kreisfreien Städte weitergeben, bleibt den Ländern überlassen.

Exkurs: Lösungen und Scheinlösungen

254. Ziel der Rentenreform ist ein begrenzter Rückbau der umlagefinanzierten Rentenversicherung und ein Ausbau der kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme. Im Gegensatz zu diesem richtigen Ziel steht die Forderung, den Versichertenkreis der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung auszuweiten mit der Begründung, Schutzbedürfnisse von bisher nicht abgesicherten Personen abzudecken, aber auch, um die Finanzierungsbasis zu stabilisieren und zu einer gleichmäßigen Verteilung der Kosten der Alterung zu gelangen. Dies soll nicht nur zu einer Absicherung der Beitragsbasis gegen die Ausbreitung derzeit nicht beitragspflichtiger Formen der Erwerbsarbeit führen und zusätzliche Beitragseinnahmen generieren, sondern auch die asymmetrischen Belastungen – nach Maßgabe der alterungsbedingt steigenden impliziten Steuersätze in den Beiträgen – der Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, im Vergleich zu den nicht dort Versicherten, beseitigen.

Die Zunahme des Verhältnisses von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern führt in der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung zu einem Anstieg des in den Beiträgen enthaltenen impliziten Steuersatzes. Vom bezahlten Gesamtbeitrag dient dann ein wachsender Anteil nicht der Absicherung des Altersrisikos des Beitragszahlers, sondern wird zur Finanzierung des steigenden Umverteilungsbedarfs zugunsten der Älteren verwendet. Alle vorliegenden Simulationen weisen einen alterungsbedingten Anstieg der impliziten Besteuerung über Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung aus.

Ein Einbezug aller Erwerbstätigen in die Gesetzliche Rentenversicherung würde zwar zu gleichen impliziten Steuersätzen für alle Versicherten und insoweit zu einer horizontalen Gerechtigkeit zwischen allen Individuen eines Geburtsjahrgangs führen, auch käme es bei einer Ausweitung des Versichertenkreises über die damit verbundene Senkung des Beitragssatzes zu einer (temporären) wachstums- und beschäftigungsstimulierenden Entlastung des Faktors Arbeit. Aber ein solcher Weg ist aus den folgenden Gründen nicht zu befürworten.

255. Das bestehende öffentlich-rechtliche deutsche Alterssicherungssystem umfasst die Gesetzliche Rentenversicherung einschließlich der Knappschaft, die Altershilfe für Landwirte, die berufsständischen Versorgungswerke und die Beamtenversorgung (Schaubild 37). Dieses System, auch erste Säule genannt, ist vielfach gegliedert. Es gibt Vollversorgungssysteme

Schaubild 37

Alterssicherung in Deutschland im Jahre 1999[1]
Aktiv Abgesicherte und Leistungsvolumen

Tausend Personen / Mrd DM

<table>
<tr><td rowspan="2">Gesetzlich verankerte Systeme 1. Säule</td><td rowspan="2">Altershilfe für Landwirte
417 / 5,18</td><td rowspan="2">Berufsständische Versorgungswerke[3]
546 / 3,15</td><td colspan="5">Gesetzliche Rentenversicherung[2]
33 250 / 360,15</td><td rowspan="2">Beamtenversorgung[9]
1 587 / 39,7</td></tr>
<tr><td>Handwerkerversicherung[4]
86</td><td>Künstlersozialversicherung[5]
96</td><td>Freiwillig Versicherte[6]
755</td><td>Knappschaft[7]
147 / 24,18</td><td>Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung[8]
32 166</td></tr>
<tr><td>Zusatzsysteme 2. Säule</td><td colspan="5"></td><td>Betriebliche Altersversorgung
12 000[a] / 27,5[10]</td><td>Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst[11]
4 864 / 13,24</td><td></td></tr>
<tr><td>Individuelle ergänzende Sicherung 3. Säule</td><td colspan="8">Private Altersvorsorge (private Rentenversicherung, Lebensversicherung)
etwa 70 Mrd DM[a]</td></tr>
</table>

1) Stand am Jahresende.– 2) Einschließlich der geringfügig Beschäftigten.– 3) Beitragsleistende Mitglieder.– 4) Pflichtversicherte Handwerker.– 5) Pflichtversicherte Künstler und Publizisten.– 6) Einschließlich pflichtversicherte Selbständige kraft Gesetz und auf Antrag.– 7) Aktueller Kontoführer.– 8) Ohne Knappschaft, freiwillig Versicherte, pflichtversicherte Selbständige, Künstler und Handwerker, jedoch einschließlich geringfügig Beschäftigte.– 9) Stand 30. Juni; mit Anwartschaft einschließlich Beurlaubte.– 10) Leistungen aus Direktversicherung, Direktzusagen, von Unterstützungskassen sowie Pensionskassen.– 11) Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, Arbeitsgemeinschaft der kommunalen und kirchlichen Altersversorgung sowie die Bahnversicherungsanstalt.– a) Schätzung.

Quellen: ABV, BMA, GLA, VDR

SR 2001 - 12 - 0711

für die Beamten und Freiberufler, aber auch nur ein allenfalls existenzsicherndes System bei den Landwirten. Bei der Beamtenversorgung handelt es sich um ein vollständig aus Steuern finanziertes Alterssicherungssystem. Daneben gibt es ein weitgehend steuerfinanziertes System wie die Altershilfe für Landwirte, vorwiegend beitragsfinanzierte Einrichtungen mit hoher ergänzender Steuerfinanzierung wie die Gesetzliche Rentenversicherung und die ausschließlich beitragsfinanzierten und weitgehend kapitalgedeckten Einrichtungen der berufsständischen Versorgungswerke.

256. Die einzigen nicht in einem obligatorischen System abgesicherten Erwerbstätigen sind die Selbständigen, soweit sie nicht als Freiberufler Mitglied in den berufsständischen Versorgungssystemen sind. Die Sozialversicherungspflicht könnte daher ohnehin nur rechtlich problemlos auf die Gruppe der Selbständigen ausgeweitet werden.

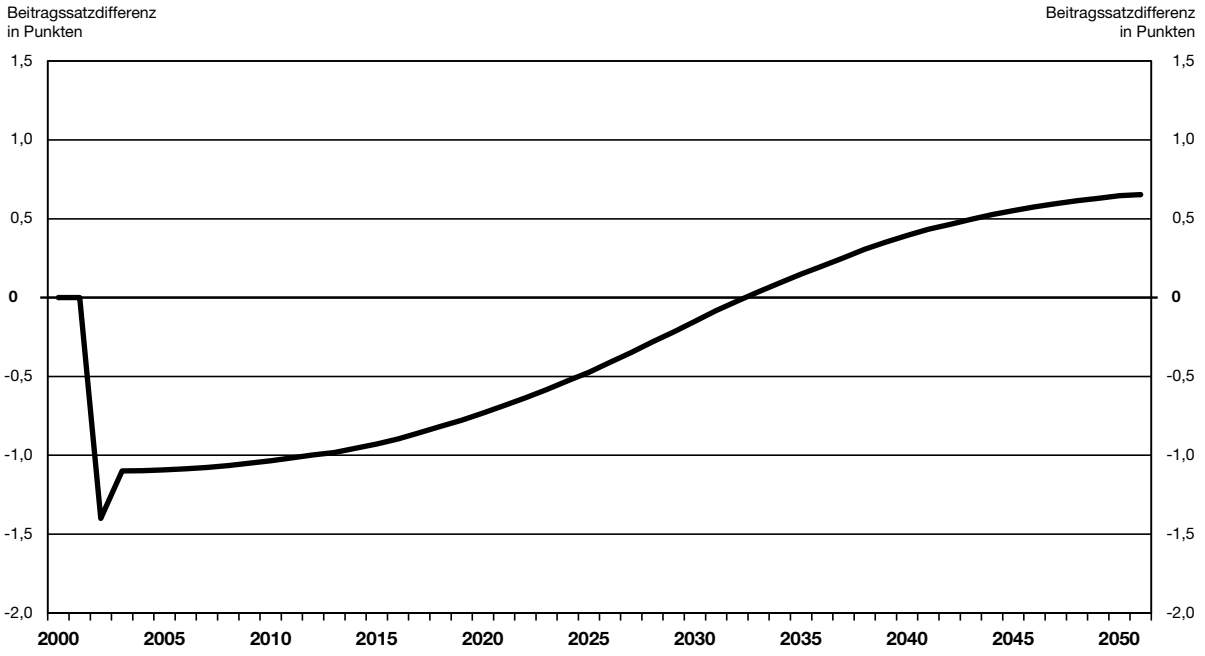
Ob bei bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen unbefriedigte Schutzbedürfnisse bestehen, darf bezweifelt werden; im Übrigen könnte diesen Schutzbedürfnissen nicht nur durch eine Zwangsmitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen werden, sondern auch durch die Verpflichtung zu einer kapitalgedeckten Alterssicherung. In dem Maße, wie das Bestehen unbefriedigter Schutzbedürfnisse bezweifelt werden kann, wird die Frage wichtiger, ob mit einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf diesen Personenkreis die erhoffte nachhaltige Senkung des Beitragssatzes beziehungsweise eine Lösung der alterungsbedingten ausgabenseitigen Probleme verbunden ist. Dies ist aber nicht der Fall. Die Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung infolge des zusätzlichen Beitragsaufkommens wäre nur vorübergehend, und langfristig wären sogar zusätzliche Ausgaben zu erwarten; denn die Selbständigen dürften im Durchschnitt eine höhere fernere Lebenserwartung und damit auch eine längere Rentenbezugsdauer aufweisen als die derzeitigen Mitglieder in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Geht man von Modellrechnungen aus, die der Rentenreform 2001 zugrunde liegen, und bezieht nun ab dem Jahre 2002 in die Gesetzliche Rentenversicherung alle Selbständigen unter 65 Jahren ein, die nicht in einem berufsständischen System oder freiwillig in der Gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert sind, dann könnte der Beitragssatz unmittelbar um 1,4 Prozentpunkte gesenkt werden (Schaubild 38).

Als Folge der seit dem 1. Juli 2001 geltenden Anpassungsformel, nach der eine Beitragssatzsenkung in der

Schaubild 38

Wirkung einer Einbeziehung von Selbständigen in die Gesetzliche Rentenversicherung auf den Beitragssatz[1)]
- Abweichungen vom Referenzbeitragssatz der Rentenreform 2001[a)] -



1) Selbständige (ohne mithelfende Familienangehörige), ohne berufsständische Versorgungswerke und ohne Selbständige, die bereits heute in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind: 2,638 Millionen Personen mit einem durchschnittlichen Jahresentgelt von 55 000 DM, Alter bei Eintritt in die Gesetzliche Rentenversicherung 35 Jahre, Renteneintrittsalter 65 Jahre, Rentenbezugsdauer 25 Jahre einschließlich Hinterbliebenenversorgung.– a) Siehe Tabelle 32.

Quelle für Grundzahlen: BMA

SR 2001 - 12 - 0672

Gesetzlichen Rentenversicherung zu entsprechend erhöhten Rentenanpassungen führt, würde sich allerdings ein Jahr später der Beitragssatz wieder um etwa 0,3 Prozentpunkte erhöhen. In den Folgejahren würde er kontinuierlich ansteigen, da die Zahl der Rentenempfänger unter den Selbständigen steigt. Im Jahre 2032 würde der Beitragssatz des Referenzszenarios (ohne einbezogene Selbständige) erreicht und in den Folgejahren überschritten werden. Nach Ablauf der Übergangsphase von etwa 60 Jahren würde der Beitragssatz um 0,7 Prozentpunkte über dem liegen, der sich bei einem Verzicht auf die Ausweitung ergeben hätte. Somit würde ein Mehr an horizontaler Gerechtigkeit durch ein Weniger an intertemporaler Generationengerechtigkeit erkauft werden.

257. Die Forderung, die Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, ist ebenso alt wie populär. Allerdings wären damit jenseits der verfassungsrechtlichen Probleme des Artikels 33 Absatz 5 GG unmittelbare fiskalische Probleme verbunden. Bei der Besoldung der aktiven Beamten wird ein versteckter Altersversorgungsabschlag berücksichtigt. Dieser Abschlag wird nicht formal ausgewiesen, gleichwohl gibt es ihn. Dies spiegelt sich auch darin, dass die Bruttogehälter der Beamten unter den Bezügen liegen, die für Angestellte im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft für vergleichbare Funktionen gezahlt werden, und dass Beamte bei einem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis durch den Dienstherrn in der Gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern sind.

Diese bei den aktiven Beamten einbehaltenen versteckten Abzüge werden in keinen Versorgungsfonds abgeführt, sie lassen sich aber als implizite Beiträge interpretieren. Das heißt: Auch wenn die Mittel zur Finanzierung der Beamtenpensionen unmittelbar aus dem laufenden Steueraufkommen der Gebietskörperschaften stammen, werden diese Ruhestandsgehälter – zumindest teilweise – auch über diese impliziten Beiträge und damit in einer Art Umlageverfahren finanziert. Eine Einbeziehung der Beamten in die Gesetzliche Rentenversicherung, und sei es auch nur schrittweise im Zuge der Wiederbesetzung von pensionierungsbedingt frei werdenden Stellen, hätte daher zur Konsequenz, dass den Gebietskörperschaften als Folge des Wegfalls der versteckten Entgeltabschläge bei den aktiven Beamten (die bei einer Beitragspflicht der Beamten oder einem Ersatz eines Beamten durch einen Angestellten als Beiträge der Gesetzlichen Rentenversicherung zuflössen) für einen sehr langen Zeitraum diese Finanzierungsquelle für die in der Vergangenheit aufgelaufenen Versorgungslasten genommen würde. Die Folge könnten Steuererhöhungen oder Kürzungen anderer Ausgaben sein oder gegebenenfalls Kompensationszahlungen durch die Gesetzliche Rentenversicherung; es sei denn, diese übernähme mit den aktiven Beamten auch alle – bis zur Beitragsbemessungsgrenze – erworbenen Versorgungsansprüche. Dann wäre dies aber, zumal die Beamten eine um etwa 2,3 Jahre höhere Lebenserwartung haben als die heutigen Pflichtversicherten, für die Gesetzliche Rentenversicherung ein riesiges Verlustgeschäft.

258. Jenseits rechtlicher Schwierigkeiten träte bei einer Ausweitung der Sozialversicherungspflicht auf die Freiberufler ein ähnliches Finanzierungsproblem auf. Diese sind in den berufsständischen Versorgungssystemen abgesichert. Hierbei handelt es sich um Einrichtungen der ersten Säule mit einer obligatorischen Mitgliedschaft. Abgesehen davon, dass diese Einrichtungen durchaus effizient arbeiten und ohne Staatszuschüsse Leistungen erbringen, die einem Vergleich mit der Gesetzlichen Rentenversicherung durchaus standhalten, würde eine Ausweitung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer umfassenden Erwerbstätigenversicherung für die berufsständischen Versorgungswerke bedeuten, dass sie vom Zeitpunkt der Ausweitung im Extremfall alle Beitragszahler verlieren würden oder zumindest keine Neuzugänge an Versicherten mehr hätten. Da berufsständische Versorgungswerke aber nicht über eine vollständige Kapitaldeckung verfügen – sie werden in aller Regel nach dem „offenen Rechnungsplanverfahren“ finanziert, welches zwischen dem Umlageverfahren und dem Kapitaldeckungsverfahren steht –, sind sie auf laufende Beitragseinnahmen angewiesen. Da die erworbenen aber erst in der Zukunft anfallenden Ansprüche bedient werden müssen, wären auch bei einem Einbezug dieser Erwerbstätigengruppe temporäre Kompensationszahlungen durch die Gesetzliche Rentenversicherung oder den Staat die Konsequenz.

259. Aus all dem ist zu folgern, dass eine Ausweitung des Versichertenkreises auf die bislang in keinem obligatorischen System abgesicherten Selbständigen und mehr noch auf die bereits in anderen Systemen der ersten Säule abgesicherten Erwerbstätigen keine ökonomisch sinnvolle Antwort auf die in der Bevölkerungsalterung angelegten Probleme der Gesetzlichen Rentenversicherung darstellt.

260. Weit zielführender als eine Ausweitung des Versichertenkreises, um die Kostendynamik der Alterung in unserem umlagefinanzierten System zu dämpfen, ist dagegen die Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Aus wettbewerbs- und wachstumspolitischen Gründen ist eine Verkürzung der Ausbildungszeiten und damit eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch einen früheren Eintritt in das Erwerbsleben zu fördern. Einen nachhaltigen beitragssenkenden Effekt in der Gesetzlichen Rentenversicherung hätte dies allerdings nicht, da mit den zusätzlichen Beitragseinnahmen zeitversetzt – und damit unter Umständen die demographischen Probleme sogar verschärfend – höhere Rentenansprüche zu bedienen wären. Ein zusätzlich mit Beiträgen belegtes Jahreseinkommen führt bei durchschnittlich 40 Versicherungsjahren zu einem um 2,5 Prozentpunkte höheren Rentenanspruch.

Eine Annäherung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, welches derzeit bei den Renten wegen Alters 62,2 Jahre beträgt (das durchschnittliche Rentenzugangsalter wegen Alters und wegen verminderter