

IRMGARD SCHWAETZER

Liberaler Grundzüge für eine dauerhaft zukunfts feste Alterssicherung

I. Eine neue Statik für die Alterssicherung

1. Künftiger Bevölkerungsaufbau erzwingt Umdenken

Die Probleme der Alterssicherungssysteme sind in allen entwickelten Industrieländern gleich. Infolge steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenraten nimmt der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung zu. Erschwerend kommt hinzu, daß das klassische Bild des dauerhaften Vollzeit Arbeitsplatzes abgelöst wird durch vermehrte Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und befristete Tätigkeiten. Diese Entwicklung führt zur kontinuierlichen Überforderung des auf die gesetzliche Rentenversicherung fixierten Altersversorgungssystems. Dieses setzt nämlich, weil umlagefinanziert, eine Bevölkerung mit vielen aktiven Erwerbstätigen in Vollzeitbeschäftigung und wenigen Alten voraus.

Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung muß daher zugunsten des Ausbaus der Vermögensbildung entlastet werden, um der demographischen Entwicklung und den veränderten Arbeitsbiographien Rechnung zu tragen. Die auf Vermögen basierende Altersversorgung kann die Ertragskraft von Kapital besser nutzen als die umlagefinanzierte Altersversorgung. Damit ist sie weit weniger anfällig für die Risiken eines zurückgehenden Bevölkerungsanteils von Erwerbstätigen und die Veränderungen der Arbeitswelt.

2. Jetzt betriebliche und private Altersversorgung zu echten Säulen ausbauen

Einige wenige Zahlen und der Vergleich mit unseren Nachbarländern belegen, daß das deutsche Drei-Säulen-Modell bisher in Wahrheit ein Ein-Säulen-Modell ist. Betriebliche und private Altersvorsorge verzieren allenfalls die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, unterstützen sie aber nicht wirklich in tragfähiger Art und Weise. In Deutschland stammen im Schnitt 85% des Alterseinkommens eines Zweipersonen-Rentnerhaushaltes aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 5% aus einer betrieblichen Altersversorgung und nur 10 Prozent aus privater Vorsorge. Deutschland ist damit bei der Altersversorgung fast völlig auf die umlagefinanzierte gesetzliche

Rentenversicherung angewiesen. Ganz anders im Ausland: So stammen z.B. in den Niederlanden nur 50% des Alterseinkommens aus der ersten Säule, 40 % sind betrieblich und 10 % privat finanziert. In der Schweiz ist das Verhältnis 42 % aus der ersten Säule zu 32 % aus der zweiten und 26 % aus der dritten Säule.

Diese Zahlen belegen: Um den Lebensstandard in Deutschland im Alter zu sichern, braucht die Altersversorgung eine neue Statik. Die betriebliche und die private Altersversorgung müssen zu echten Säulen des Alterssicherungssystems ausgebaut werden. Arbeitnehmer, Unternehmen und Selbständige brauchen finanziellen Spielraum für betriebliche und private Altersvorsorge. Zum einen kann dieser Spielraum durch Steuerensenkungen geschaffen werden, zum anderen dadurch, daß die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung deutlich unterhalb der 18%-Grenze stabilisiert werden. Das bedeutet Einschränkungen bei den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, u. a. eine Absenkung des Nettorentenniveaus. Dies wird aber kompensiert durch den weniger krisenanfälligen Anteil der betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Ziel der Liberalen ist damit die Sicherung des Versorgungsniveaus im Alter durch Entlastung der Rentenversicherung und Ausbau betrieblicher und privater Vorsorge. Die Formel muß lauten: Weniger Umlage plus mehr Vermögensbildung gleich Sicherung des Lebensstandards im Alter.

Der Vergleich mit dem Ausland macht deutlich, daß es hierfür Vorbilder gibt, die nach dem von der F.D.P. vorgeschlagenen Ansatz verfahren und hiermit gute Erfahrungen gemacht haben. Im übrigen ist das Vertrauen in die Sicherheit der Altersvorsorge dort wesentlich höher als in Deutschland.

Der Vergleich macht auch deutlich, daß Deutschland im internationalen Vergleich hinterher hinkt und wir schnell handeln müssen, um die Alterssicherung auf einen guten Weg zu bringen.

Die F.D.P. macht daher konkrete Vorschläge zur Sicherung der Altersversorgung unter Einbeziehung aller drei Säulen. Parallel hierzu hat sie das notwendige Steuerkonzept vorgelegt, um einen Beitrag zu einem größeren finanziellen Spielraum zu eröffnen. Die Vorschläge der F.D.P. zielen damit in Richtung eines Gesamtpaketes, das Steuer- und Sozialpolitik zukunftsweisend miteinander verzahnt.

II. Leitlinien für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung

Einer künftigen Rentenreform kommt die schwierige Aufgabe zu, einen gerechten Ausgleich zwischen den Generationen zu schaffen und die Weichen von weniger Umlagefinanzierung in Richtung auf mehr Kapitalaufbau richtig zu stellen. Dabei müssen Vertrauenstatbestände geschützt werden und zwar die der heutigen Rentnergeneration ebenso wie die der kommenden Generationen. Die F.D.P. lehnt es ab, die Rentenkasse über eine weitere Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils zu sanieren. Notwendig ist vielmehr ein umfassender Reformansatz. Wir brauchen einen langfristig stabilen Beitragssatz unterhalb von 18 % wie zu Beginn der 90er Jahre, um finanziellen Spielraum zu schaffen. Nur so wird die heutige Generation in den Stand versetzt,

neben den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung ein privates Vermögen zur eigenen Absicherung im Alter aufzubauen. Um dies zu erreichen setzt die F.D.P. vor allem auf einen Anstieg der Beschäftigung. 100.000 neue Arbeitsplätze bedeuten für die Rentenkasse Mehreinnahmen von rund zwei Mrd. DM. Die Steigerung, nicht die Umverteilung von Beschäftigung ist damit ein wichtiger Baustein bei der Senkung des Beitragssatzes. Darüber hinaus unterbreitet die F.D.P. Vorschläge für eine umfassende Strukturreform der Rentenversicherung, die gegebenenfalls um weitere Maßnahmen ergänzt werden muß, um den Beitragssatz unter die 18%-Marke abzusenken. Ein Teil dieses abgesenkten Beitrags müßte dann allerdings durch den Nachweis einer privaten Vorsorge im Kapitaldeckungsverfahren ersetzt werden, denn nur so kann bei einer schrittweisen Rückführung des Umlageverfahrens eine ausreichende, existenzielle Sicherung im Alter erhalten werden.

1. Abbremsen der Rentensteigerung

Die F.D.P. will in Zukunft wieder die demographische Entwicklung in der Rentenformel berücksichtigt wissen. Dazu sollen die Rentensteigerungen jährlich um 0,5 Prozentpunkte niedriger ausfallen als die Entwicklung der Nettolöhne. Damit wissen Rentner, daß sie weiter verläßlich mit jährlichen Rentensteigerungen rechnen können. Diese Abschläge können dann auch höher ausfallen, wenn, wie es sich jetzt abzeichnet, die Lebenserwartung stärker ansteigt als prognostiziert. Über die nächsten 15 Jahre wird so ein Nettorentenniveau von rund 64 % erreicht werden. Hierdurch wird die steigende Lebenserwartung angemessen berücksichtigt. Ein solches Vorgehen hat eine innere Logik und erlaubt langfristig kalkulierbare Renten und Rentenfinanzen. Ein weiteres Absinken des Nettorentenniveaus kann zur Stabilisierung des Beitragssatzes nicht ausgeschlossen werden. Dies wird aber aufgefangen durch den parallelen Ausbau der privaten Altersvorsorge, so daß der Lebensstandard im Alter durch die Rentenversicherung in Verbindung mit privater und betrieblicher Altersversorgung gesichert wird.

2. Reform der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten

Nach Aussetzen der Rentenreform '99 durch die rot-grüne Koalition bleibt die Reform der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten auf der Tagesordnung. Klar sein muß dabei, daß die Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente auch künftig eine echte soziale Absicherung für den Fall der Invalidität sein wird. Die gesetzliche Rentenversicherung ist ursprünglich als reine Invaliditätsabsicherung eingerichtet worden. Dieser Kernbereich ihrer sozialen Sicherungsfunktion darf ihr daher nicht genommen werden. Die Maßnahmen in der Rentenreform '99 gehen in die richtige Richtung. Sie müssen aber auf unzumutbare soziale Härten überprüft werden. Es darf nicht so sein, daß die Erwerbs- und Berufsunfähigen die Hauptlast der Sanierung der Rentenkassen aufgebürdet bekommen. Im übrigen muß dafür Sorge getragen werden, daß die Renten

wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit nach der Heraufsetzung der Altersgrenzen nicht als Instrument für einen Vorruhestand benutzt werden. Ebenso wie die privaten Aufwendungen für die Alterssicherung müssen private Zusatzversicherungen für den Fall der Erwerbs- und Berufsunfähigkeit künftig steuerlich berücksichtigt werden. Ob und inwieweit dem Einzelnen die Möglichkeit eingeräumt werden kann, sich für eine private Absicherung für den Fall der Invalidität zu entscheiden, muß geprüft werden. Für den Einzelnen müßte dies mit einer individuellen Senkung des Beitragsatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung verbunden sein.

3. Reform der Hinterbliebenenversorgung

Mit einem partei- und fraktionsübergreifenden Entschließungsantrag der CDU/CSU, SPD und F.D.P. 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 F.D.P. 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 in Zukunft die gesetzliche Rentenversicherung auch für die heute 40- bis 60jährigen das mit Abstand wichtigste Alterssicherungssystem. Die Rentenversicherung bleibt damit auch für die Hinterbliebenen die wichtigste Sicherung im Alter. 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 im Alter 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 F.D.P. steht daher fest: Leitlinie muß sein, der Frau eigenständige Ansprüche zu verschaffen und Kindererziehung besser zu berücksichtigen.

Hierbei sind für die F.D.P. folgende Gesichtspunkte maßgebend:

In unserem beitragsbezogenen Rentensystem ist die eigenständige Sicherung am besten durch ein Rentensplitting 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 Aufwertung der Kindererziehung.

III. Ausbau der betrieblichen und privaten Altersversorgung

Parallel zu einer Rentenreform muß der rasche und nachhaltige Ausbau der betrieblichen und privaten Altersversorgung vorangetrieben werden. Hier bedarf es eines gemeinsamen und aufeinander abgestimmten Handelns von Staat und Tarifvertragsparteien, um konkret Schritte zum Vermögensaufbau in die Wege zu leiten. Zunächst sind die Tarifvertragsparteien aufgerufen, Erhöhungen von Löhnen und Gehältern in Investivlohn umzuwandeln bzw. in die Vermögensbildung der Arbeitnehmer fließen zu lassen. Aufgabe des Staates bleibt die steuerliche Berücksichtigung der privaten Absicherung für das Alter.

1. Betriebliche Altersvorsorge

Nur noch rund 3,6 % des Einkommens der über 65jährigen stammen heute aus der betrieblichen Altersversorgung. Wegen der schlechten Rahmenbedingungen gehen die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung weiter zurück. Verbesserungen sind dringend notwendig, um die betriebliche Altersversorgung wieder zu einem wesentlichen Bestandteil der Alterssicherung zu machen. Hierbei sollen Betriebsvereinbarungen über die Vermögensanlage möglich sein. Die individuelle Wahlfreiheit des Einzelnen darf allerdings nicht eingeschränkt werden. Die F.D.P. schlägt zur Verbesserung der betrieblichen Altersvorsorge folgende Maßnahmen vor:

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.

Um der gewachsenen Mobilität Rechnung zu tragen setzt sich die F.D.P. bei Betriebsrenten für eine Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen von heute 10 auf 5 Jahre ein. Dem Arbeitnehmer wird es damit sehr viel früher als bisher möglich, bei einer Betriebsrentenzusage den Arbeitsplatz zu wechseln ohne seine Alterssicherungsansprüche zu verlieren. Zwingende Voraussetzung für eine solche Verkürzung sind je-

doch entsprechende Änderungen im Steuerrecht, mit denen der Arbeitgeberseite Gelegenheit gegeben wird, auf diese Verkürzung durch die notwendigen Rückstellungen entsprechend zu reagieren.

Die F.D.P. 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 Pensionsfonds sie einzahlen. Der Gesetzgeber muß die Anlagefreiheit garantieren.

2. Private Altersvorsorge

Angesichts der demographischen Entwicklung wird die private Altersvorsorge als dritte Säule neben der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der betrieblichen Altersversorgung immer wichtiger. Den Bürgern ist das bekannt. Sie haben im Jahr 1998 261 Milliarden DM oder 10,5 % ihres verfügbaren Einkommens gespart. In Deutschland gibt es einen Bestand von rund 80 Mio. Lebensversicherungsverträgen. Die Bürger entscheiden bereits heute mit hohem Verantwortungsbewußtsein, ihr Geld auch zur Altersvorsorge zu verwenden.

Aufgabe des Staates ist es in diesem Zusammenhang vor allem, die Rahmenbedingungen für die private Vermögensbildung optimal zu gestalten. Die Koalition aus F.D.P. 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. Gerade im Bereich von Geringverdienern befürwortet die F.D.P. darüber hinaus die Idee, zumindest einen Teil der Förderung der Vermögensbildung in eine Förderung für private Altersvorsorge umzuwidmen.

Die F.D.P. setzt bei der Förderung der privaten Altersvorsorge auf steuerliche Anreize. Mittelfristig strebt sie die Einführung der nachgelagerten Besteuerung an, so daß die Beiträge aus steuerfreiem Einkommen geleistet werden und die Steuerpflicht erst bei der Auszahlung greift. 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 F.D.P. 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 25 % und Einkommensteile ab 60.000 DM mit 35 % belasten. Rot-Grün will demgegenüber zwar die Steuersätze für Unternehmen senken, die für Arbeitnehmer aber auf dem bisher hohen Niveau belassen.

IV. Vertrauen in die Altersversorgung aufbauen

Die Altersversorgung im allgemeinen und die gesetzliche Rentenversicherung im besonderen brauchen neues Vertrauen. Dies bedeutet den Verzicht auf kurzfristige und willkürliche Maßnahmen, die letztlich einen anderen Zweck als die Reform der Alterssicherung verfolgen.

Die F.D.P. lehnt es daher ab, den Anpassungsmechanismus der Renten aus systemfremden Erwägungen heraus zu verändern und kurzfristig auf einen Inflationsausgleich zu beschränken. Die Anpassungen werden in Zukunft geringer ausfallen müssen. Hierfür brauchen wir aber klare Kriterien in Form des demographischen Faktors, die den Rentnern eine planbare und kalkulierbare Grundlage für ihre Zukunftssicherung bieten. Alle anderen Erwägungen, wie z. B. eine Sanierung des Bundeshaushaltes, haben hierbei keinen Platz.

Die F.D.P. lehnt es daher ab, den Anpassungsmechanismus der Renten unter systemfremden Erwägungen heraus zu verändern, weil hierdurch gerade das Vertrauen in die langfristige Stabilität untergraben wird.

Die F.D.P. lehnt eine Rente ab 60 Jahren ab. Die Wiedereinführung der Frühverrentung würde das Vertrauen der jetzt jungen Generation in die Altersversorgung nachhaltig erschüttern. Diese Generation weiß, daß sie ohnehin große Lasten schultern muß. Sie weiß auch, daß jede Form der Frühverrentung ihr zusätzliche finanzielle Verpflichtungen aufbürdet. Frühverrentung ist nichts anderes als Entlastung des heutigen Arbeitsmarktes auf Kosten der Jungen. Die Kosten einer Frührente würden unweigerlich die Arbeitskosten in die Höhe treiben und damit das Problem Arbeitslosigkeit verschärfen. Viele Länder um Deutschland herum denken angesichts der demographischen Entwicklung über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und gegebenenfalls sogar über eine Anhebung der Altersgrenzen nach. Eine längere Lebensarbeitszeit läßt sich in Deutschland am besten durch einen früheren Berufseinstieg erreichen.

Die F.D.P. bekräftigt daher ihre Forderung nach einem Abitur schon nach 12 Jahren und schnelleren Studiengängen. Ob eine Heraufsetzung der Altersgrenzen oder andere Maßnahmen zur Stabilisierung des Rentensystems für die Zukunft notwendig werden, kann angesichts der Dynamik einer sich ständig verändernden Gesellschaft heute zumindest nicht ausgeschlossen werden.

Die F.D.P. ist gegen die Einführung einer Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung. Hierfür ist unser lohn- und beitragsbezogenes System nicht

ausgelegt. Für die damit einhergehende Bedürftigkeitsprüfung sind die Rentenversicherungsträger nicht gerüstet. Die Altersarmut ist auf einem Tiefstand. Nur rund 1,2 Prozent der Rentner beziehen ergänzende Sozialhilfe. Damit ist die Alterssicherung in Deutschland armutsfest. Einer Mindestsicherung und damit einer Privilegierung der Rentner gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland bedarf es daher nicht. Im übrigen greift hier das F.D.P.-Konzept eines Bürgergeldes. Das Bürgergeld erreicht eine Sicherung gegen Altersarmut außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung und hat zudem den Vorteil, daß es durch die nur teilweise Anrechnung eigener Einkommen Eigenvorsorge stärker als im bündnisgrünen Konzept honoriert.

Vertrauensbildung ist von der Öffnung langfristiger Perspektiven abhängig. Langfristigkeit ist nur gewährleistet, wenn die Menschen wissen, daß nicht jeder Regierungswechsel auch eine neue Alterssicherungspolitik bringt. Ein Konsens sollte nicht um jeden Preis gesucht werden. Das gemeinsame Handeln möglichst vieler Parteien und gesellschaftlicher Gruppen in Fragen der Rentenpolitik hat sich in der Vergangenheit allerdings bewährt. Dieser rote Faden sollte von der Politik wieder aufgegriffen werden.