

Nachhaltige Reformen?

– Ein Kommentar zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission –

Von Markus Jankowski

Nachhaltigkeit bedeutet, dass die Sozialen Sicherungssysteme nicht einseitig heutigen Generationen einen Vorteil zu Lasten künftiger Generationen einräumen. Von nachhaltigen Sozialsystemen erwartet man außerdem, dass sie sich an ständig ändernde Rahmenbedingungen anpassen. Nur dann kann die Halbwertszeit der sogenannten großen Reformwerke von derzeit rund zwei Jahren erhöht werden. Diesbezüglich schlägt die Kommission für die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit einem Anstieg der Regelaltersgrenze sowie mit dem Nachhaltigkeitsfaktor grundsätzlich sinnvolle Maßnahmen vor. Dagegen können die Lösungen für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Pflegeversicherung (PV) nicht überzeugen.

Die Absenkung der Rentenansprüche ist unvermeidbar aber auf die Verteilung kommt es an

Die GRV wird – ebenso wie die GKV und die PV – im Umlageverfahren finanziert. Das heißt die heute junge und erwerbstätige Generation kommt für die Renten und die im Alter steigenden Gesundheits- und Pflegekosten auf. Schon bei gleichbleibender Lebenserwartung führen rückläufige Geburtenraten daher über kurz oder lang zu steigenden Belastungen für die nachfolgenden Generationen, wenn das Leistungsniveau in den Sozialsystemen konstant gehalten wird.

Diesem Umstand will die Kommission durch einen Nachhaltigkeitsfaktor Rechnung tragen. Er begrenzt den Rentenanstieg, wenn sich das Verhältnis von Einzahlern und Rentnern zu Lasten der Erwerbstätigen verschlechtert. Auf diese Weise werden bei rückläufigen Geburtenraten die Belastungen der Generationen angeglichen. Allerdings birgt diese pauschale Absenkung des Rentenniveaus ein Gerechtigkeitsproblem in sich.

Die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen darf nicht mit einem gesellschaftspolitisch motivierten Familienlastenausgleich verwechselt werden. Die Erziehung und Ausbildung von Kindern ist konstituierend für das Umlageverfahren. Daher ist es systemwidrig, die

künftigen Ansprüche allein an den gezahlten Beiträgen zu Gunsten der heutigen Rentner festzumachen. Denn wer heute keine Verantwortung für künftige Erwerbstätigengenerationen übernimmt, erhält im geltenden Rentensystem trotzdem die gleichen Ansprüche, wie derjenige, der durch Erziehungsleistungen die Grundlage für die künftigen Rentenzahlungen schafft. Kinderlose werden gegenüber Eltern systematisch bevorzugt. Zwar leisten auch Kinderlose einen Beitrag zur Erziehung z. B. über steuerfinanzierte Bildungseinrichtungen. Dennoch ist die heutige Berücksichtigung der Erziehungsleistungen unzureichend und unsystematisch. Es ist nicht leicht, ein Verfahren zu entwickeln, welches eine gerechte Verteilung bietet. Ein weitreichender Verzicht auf eine Berücksichtigung der Erziehungsleistungen ist neben den unerwünschten Verteilungswirkungen möglicherweise sogar Ursache niedriger Geburtenraten. Die Lösung dieser Schwierigkeiten wäre Aufgabe der Kommission gewesen.

Die Anhebung der Regelaltersgrenze ist zwingend erforderlich

In einer alternden Gesellschaft muss zwangsläufig länger gearbeitet werden. Ansonsten steigt bei unveränderter Leistung der Anspruch an die nachfolgenden Generationen kontinuierlich an. Auch zu niedrig bemessene Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt belasten die Erwerbstätigen zu Gunsten der jeweiligen Rentner. Die von der Kommission angeregte sukzessive Anhebung der Regelaltersgrenze ist daher richtig. Sie setzt allerdings sehr spät und sehr langsam ein. Die in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau von Vorruhestandsregelungen zeigen in die richtige Richtung. Die heute zu niedrig bemessenen Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug hingegen sollen laut Kommission beibehalten werden. Die hieraus entstehenden Anreize zur Frühverrentung werden demnach nicht abgebaut.

In der Kranken- und Pflegeversicherung ist die Kapitaldeckung unverzichtbar

Die Ausgaben für die Gesundheitsversorgung und für die Pflege steigen im Alter stark an. In den umlagefinanzierten Sozialversicherungen tragen die jüngeren Erwerbstätigen durch ihre Beiträge diese Lasten, damit die Beiträge der Älteren nicht ansteigen brauchen. Auch in der GKV und der PV führt daher die demografische

Entwicklung zu steigenden Lasten der künftigen Generationen. Allerdings fehlen die in der Rentenversicherung gegebenen Instrumente zur Reaktion auf die demografische Herausforderung. Weder kann der „Renteneintritt“ in diesen Versicherungen beliebig verschoben werden, da der Verlauf der Gesundheits- und Pflegekosten auf medizinische und pflegerische Notwendigkeiten reagiert. Noch lässt sich das „Rentenniveau“ einfach absenken. Eine Reduzierung des Leistungsniveaus in der Kranken- und Pflegeversicherung würde mit zunehmendem Alter die Rationierung von Leistungen oder die Herausnahme einzelner Leistungen aus dem Leistungskatalog erfordern. Selbstverständlich bestünde die Möglichkeit, sich für die Übernahme dieser Leistungen privat abzusichern. Wie die jüngst geführte Diskussion

gezeigt hat, ist dieses Vorgehen aber in unserer Gesellschaft nicht zustimmungsfähig.

In der Kranken- und Pflegeversicherung wäre daher ein Übergang auf ein kapitalgedecktes System dringend erforderlich. Die individuelle Vorsorge für hohe Ausgaben im Alter durch den Aufbau eines Kapitalstocks verringert die Anfälligkeit dieser Versicherungszweige gegenüber demografischen Entwicklungen. Durch die Bildung von Altersrückstellungen kann in jungen Jahren ein Kapitalstock aufgebaut werden, der die im Alter steigenden Kosten für Krankheit und Pflege deckt. Aufgabe der Kommission wäre es gewesen, Reformszenarien für den schwierigen Übergang von den umlagefinanzierten Sozialsystemen auf ein kapitalgedecktes Versicherungssystem zu entwickeln. Die Kunst hierbei läge in einer generationengerechten Verteilung der heute bereits bestehenden, aber nach und nach erst aufzudeckenden Ansprüche an das Umlageverfahren. Diese müssen in jedem Fall gedeckt werden: Entweder im Umlageverfahren durch die künftigen Generationen oder im Zuge eines Systemwechsels durch eine einmalige oder sukzessive Offenlegung des Defizits im Staatshaushalt.

Das von Rürup präferierte Gesundheitsprämienmodell hingegen muss ohne einen Kapitalstock auskommen. Die von anderen Kommissionsmitgliedern vorgeschlagene Bürgerversicherung würde die demografiebedingten Probleme der GKV sogar auf zusätzliche Personengruppen ausweiten.

Zwar wird für die PV mit dem „generativen Ausgleichsbeitrag“ ein erster Schritt in Richtung ergänzender Kapitaldeckung vorgeschlagen. Da der Kapitalstock jedoch lediglich bis zum Jahre 2030 aufgebaut und anschließend sukzessive wieder verzehrt wird, werden die demografischen Probleme schrumpfender Gesellschaften nicht gelöst.

Reformen nicht verschleppen

Wenn die Reformvorschläge der Kommission zur Rentenreform umgesetzt werden, zeigt dies in die richtige Richtung. Die Vorschläge zur Reform der Finanzierung von Kranken- und Pflegeversicherung greifen dagegen zu kurz. Die Bundesregierung sollte die dringend notwendigen Reformen nicht verschleppen. Mit steigenden generativen Lasten und höherem Durchschnittsalter der wahlberechtigten Bevölkerung wird eine nachhaltige und generationengerechte Reform der Sozialen Sicherung zunehmend schwieriger.

(Text: 7188 Zeichen; Kasten: 1809 Zeichen)

Regelaltersgrenze oder Renteneintrittsalter?

Bei einer konstanten Regelaltersgrenze und einem gleichbleibenden Rentenniveau erhöht sich durch einen Anstieg der Lebenserwartung der Barwert der Rentenzahlungen. Soll der Barwert der Rentenzahlungen konstant gehalten werden müssen also entweder Leistungen durch entsprechende Abschläge reduziert oder das Renteneintrittsalter erhöht werden. Im heutigen System profitieren dagegen die Rentenempfänger von der längeren Zahldauer der Rente – zu Lasten der nachfolgenden Generationen. Wird hingegen die Entwicklung der Regelaltersgrenze an die Entwicklung der Lebenserwartung geknüpft, profitieren die unterschiedlichen Generationen in gleichem Maße von einem Anstieg der Lebenserwartung.

Wenn Rentenabschläge äquivalent berechnet sind, hat ein vorgezogener Renteneintritt keinen Einfluss auf die Finanzierbarkeit des Rentensystems. Die Abschläge von der Rentenhöhe kompensieren in diesem Fall exakt die geringeren Einzahlungen und die verlängerte Bezugsdauer der Rente. Zu niedrige Abschläge und fehlerhafte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen begünstigen heute den vorgezogenen Ruhestand zu Lasten der Sozialversicherungen und der Steuerzahler. Schätzungen für äquivalente Abschläge bei vorzeitigem Bezug liegen zwischen 6% und 8% pro Jahr des vorgezogenen Renteneintritts – im Gegensatz zu 3,6% heute. Diese Mängel müssen behoben werden. Dann kann man den Erwerbstätigen die Entscheidung über den tatsächlichen Renteneintritt selbst überlassen – vorausgesetzt sie verfügen über hinreichend hohe Ansprüche für eine eigenständige Mindestsicherung im Alter. Die in der politischen Diskussion zur Zeit regelmäßig geforderte Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters von etwa 60 auf 65 Jahre ist dagegen kein Ersatz für die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre.

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Markus Jankowski ist Mitarbeiter des Wirtschaftspolitischen Seminars der Universität zu Köln am Lehrstuhl von Prof. Dr. Johann Eekhoff. **Kontakt:** 0221-470 6609 oder email: m.jankowski@wiso.uni-koeln.de