

Generationengerechtigkeit

Eigenverantwortung und Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung

Die Möglichkeit, dass die Politik die Rentendebatte im Herbst 1999 durch einen partei-über-greifenden „Rentenkonsens“ abschließt, sollten alle künftigen Rentner nicht mit Hoffnung sehen, sondern als Drohung auffassen. Der mögliche Konsens wird aus einem Kompromiss zwischen den vorliegenden Programmen der beteiligten Parteien bestehen müssen. Da keines dieser Programme weit genug geht, steht auch fest, dass der angestrebte Konsens nicht länger als fünf bis zehn Jahre Bestand haben wird. Entscheidende Zeit für eine gleichmäßige Verteilung der unvermeidlichen Generationenlasten geht dabei verloren.

Die Politik und die Bürger wissen, dass die Neugestaltung der Altersvorsorge substantieller sein muss als der bisherige Reparaturbetrieb. Keine Partei traut sich bisher, ein Konzept vorzustellen, das auch nach dem Jahr 2015 noch Bestand haben kann.

Ist-Zustand: Unfair, ungerecht, nicht zukunftsfest

Die Rentendynamisierung der letzten 30 Jahre hat dazu geführt, dass das Eckrentenniveau von 61 % in der Zeit der sozialliberalen Koalition (1971) auf heute rund 70 % gestiegen ist. Das Zahlenverhältnis Beitragszahler: Leistungsempfänger wird sich bis zum Jahr 2030 vermutlich gegenüber den „goldenen Zeiten“ der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) annähernd halbieren.*

Zwei Jahre Rentenerhöhung auf Inflationsniveau werden diese Ausgangssituation genauso wenig bereinigen wie der demographische Faktor der Blüm-Zeit. Beide führen zu Eckrenten zwischen 64 und 66 %. Der dafür erforderliche Beitrag wird spätestens nach dem Jahr 2020 auf mindestens 24 % des Bruttolohns steigen müssen. Die Generation der heute bis zu 40-jährigen wird dann über das erträgliche Maß hinaus finanziell

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

eingeeht, die Chance zu mehr Eigenvorsorge wird ihr genommen.

Mehrere Rentenreformen wurden bereits durchgeführt. Dabei fällt auf, dass diese – obwohl als Jahrhundertreformen angekündigt – meist nicht lange Bestand hatten, da sie offenkundig nicht durchgreifend genug waren. Grundsätzlich werden verschiedene Reformbereiche der Politik völlig isoliert betrachtet und entschieden. Dabei ist klar, dass Steuer- und Rentenpolitik systematisch stark verflochten sind, so dass nur Reformen in beiden Bereichen die Stabilität der Alterssicherung in Deutschland nachhaltig gewährleisten.

* von 1,85 Beitragszahler/Leistungsempfänger auf 0,89 im Jahre 2030

Vision: Liberale Thesen für die Altersvorsorgepolitik

Für Liberale steht die Eigenvorsorge im Mittelpunkt der Altersvorsorge. Jeder Bürger, der für sich selber sorgen kann, braucht eine staatlich organisierte Umlage im Alter nicht.

Wer nicht durch Erwerbsarbeit oder Vermögen genügend Vorsorge für das Alter betreiben konnte, muss eine solidarische Grundsicherung in Anspruch nehmen können. Der FDP-Vorschlag eines Bürgergeldes als Mindestsicherung kann auch im Alter diese Grundsicherungsfunktion übernehmen und dennoch einen Anreiz zum rechtzeitigen Aufbau einer Eigenvorsorge bieten. Jeder langjährige Arbeitnehmer könnte problemlos selber über kapitalgedeckte Eigenvorsorge seine Altersvorsorge finanzieren, wenn der Staat ihm den nötigen finanziellen Spielraum belassen würde.

Die Säulen der Altersvorsorge stellen immer eine Kombination aus Kapitaldeckungs- und Umlagekomponenten dar. Eine bei großen demographischen Verschiebungen generationengerechte Altersvorsorge besteht aus viel Kapitaldeckung in Form von Eigenvorsorge und wenig Umlage, etwa in Form einer staatlichen Grundsicherung.

Zu den Aufgaben des Staates gehört, dass alle Bürger rechtzeitig und genügend Eigenvorsorge betreiben:

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

Durch das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung bietet der Staat einen Anreiz, Kapital für die Altersvorsorge zu bilden. Erst im Zeitpunkt des Zuflusses müssen die Beträge versteuert werden.

Anstatt dem Bürger die Form der Altersvorsorge vorzuschreiben, sollte der Staat lediglich über eine Nachweispflicht sicherstellen, dass ein angemessener Einkommensteil in die Eigenvorsorge geflossen ist.

Als Realisten sind sich liberale Politiker darüber im klaren, dass uns die Ergebnisse einer Reform der Alterssicherung im Herbst 1999 nur schrittweise dieser Vision näher bringen können.

Realpolitik im Herbst 1999: Eckpunkte einer Reform der Alterssicherung

Kern liberaler Politik ist nicht die Stabilisierung der GRV, sondern die Absicherung gegen Altersarmut und eine angemessene Gegenleistung für geleistete Vorsorge-beträge. Unter dem Aspekt der gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen ist eine kontinuierliche Niveauabsenkung der gesetzlichen Renten erforderlich. Diese sollte durch lineare Abschläge von den lohnbezogenen Erhöhungen von

1 %-Punkt erfolgen, sofern dies nicht zu einem nominalen Rückgang führen würde. Der demographische Faktor im Rentenkompromiss der letzten Regierungskoalition hat durch die von der sog. Niveauabsicherungsklausel begrenzten Abschläge zu einer pseudo-wissenschaftlichen Verschleierung geführt. Nur klar erkennbare Abschläge signalisieren den Beitragszahlern ihre Versorgungslücke und die daher erforderliche Eigenvorsorge. Eine kontinuierliche Absenkung ist zudem kalkulierbarer und weniger willkürlich als die zweimalige Aussetzung, die von Rot/grün geplant ist.

· Ein Alterssicherungsniveau von 61 % („Eckrente“) soll durch die Kombination aus GRV und einer obligatorischen Eigenvorsorge sichergestellt werden. In einer Höhe von maximal 20 % des Bruttolohnes soll jeder Arbeitnehmer Beiträge zu seiner

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

Alterssicherung leisten. Die Differenz zwischen dem Beitrag zur GRV und 20 % wird durch eine Versicherungspflicht (obligatorische Eigenvorsorge) geschlossen. Durch die kontinuierliche Niveauabsenkung in der GRV kann deren Beitrag leicht sinken und zunehmende Spielräume für die Eigenvorsorge ermöglichen. Dadurch erfolgt ein Stück Vorfinanzierung für die kritischste Zeit der Alters-sicherung in den Jahren 2025 bis 2040.

Die Stabilisierung bei 20 % ist entscheidend wichtig, um

–die verfügbaren Haushaltseinkommen von Normalverdienern nicht über das erträgliche Maß hinaus zu belasten und

–die arbeitsplatzhemmende Wirkung zu hoher Lohnnebenkosten dauerhaft zu begrenzen und dem Ziel einer Senkung dieser Kosten ohne Umschichtung auf andere Steuern und Abgaben näher zukommen.

·Alle Versicherten, die vor Beginn des Rentenbezugs nicht mehr zur Bildung einer obligatorischen Eigenvorsorge kommen, bekommen ein dem Niveau von 61 % entsprechendes Rentenniveau garantiert. Vertrauensschutz ist eine Voraussetzung für Generationengerechtigkeit.

·Grundsicherungselemente haben im Rahmen der GRV nichts zu suchen. Die bedarfsorientierte Grundsicherung, die Rot/Grün innerhalb der GRV vorschlägt, ist eine Abkehr vom Leistungsprinzip und dem Vorsorgecharakter der Versicherung. Zudem entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Die Notwendigkeit einer Mindestsicherung ergibt sich für alle Altersgruppen und soll durch die schrittweise Realisierung des Bürgergeldkonzeptes gewährleistet werden.

·Um die völlig unterschätzte Problematik der Pensionslasten des Staates abzufangen, müssen die Gebietskörperschaften ab sofort die kameralistische Haushaltsführung durch die Bildung rechnerischer Pensionsrückstellungen ergänzen. Der erste Schritt zur Lösung dieses Problems ist die Herstellung von Transparenz.

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

· Die Absicherung des Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrisikos wird künftig für neu hinzukommende Beitragszahler durch eine private Pflichtversicherung erreicht. Die hierzu nötige Beitragshöhe kann aus dem dadurch weiter verminderten GRV-Beitrag im Rahmen der angestrebten 20 % Gesamtbelastung gesichert werden. Ältere Versicherte erhalten ein Wahlrecht.

Reform der Hinterbliebenenversorgung

Mit einem partei- und fraktionsübergreifenden Entschließungsantrag von der CDU/CSU, SPD und FDP vom 21. Juni 1991 hat sich der Deutsche Bundestag darauf verpflichtet, Pflege und Erziehung in der Rente stärker zu berücksichtigen und eigenständige Anwartschaften der Frauen auszubauen. Dies ist bislang nur teilweise umgesetzt. Kindererziehungszeiten sind mehrfach - mit der Rentenreform '92 und der Rentenreform '99 - aufgewertet worden. Zeiten der Pflege werden seit dem Pflegeversicherungsgesetz wesentlich stärker berücksichtigt.

Woran es fehlt, ist der Ausbau einer eigenständigen Sicherung der Frauen in der Rentenversicherung. Hier will die FDP ansetzen und die Reform der Hinterbliebenenversorgung zu einem solchen Ausbau nutzen.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der Untersuchungen von Infratest Burke Sozialforschung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger. Danach bleibt die gesetzliche Rentenversicherung auch für die heute 40- bis 60jährigen das wichtigste Alterssicherungssystem. Die Rentenversicherung bleibt damit auch für die Hinterbliebenen wichtig. Dies muss bei allen Erwägungen stets im Vordergrund stehen. Besonders zu berücksichtigen aufgrund der Studie ist auch, dass namentlich Frauen mit Kindern bei der Altersversorgung schlecht dastehen. Eine alleinstehende Frau kann in Deutschland im Durchschnitt mit einem Nettoeinkommen von rund 2.400 DM rechnen. Die alleinstehende Frau mit drei Kindern dagegen kommt nur auf 1.430 DM. Für die FDP steht daher fest: Leitlinie muss sein, der Frau eigenständige Ansprüche zu verschaffen und Kindererziehung besser zu berücksichtigen.

Hierbei sind für die FDP folgende Gesichtspunkte maßgebend:

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

· In unserem beitragsbezogenem Rentensystem ist die eigenständige Sicherung am besten durch eine Rentensplittung zu leisten, in das bei Tod des erstverstorbenen Ehepartners dessen Rentenansprüche insgesamt einbezogen werden. Die eigene Rente des Hinterbliebenen muss garantiert bleiben.

· Die Hinterbliebenenversorgung soll stärker als bisher an die Kindererziehung angebunden werden. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten. Im Rentenartfaktor der „großen Witwenrente“ von heute 0,6 könnte die Zahl der Kinder berücksichtigt werden. Möglich ist auch ein weiterer Ausbau der Kindererziehungszeiten oder eine Kombination beider Ansätze.

· Beim Bezug der „kleinen Witwenrente“ wird eine Begrenzung auf einen noch zu bestimmenden Zeitraum eingeführt. Bei jüngeren Hinterbliebenen ist es zumutbar, nach Ablauf einer bestimmten Zeit wieder einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

· Für alle Reformen im System der Hinterbliebenenversorgung sind lange Übergangsfristen erforderlich. So sollten beispielsweise Versicherte ab Alter 40 aus Vertrauensschutzgründen zwischen Splitting und altem Hinterbliebenenrecht wählen dürfen.

Bei der Reform der Hinterbliebenenversorgung geht es nicht in erster Linie um Einsparungen, sondern vor allem um eine Neuorientierung im Sinne von Eigenständigkeit und Kindererziehung.

Maßnahmen zur Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge

· Auch für Leistungen aus Pensionskassen oder Direktversicherungen muss schrittweise das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung eingeführt werden, damit der Aufbau eines Vorsorgevermögens ohne steuerliche Belastung möglich ist.

· Der Rechnungszinsfuß, der über die Höhe der Pensionsrückstellungen und damit direkt über steuerliche Vor- und Nachteile entscheidet, muss mittelfristig und stufenweise von heute 6 % auf 4 % wieder abgesenkt werden.

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

·Die FDP setzt sich für die Zulassung von Pensionsfonds nach angelsächsischem Muster ein. Die Auslagerung der Mittel für die Altersvorsorge aus dem Unternehmen hat für den Arbeitnehmer den Vorteil, dass das Konkursrisiko des Unternehmens für ihn endgültig entfällt. Die Absicherung durch einen Pensionsversicherungsverein ist nicht mehr notwendig. Die Pensionsfonds verschaffen dem Arbeitnehmer mehr Flexibilität, weil der Anspruch auf angelegte Mittel bei einem Arbeitsplatzwechsel erhalten bleibt. Der Arbeitgeber erhält Planungssicherheit, da Pensionsfonds auch Beitragszusagen ermöglichen. Mit der Zulassung von Pensionsfonds können Mittel der betrieblichen Altersvorsorge rentabel am Kapitalmarkt angelegt werden. Die Kapitalmärkte werden so gestärkt. Wichtig ist, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber sich frei entscheiden können, ob und in welchen Pensionsfond sie einzahlen. Der Gesetzgeber muss die Anlagefreiheit garantieren.

Maßnahmen zur Stärkung der privaten Vorsorge

·Der Staat soll die Rahmenbedingungen für die private Vermögensbildung optimal gestalten. Die Koalition aus FDP und CDU/CSU hat mit dem dritten Vermögensbeteiligungsgesetz im Jahr 1998 die staatliche Förderung der Vermögensbildung verbessert. Unter anderem wurden die Einkommensgrenzen für die Arbeitnehmersparzulage angehoben, die Sparzulage für Beteiligungen am Produktivkapital auf 20 % verdoppelt sowie ein zweiter Fördertopf für Beteiligungssparen eingeführt. Mit diesen Maßnahmen wird eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen erreicht.

·Das beste Mittel zur Förderung der privaten Vermögensbildung und Altersvorsorge ist die Absenkung der viel zu hohen Steuer- und Abgabenbelastung. Wenn der Staat den Bürgern weniger Geld wegsteuert und die Abgabenbelastung begrenzt, können sie wieder mehr Eigenverantwortung übernehmen und privates Vermögen aufbauen. Die FDP schlägt einen einheitlichen Steuersatz für sämtliche Einkunftsarten vor. Er soll als Stufentarif gestaltet werden und Einkünfte oberhalb des steuerfreien Existenzminimums bis 20.000 DM mit 15 %, Einkommensteile von 20.000 bis 60.000 DM mit 15 % und Einkommensteile ab 60.000 DM mit 35 % belasten. Rot/Grün will demgegenüber zwar die Steuersätze für Unternehmen senken, die für Arbeitnehmer und Selbständige aber auf dem bisher hohen Niveau belassen. Gleichzeitig will Rot/Grün die steuerlichen Bedingungen für eigene Vorsorge durch ihre Pläne zur Besteuerung von Lebensversicherungen sogar verschlechtern.

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

·Über die Versicherungspflicht hinaus werden weitere Eigenvorsorgebeträge ebenfalls nachgelagert besteuert, um den Bürgern einen Anreiz zu höherer Absicherung zu bieten.

Anmerkungen zur Positionierung der FDP

a) Möglichkeiten zur Positionierung der FDP in der Rentenreformdebatte Herbst 1999

Die FDP hat, ausgehend von ihrer Oppositionsrolle im Bund und ihrer Regierungsbeteiligung in drei Bundesländern zwei grundsätzliche Möglichkeiten, Position zu beziehen:

·Sie versucht, in den Konsensgesprächen eine vermittelnde Rolle zwischen SPD und Union einzunehmen. Zwar wird die FDP genauso wenig wie die Grünen nach der Verabschiedung im Bundestag wirklich dazu gebraucht, einen Konsens herzustellen. Sie könnte aber mitwirken wollen, um nicht abseits zu stehen. Ein eigenständiges programmatisches Profil ist davon nicht zu erwarten. Vorteile beim Wähler auch nicht.

·Sie versucht, durch konsequentes Eintreten für eine weitergehende Position als Union und SPD, als einzige Partei die wirklich erforderlichen Schritte einzufordern. Sie spricht damit eine Mehrheit der Bürger an, die den wirklichen Zustand der Rentenversicherung besser kennen, als viele Politiker glauben.

b) Demoskopie

Die Daten des Politbarometer August 1999 zeigen, dass bei Anhängern von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP die Zustimmung zu einer Verlangsamung der Rentensteigerungen am größten ist. Außerdem ist auffällig, dass Zustimmung oder Ablehnung weder Links-/Rechts-Schemen zu folgen scheint noch der

Generationengerechtigkeit Alterssicherung

Zugehörigkeit zu Koalition oder Opposition.

Bei aller Vorsicht gegenüber demoskopischen Daten und ihrer Eigenschaft als Momentaufnahme: Es ergibt sich auch aus dieser Betrachtung keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass die FDP nicht über die Rentenreform der früheren Bundesregierung hinausgehen sollte.

Diese Erkenntnis wird durch eine Umfrage von dimap unterstützt, nach der bereits 59 % der Deutschen private Altersvorsorge betreiben und lediglich 39 % bisher ausschließlich auf die GRV setzen. Mit anderen Worten: Die künftigen Rentner haben längst verstanden, dass die GRV nicht reicht.

c) Programmarbeit

Die Haltung der FDP zur Rentendebatte und zur Zukunft der Altersvorsorge war und ist diffus und widersprüchlich. In den Wiesbadener Grundsätzen und im Bundestagswahlprogramm 1998 ist zwar erkennbar, dass die FDP für mehr Eigenvorsorge eintritt und die GRV für reformbedürftig hält. Ein geschlossenes Konzept, das für alle bereits lebenden Generationen eine akzeptable und mit der wirtschaftlichen Entwicklung vereinbare Grundlage für die Alterssicherung darstellt, ist nicht erkennbar.

Die Äußerungen der FDP-Spitzen und der (wenigen) Sozialpolitiker sind widersprüchlich: Mal für eine Pflicht zur Versicherung, mal gegen „Zwangssparen“ – immer für mehr Kapitaldeckung, aber nie mit einem klaren und schlüssigen Konzept.

Daher wäre es nicht verwunderlich, wenn Wähler die FDP zwar mit Rentenkürzungen in Verbindung brächten (entspräche dem Bild einer Partei, die immer kürzen will), aber nicht mit einem positiven Konzept zur Sicherung der Altersvorsorge.