22.9
Minderung Rentenniveau in Punkten	-0.7	-3.3	-4.2	-5.0
Rentenniveau in v.H.	68.9	65.5	64.6	64.0
Minderung Bundeszuschuß in Mrd. DM	4.0	7.2	8.6	9.9

Abweichendes Votum des Kommissionsmitglieds Prof. Dr. Meinhard Miegel (IWG Bonn) der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“

Die Grundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung werden durch tiefgreifende Umbrüche im Bevölkerungsaufbau und Arbeitsmarkt nachhaltig verändert. Aus diesem Sachverhalt zieht die Kommissionsmehrheit keine angemessenen Schlüsse.

So wird der Mehrheitsmeinung widersprochen, der Wandel der Arbeitswelt gäbe keine Veranlassung „von der grundsätzlichen Anbindung der sozialen Sicherung an das Arbeitsverhältnis abzugehen“. Stattdessen wird eine schrittweise Trennung beider für unumgänglich angesehen, wenn auch künftig soziale Sicherheit im Alter gewährleistet bleiben soll. Denn auf dem Arbeitsmarkt steigt nicht nur der Arbeitslosenanteil seit 25 Jahren fast ununterbrochen an. Zugleich hat sich seit 1970 – bei sinkendem Erwerbstätigenanteil – auch der Anteil abhängig Beschäftigter ohne dauerhaften Vollzeitarbeitsplatz von einem Sechstel auf ein Drittel verdoppelt. Vorbehaltlich einer grundlegend anderen wirtschaftlichen Entwicklung, für die es derzeit keine Anhaltspunkte gibt, wird sich dieser Anteil binnen eines Jahrzehnts auf etwa die Hälfte der Arbeitnehmer erhöhen.

Das hat für die gesetzliche Rentenversicherung zur Folge: Immer mehr Arbeitnehmer zahlen entweder – als Teilzeit- oder ähnlich Beschäftigte – einen im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten geringen oder – als ausschließlich geringfügig Beschäftigte – gar keinen Beitrag. Mit diesem absehbar sinkenden Beitragsaufkommen müssen Rentenansprüche finanziert werden, die in der Vergangenheit von Vollzeitbeschäftigten erworben wurden. Das bedeutet, diese Rentner erhalten – gemessen an ihren früheren Arbeitseinkommen – nur bescheidene Leistungen. Gleichzeitig erwerben immer mehr Nicht-Vollzeitbeschäftigte keine existenzsichernden Rentenansprüche. Damit muß eine rasch wachsende Zahl von Arbeitnehmern außerhalb ihrer Erwerbsarbeit ganz oder teilweise für ihr Alter vorsorgen. Dadurch wird die Akzeptanz des bestehenden Systems weiter untergraben.

Diese Entwicklung könnte möglicherweise abgeschwächt werden, wenn die Beschäftigungslage durch eine deutliche Senkung der Arbeitskosten spürbar verbessert würde. Aber auch hierzu leistet die Kommissionsmehrheit keinen Beitrag. Sie beschränkt sich auf Vorschläge zur Dämpfung des Ausgabenzuwachses und Beitragsanstiegs in der Rentenversicherung. Dadurch wird die Lage auf dem Arbeitsmarkt jedoch kaum positiv beeinflusst.

Auch in bezug auf die Folgen der demographischen Veränderungen überzeugt die Mehrheitsmeinung nicht. Das sich abzeichnende Ungleichgewicht zwischen aktivem

und nicht mehr aktivem Bevölkerungsteil wird nämlich nicht nur verursacht durch die steigende Lebenserwartung älterer Menschen, sondern vor allem durch das generative Verhalten. Die Tatsache, daß sich mittlerweile die Hälfte der Bevölkerung im generativen Alter nicht mehr ausreichend am Aufziehen von Kindern beteiligt, findet in den Kommissionsvorschlägen keine Beachtung. Fälschlich wird der Rente „der Charakter eines Alterslohns für Lebensleistung“ zugewiesen, wodurch „Lebensleistung“ weitgehend auf Erwerbsarbeit reduziert wird. Die Lebensleistung, die beispielsweise durch die Erziehung von Kindern oder die Betreuung anderer Menschen erbracht wird, bleibt in der Rentenversicherung unverändert gering veranschlagt. Hieran ändert auch der Vorschlag wenig, eine Familienkasse einzurichten.

Darüber hinaus wird durch diese Behandlung des demographischen Umbruchs ein ernster Konflikt zwischen der jungen und alten und innerhalb der künftigen alten Generation programmiert. Den jüngeren dürfte kaum zu erklären sein, warum sie besondere Lasten übernehmen sollen, nur weil die Altengeneration sich unzureichend um die Nachwachsenden gekümmert hat. Innerhalb der Altengeneration dürfte kaum zu erklären sein, warum alle eine Absenkung ihres Rentenniveaus hinnehmen sollen, obwohl nur ein Teil den Generationenvertrag verletzt hat.

Schließlich weist die Kommissionsmehrheit keinen überzeugenden Weg zur von ihr selbst für notwendig erachteten Stärkung der zweiten und dritte Säule der Alterssicherung: der betrieblichen Altersversorgung und privaten Vorsorge. Hierzu hätten Konzepte entwickelt werden müssen, die zumindest mittel- und langfristig eine Entlastung der Erwerbsbevölkerung von gesetzlichen Angaben bewirkt hätten. Das ist nicht geschehen, obwohl im Blick auf den anhaltenden Bedeutungsschwund der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß die Kapitalbildung für Zwecke der Altersvorsorge eine wachsende Rolle spielt.

Aus diesen Gründen wird auch nicht die Auffassung der Kommissionsmehrheit zur steuerfinanzierten Grundsicherung geteilt. Mit einer solchen Grundsicherung kann sowohl den Veränderungen im Bevölkerungsaufbau als auch im Arbeitsmarkt besser begegnet werden als im bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung. Weiterhin stärkt eine derartige Grundsicherung das Leistungsprinzip, da sie die Anreize zu individueller Vorsorge erhöht. Da das Gesamtvolumen der steuerfinanzierten Grundsicherung deutlich geringer ist als das der derzeitigen gesetzlichen Rentenversicherung, wird auch der umlagefinanzierte und daher besonders demographieabhängige Teil der Alterssicherung verkleinert. Der weniger demographieabhängige, kapitalgedeckte Teil der Alterssicherung würde hingegen vergrößert. Durch die Steuerfinanzierung – namentlich durch die Finanzierung über indirekte Steuern – wäre Schwarzarbeit ein geringeres Problem als heute. Die Übergangsprobleme sind nicht größer als die Anpassungsprobleme im bestehenden System.

Insgesamt zeigt der Kommissionsbericht, daß eine Anpassung des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung an den veränderten Bevölkerungsaufbau und Arbeitsmarkt Probleme aufwirft, die innerhalb dieses Systems nicht mehr überzeugend zu lösen sind.

Bundesminister Dr. Norbert Blüm: Solidarität der Generationen stärken

Die Rentenversicherung ist ein Kern unseres sozialen Sicherungssystems. Sie ist anpassungsfähig und damit auch zukunftsfähig.

Die Rentenversicherung steht vor Herausforderungen, die sich aus der erfreulichen Tatsache immer längerer Lebenserwartung, der hohen Arbeitslosigkeit und aus dem Geburtenrückgang ergeben. Die Bundesregierung hat deshalb im Juni 1996 eine Kommission aus Rentenexperten und Wissenschaftlern mit dem Auftrag eingesetzt, Vorschläge zu erarbeiten, wie auch angesichts der demographischen Entwicklung der bewährte Generationenvertrag für die Zukunft weiterentwickelt werden kann.

Die Vorschläge liegen nun vor. Die Kommission hat sich um einen mittleren Weg bemüht, durch den die Jüngeren und die Älteren, die Beitragszahler und die Rentner gleichgewichtig an den notwendigen Veränderungen beteiligt werden. Denn die Beitragszahler dürfen nicht mit Beiträgen belastet werden, die sie nicht tragen können, und die Rentner dürfen nach einem erfüllten Arbeitsleben mit ihrer Rente nicht in die Nähe der Sozialhilfe gelangen. Der Staat als Dritter im Bund soll nach diesem Konzept durch die Beitragszahlung für Kinder-Erziehungszeiten zur Entlastung der Rentenversicherung beitragen und so auch die dritte Generation in die Generationensolidarität einbeziehen.

Die Vorschläge der Kommission werden jetzt in den Parteien und der Regierungskoalition beraten.