



Diskussionspapiere Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 29

**Eigenständige Soziale Sicherung
in der modernen Erwerbsgesellschaft**

Gert Wagner

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Diskussionspapier Nr. 29

**Eigenständige Soziale Sicherung
in der modernen Erwerbsgesellschaft**

Gert Wagner

Berlin, Juni 1991

Eigenständige Soziale Sicherung in der modernen Erwerbsgesellschaft

von Gert Wagner¹

Mit einer gemeinsamen Entschließung zur Rentenpolitik hat der Bundestag sich darauf geeinigt, daß bis 1997 eine "eigenständige soziale Sicherung für Frauen" begründet werden soll. Auf dem Weg dorthin soll die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung und Pflege in der Rentenversicherung ausgebaut werden. Dies ist zu begrüßen, aber es muß davor gewarnt werden, diesen Ausbau auf der anderen Seite als Begründung für den Abbau der Hinterbliebenenrente zu benutzen, ohne weitere Reformmaßnahmen durchzuführen. Dadurch würde unter dem Stichwort "eigenständige Sicherung" auf dem Rücken nicht-erwerbstätiger Frauen insgesamt Geld gespart. Viel wichtiger als der weitere Ausbau der Anerkennung von Kinder- und Pflegezeiten ist die Berücksichtigung veränderter Erwerbsmuster in der Sozialversicherung.

Unserer Gesellschaft geht die Arbeit nicht aus. Auch in den neuen Bundesländern sind Forderungen nach einer Grundsicherung nur vorrbergehende Zeichen der Not in der Anpassungskrise der ostdeutschen Wirtschaft. "Grundeinkommen" und "Sozialdividenden" stellen keine Utopien dar. Im Gegenteil: Erwerbsarbeit entspricht nach wie vor den Zielen der meisten

¹ Der Autor dankt Thomas Ebert, Günther Heyenn, Elke Holst, Ellen Kirner, Ulrike Mascher, Notburga Ott, Anita Pfaff und Jürgen Schupp für eine intensive Diskussion und wichtige Hinweise. Der vorliegende Text stellt eine neuerliche Weiterentwicklung des Systems der "Voll Eigenständigen Sicherung" dar, wie es zuletzt von Rolf und Wagner (1991) vorgestellt wurde. Für die bereits langjährige Diskussion um die eigenständige Sicherung, an der auch das DIW immer beteiligt war, vgl. das Literaturverzeichnis dieses Diskussionspapiers.

Menschen.

Die Diskussion über ein angemessenes System der sozialen Sicherung muß die gestiegene Bedeutung der Erwerbstätigkeit berücksichtigen. Dies schließt nicht aus, daß für viele Erwerbsarbeit nicht nur Einkommenquelle ist, sondern mit hohen Ansprüchen an die Qualität der Arbeit, aber auch an die Freizeit verbunden ist. Das Erwerbsverhalten junger Frauen und Männer schafft bereits heute - und in Zukunft erst recht - weitgehend automatisch eigenständige soziale Sicherungsansprüche (sowohl für die Risiken Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit wie künftig auch für das Pflegebedürftigkeitsrisiko). Es gibt freilich Sicherungslücken, die durch eine grundlegende Reform ein für alle mal abgeschlossen werden müssen.

Auf der einen Seite sind es bestimmte Formen der Erwerbstätigkeit, die versicherungspflichtig gemacht werden müssen (geringfügige Beschäftigung, Selbständigkeit, Beamter). Auf der anderen Seite muß zumindest die Alterssicherung für Nicht-Erwerbstätige verbessert werden, da die traditionelle Hinterbliebenenrente zum Teil nicht hoch genug ist. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß eine Hinterbliebenenrente durch "Kumulation" mit selbst erworbenen Versichertenrenten auch zu "Überversorgung" führen kann, die alle Versicherten mit höheren Beitragszahlungen finanzieren als sie notwendig wären².

Durch den zielgerichteten Abbau von teilweiser Überversorgung können auch Reserven für die Finanzierung einer "bedarfsabhängigen Grundsicherung" geschaffen werden, die für diejenigen, die in der Erwerbsgesellschaft Pech gehabt haben, besser sorgt als bislang.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die eigenständige Altersvorsorge; eigenständige Sicherung im Bereich Krankheits- und Pflegevorsorge ist analog lösbar. Eigenständige Sicherung für das Arbeitslosigkeitsrisiko kann sich nur auf Erwerbstätige beziehen, so daß ein Teil der unten geschilderten Probleme entfällt. Bereits an dieser Stelle sei betont, daß für ältere Versicherte, die sich auf das bestehende System verlassen, natürlich voller Vertrauensschutz gilt.

2 Vgl. auch Kirner und Meinhardt (1989) und die dort angegebene Literatur

1 Grundsätze einer eigenständigen Altersvorsorge

Die gestiegene und weiter steigende Erwerbstätigkeit von Frauen (bei unverändert hohem Erwerbstätigkeitsniveau von Männern) sorgt in vielen Fällen automatisch dafür, daß Frauen wie Männer eigenständige Altersvorsorgeansprüche erwerben. Deswegen wird die traditionelle Witwen und (Witwer)-Versorgung überflüssig und sowohl gesamtgesellschaftlich wie individuell (bzw. familienbezogen) zu teuer.

Man kann die Hinterbliebenenversorgung für jüngere Versicherte abschaffen und den Beitrag zur Rentenversicherung senken. Freilich darf man die Nicht-Erwerbstätigen, die es auch künftig, zumindestens phasenweise in einem Lebenslauf, noch geben wird, nicht unversorgt lassen. Für ältere Versicherte und Ehegatten muß das bestehende Recht natürlich weiter gelten. Es wird am Schluß kurz darauf eingegangen, daß es sogar um eine bedarfsabhängige Grundversorgung verbessert werden sollte.

Zurück zu jüngeren Versicherten. In fast allen gesellschaftlichen Gruppen besteht inzwischen ein Konsens, daß Jahre der Kindererziehung in der Rentenversicherung rentensteigernd und rentenbegründend anerkannt werden sollten. Dieser Weg wird vom Gesetzgeber auch beschritten. Er reicht jedoch nicht aus, sondern ist sehr gefährlich, wenn er als Argument für die Abschaffung der Witwenversorgung benutzt wird! Die gemeinsame Entschließung des Bundestages, die ankündigt, daß bis 1997 eine "eigenständige soziale Sicherung für Frauen" begründet werden soll, würde einen sozial- und frauenpolitisch gefährlichen Weg weisen, wenn man mit der Verbesserung der Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung und der Pflege auf halber Strecke stehen bleiben würde: Der Staat muß durch eine geeignete Versicherungspflicht und ggf. Transfers dafür sorgen, daß bei Abschaffung der Hinterbliebenenrente auch für Nicht-Erwerbstätige, die keine kleinen Kinder erziehen, ausreichende Rentenantwarschaften gebildet werden. Die gemeinsam erworbenen Antwarschaften sind jedem Partner zur Hälfte anzurechnen (Splitting). Dies ist eine originäre sozialpolitische Aufgabe, da es darum geht, die Solidarfunktion von Ehen ebenso wie von anderen Partnerschaften zu stärken.

Für Nicht-Erwerbstätige müssen Beiträge gezahlt werden, da nur diese Form des Antwarschaftserwerbs eigentumsähnlichen Charakter hat (der vom Bundesverfassungsgericht garantiert ist) und nicht die Tendenz besteht, durch die Anerkennung von Aus-

fallzeiten, die erst Jahrzehnte später kostenwirksam werden, Lasten auf künftige Generationen zu verschieben.

Notwendig ist auf jeden Fall die Zahlung von Mindestbeiträgen, um sowohl für Nicht-Erwerbstätige wie auch für Teilzeitbeschäftigte eine ausreichende Rentenanwartschaft zu garantieren. Dadurch wird für Alleinstehende, Verwitwete und auch für den Fall einer Scheidung ein genügend hoher individueller Rentenanspruch aufgebaut.

Wenn Nicht-Erwerbstätigkeit unfreiwillig ist, z.B. im Falle von Arbeitslosigkeit, dann muß der Staat bzw. die Arbeitslosenversicherung die Beiträge zahlen. Gleiches gilt im Grundsatz im Falle von Sozialhilfebedürftigkeit, wobei es in diesem Falle kostengünstiger sein dürfte, erst im Rentenfall eventuell zu niedrige Renten aufzustocken³.

Wenn als gesellschaftlich wichtig erachtete Tätigkeiten ausgeübt werden, die Erwerbstätigkeit phasenweise ganz teilweise verhindern, so ist ebenfalls der Staat gefordert, Beiträge zu zahlen. Dies ist durch die Anerkennung von verschiedenen Ausfallzeiten ja bereits jetzt im Prinzip der Fall. Zu denken ist in erster Linie an Zeiten der Ausbildung, der Kindererziehung und der Pflege von Pflegebedürftigen⁴. Die Zahlung von Beiträgen für Kindererziehung (und Pflege) muß additiv erfolgen, um nicht bestehende Rollenbilder faktisch doch festzuschreiben. Additive "Kinderjahre" ermöglichen auch ein individuell optimales "Timing" von kinderbedingten Erwerbsunterbrechungen. Die beste Zeit für eine Unterbrechung muß nicht in jedem Einzelfall unmittelbar nach der Geburt eines Kindes liegen. D.h., daß derjenige, der pflegt bzw. kleine Kinder betreut, vom Staat für eine begrenzte Zeit Beiträge gezahlt bekommt, unabhängig davon, ob er zu dieser Zeit erwerbstätig ist oder nicht.

Die Begünstigung der Kindererziehung sollte nur in einem moderaten Ausmaße erfolgen, da eine zu lange Erwerbsunterbrechung für die Betroffenen (meistens Frauen) eine "Falle" darstellt: Nach einer sehr langen kinderbedingten Unterbrechung ist eine Rück-

3 Wenn ein Erwerbstätiger für seinen Partner keine Mindestbeiträge zahlt, obwohl er an sich finanziell dazu in der Lage wäre, so senkt er durch das Splitting seine eigene Rentenanwartschaft. Es besteht also ein Anreiz zur "Beitragsheerlichkeit".

4 Die Betreuung von Kindern ist nach wie vor die wichtigste Ursache für das Entstehen erheblicher Lücken in den Erwerbsbiographien von Frauen (vgl. Kirner und Schulz 1991).

kehr in die Erwerbstätigkeit zum Teil gar nicht mehr möglich, zum Teil auf nur weit schlechtere Arbeitsplätze als vor der Unterbrechung. Selbst dann, wenn eine Frau lange Zeit unterbrechen möchte, ist das angesichts hoher Scheidungsrisiken kaum zu verantworten. Jede vierte Ehe, die neu geschlossen wird, wird geschieden - auch wenn Kinder vorhanden sind, ist das Scheidungsrisiko hoch. Die Scheidung erfolgt dann meist erst, wenn die Kinder "aus dem Größten raus" sind. D.h. ggf. nach einer längeren Unterbrechung mit allen damit verbundenen Einkommensrisiken⁵.

Das System der Anerkennung gesellschaftlich wichtiger Tätigkeiten darf also keinen zu starken Anreiz für die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit geben. Gleichzeitig heißt dies - und hier liegt wiederum die Verantwortung der Sozialpolitik -, daß Erwerbstätigkeit und Kindererziehung bzw. Pflege besser miteinander vereinbart werden können, als dies bislang in den alten Bundesländern der Fall war. Daraus folgt, daß ein Aufbau von Kinderkrippen, Kindergärten, Kinderläden, Kinderhorten und - ganz wichtig - Ganztagschulen notwendig ist, um die eigenständige Lebensführung von Kindererziehenden zu ermöglichen, ohne daß dies mit enormen persönlichen Belastungen verbunden ist. Ebenso müssen mehr Hilfen für die Pflege in privaten Haushalten, verbunden mit ambulanten Unterstützungssystemen geschaffen werden. Nur dann macht eine stärker eigenständige soziale Sicherung sozialpolitischen Sinn.

Eine sozial abgesicherte steigende Frauenerwerbstätigkeit erleichtert nicht zuletzt auch durch das entsprechend erzielte Einkommen für einen gewissen Zeitraum die gesamtwirtschaftliche Finanzierung des Rentenversicherungssystems, auf das aufgrund (trotz Einwanderungen) des nach wie vor absehbaren Bevölkerungsrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland nicht zu unterschätzende Finanzierungslasten zukommen (vgl. Wagner und Thiede 1987).

Wenn Nicht-Erwerbstätigkeit nicht mit Zeiten einer gesellschaftlich wichtig anerkannten Tätigkeit und/oder mit Arbeitslo-

5 Auch die Beitragszahlung durch Ehegatten bei Nicht-Erwerbstätigkeit wird gewissermaßen ein Teil der Einkommen, die erst nach einer Scheidung von durchgängig Erwerbstätigen verdient werden, auf den Rentenanspruch des geschiedenen Nicht-Erwerbstätigen übertragen. Der Versorgungsausgleich leistet dies nicht, da er nur die während der Ehe erworbenen Ansprüche teilt (vgl. Ott 1991).

sigkeit zusammentrifft, so muß im Modell der eigenständigen Sicherung ebenfalls eine Rentenanwartschaft erworben werden, da ansonsten die spätere Rente nicht ausreicht. Dieser Fall der Nicht-Erwerbstätigkeit von Haushaltsführenden wird künftig relativ selten sein (wenn Kindererziehung und Erwerbstätigkeit miteinander verbunden werden können, sogar höchst selten). Gleichwohl muß ein verantwortlicher Staat hier Vorsorge treffen.

Nicht-Erwerbstätigkeit ist in erster Linie eine freiwillige Entscheidung eines Paares bzw. Ehepaares. Die Partner müssen für die Konsequenzen dieser Entscheidung auch verantwortlich sein, d.h. daß der erwerbstätige Partner Beiträge für den Nicht-Erwerbstätigen zahlt. Es ist nicht einzusehen, daß beim gesellschaftlichen Leitbild der Erwerbstätigkeit diejenigen subventioniert werden, die sich Nicht-Erwerbstätigkeit eines Partners leisten können. Die Subventionierung von Nicht-Erwerbstätigkeit, wie sie auch heute durch die Hinterbliebenenrente und das Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer gegeben ist, bedeutet u.a., daß Alleinerziehende, die erwerbstätig sein müssen, die Hinterbliebenenrente für die Witwen gut und sehr gut verdienender Männer finanzieren!

In den Fällen, in denen die Beitragszahlung für nicht-erwerbstätige Partner finanziell nicht zumutbar erscheint, ist es der sinnvollste Weg, wenn die Beitragsbelastung im Steuerrecht anerkannt wird. Man kann z.B. die Vorsorgepauschale oder Freibeträge entsprechend anzupassen, um - wenn man dies politisch wünscht - gegenüber dem status quo keine Zusatzbelastung zu schaffen. Es ist eine politische Entscheidung, bis zu welcher Einkommenshöhe man eine steuerliche Entlastung vornehmen will.

Das gesamtwirtschaftliche Finanzierungsproblem der Altersvorsorge für Nichterwerbstätige umgeht im übrigen weder das geltende Recht noch ein Grundrentensystem; es wird dort nur verschleiert: im ersten Fall durch nicht-beitragsgerechte Leistungen der Hinterbliebenenversorgung, im zweiten Fall durch eine "anonyme" Steuerfinanzierung.

Auf Basis einer eigenständigen Vorsorge, die auch Nicht-Erwerbstätige beitragspflichtig macht, ist es sinnvoll und höchst legitim, eine bedarfsabhängige Grundsicherung einzuführen. Diese würde aktuell die Einkommensarmut im Alter beseitigen. Künftig wäre sie nur noch letzter Rettungsanker, da auf Basis eigenständiger Altersanwartschaften, die zu Mindestrenten über dem

Sozialhilfeanspruch führen, nur noch in außerordentlichen Fällen ein ungedeckter Einkommensbedarf bestünde (z.B. wegen Kindererziehung durch Rentner).

2 *Einige "technische" Bemerkungen zur eigenständigen Alterssicherung*

Im folgenden werden einige "technische" Anmerkungen zur rentenrechtlichen Umsetzung des Modells der eigenständigen Sicherung dargestellt und diskutiert. Die gesamtwirtschaftliche Finanzierung der eigenständigen Altersvorsorge wurde bereits bei Krupp et al. (1981) im Detail durchgerechnet.

2.1 *Weiterentwicklung des geltenden Rentenrechtes*

Das System der eigenständigen Sicherung baut auf dem gegenwärtigen Rentenversicherungssystem auf und entwickelt dieses zielgerecht fort: Auf der einen Seite übernimmt es wichtige Strukturelemente des geltenden Rechts, wie die Rentendifferenzierung nach der Höhe der zuvor gezahlten Beiträge und die Beitragsbemessung nach der Höhe des Erwerbseinkommens, auf der anderen Seite schwächt es freilich die Erwerbs- und Ehezentrierung des bestehenden Systems ab und berücksichtigt stärker die Lebenszusammenhänge von Frauen.

Das System der eigenständigen Sicherung sieht in folgenden Punkten Veränderungen gegenüber dem geltenden Rentenrecht vor:

- Versicherungspflichtig sind alle Wohnbürger im erwerbsfähigen Alter, also auch Nichterwerbstätige, Selbständige und Beamte. Der Bifunktionalität der heutigen Beamtenversorgung, deren höhere Leistungen als "betriebliche Zusatzversorgung" angesehen werden können, könnte dabei durch Einrichtung eines Zusatzversorgungssystems Rechnung getragen werden.

- Es wird ein Mindestbeitrag eingeführt. Hierdurch wird gewährleistet, daß für jede Person unabhängig von der Erwerbs- und Familienbiographie ein Versorgungsanspruch für das Alter erzielt wird, der planmäßig zumindest über dem Sozialhilfeniveau liegt.
- Die Beitragszahlung wird im Falle der Kindererziehung/unbezahlter Pfllegetätigkeit vom Staat übernommen.
- Ehepartnern werden die während der Ehe gemeinsam erworbenen Rentenanwartschaften jeweils zur Hälfte gutgeschrieben (Splitting). Auch unverheiratet Zusammenlebende können sich für das Splitting entscheiden, müssen es aber nicht.
- Da im System der eigenständigen Sicherung jede Person Beiträge entrichten muß und damit einen eigenständigen Rentenanspruch im Alter erwirbt, kann die Hinterbliebenenversorgung für Ehegatten im Grundsatz entfallen. Nur für kindererziehende Hinterbliebene - oder solche mit Pfllegetätigkeit - werden im System der eigenständigen Sicherung noch Hinterbliebenenrenten gezahlt; freilich könnte auch für diesen Fall eine Rente aus eigener Versicherung konstruiert werden (Rente wegen Kindererziehung).

An sich entspricht es der Idee der eigenständigen Sicherung, daß ein laufendes Splitting der Rentenanwartschaften erfolgt, d.h., daß für jeden Monat bzw. jedes Jahr jeder der Ehepartner die Hälfte des gemeinsam erworbenen Rentenanspruches auf sein Konto gutgeschrieben bekommt⁶. Dieses Splitting wäre relativ einfach mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung durchzuführen, wenn es nicht sehr unterschiedliche Altersvorsorgesysteme in der Bundesrepublik Deutschland gäbe.

Es ist aufgrund der Zersplitterung der Altersvorsorge-Systeme in der Bundesrepublik Deutschland im Zweifel sinnvoller, wenn ein Splitting erst bei der Berechnung von Renten durchgeführt wird. Dabei darf das Splitting aber nicht erst erfolgen, wenn es zum Hinterbliebenen-Fall kommt (wie dies bei der Teilhabe-Rente vor-

6 Vgl. Rolf und Wagner (1991) und viele frühere Arbeiten zu diesem Thema.

gesehen war), sondern das Splitting muß beim ersten Versicherten-Rentenfall einsetzen, der aus einer von mehreren verbundenen Rentenanwartschaften entsteht. Am Beispiel eines Ehepaares bedeutet dies, daß in dem Moment, zu dem der erste Ehegatte eine eigene Versichertenrente erhält, er die Hälfte der gemeinsamen Rentenanwartschaften als Rente erhält. Die volle Rente wird erst ausgezahlt, wenn auch der zweite Ehegatte in Rente geht⁷.

2.2 Beiträge⁸

Da im System der eigenständigen Sicherung auch nichterwerbstätige Personen beitragspflichtig sind und dadurch fast keine Hinterbliebenenrenten anfallen, ist der Beitragssatz für Erwerbstätige niedriger als nach geltendem Recht.

Für Nichterwerbstätige muß entschieden werden, wer die Beitragszahlung in welcher Höhe übernehmen soll. Grundsätzlich wird die Beitragszahlung im System der eigenständigen Sicherung denjenigen Institutionen bzw. Personen übertragen, die auch ansonsten für den Lebensunterhalt der nichterwerbstätigen Person aufkommen. Das heißt, für Schüler und Studenten finanziert das Amt für Ausbildungsförderung die Beiträge, für Arbeitslose die Arbeitslosenversicherung, usw. Werden Kinder oder Pflegebedürftige betreut und versorgt, übernimmt auch der Staat im System der eigenständigen Sicherung die Beitragszahlung.

Nur vom Sozialamt werden keine Beiträge gezahlt, da sich diese ex post als überflüssig herausstellen können - wenn nämlich in Zeiten der Nichtsozialhilfebedürftigkeit so hohe Beiträge gezahlt

7 Dieses Verfahren würde - wie Anita Pfaff betont - selbst für den Fall einer Teilhaberente bedeuten (ohne eigenständige Rentenanwartschaften bei Nicht-Erwerbstätigen), daß der Fall nicht auftreten kann, daß eine Versichertenrente höher ist als die spätere Teilhaberente. Dieses Problem kann auftreten, wenn die Teilhabe sich nur auf den Hinterbliebenen-Fall bezieht. Mit anderen Worten: Durch ein frühzeitiges Splitting ist es nicht mehr notwendig, aus psychologischen Gründen eine "Teilhabe mit Garantie der eigenen Ansprüche" zu definieren. Durch dieses Verfahren würde auch deutlich, daß ein verheirateter Versicherter eine niedrigere Versichertenrente als ein Lediger ausgezahlt bekommen sollte, da beim Ledigen die Hinterbliebenen-Anwartschaften nicht existieren.

8 Die Abschnitte 2.2 und 2.3 entsprechen weitgehend der entsprechenden Abschnitten bei Rolf und Wagner (1991).

werden, daß bis zum Rentenbeginn eine Mindestrentenanwartschaft in Höhe des Sozialhilfeniveaus aufgebaut ist. Statt einer Beitragszahlung gibt es für Sozialhilfeempfänger eine Ausfallzeit wegen Sozialhilfebedürftigkeit, durch die die Rente im Bedarfsfall mindestens auf das Sozialhilfeniveau aufgestockt wird. Je nach der Länge der tatsächlichen Beitragszahlungen (Beitragsdichte) wird die ausgezahlte Rente über dem Sozialhilfeniveau liegen (vgl. Abschnitt 3).

Entscheidet sich ein Paar für die Nichterwerbstätigkeit eines Partners, ohne daß ein sozial schutzwürdiger Grund wie Kindererziehung oder Pfllegetätigkeit vorliegt, muß der erwerbstätige Partner die Beitragszahlung für den nichterwerbstätigen übernehmen. Die Höhe dieses Beitrags hängt unter anderem davon ab, wie hoch das (über dem Sozialhilfeniveau liegende) Mindestsicherungsniveau festgelegt wird, bis zu welchem Alter des Kindes eine Beitragsbefreiung wegen Kindererziehung erfolgt und bis zu welcher Familieneinkommenshöhe die Beitragszahlung für nicht- bzw. geringverdienende Ehegatten steuerlich berücksichtigt wird. Um den Anstieg der Beitragsbelastung eines Einverdiener-Paares ohne Kinder im Vergleich zum geltenden Recht in Grenzen zu halten, ist ein weiter steuerpolitischer Gestaltungsspielraum gegeben.

2.3 Renten

Die Rentenberechnung erfolgt im System der eigenständigen Sicherung nach denselben Prinzipien wie im geltenden Rentenrecht. Durch die Verpflichtung zur Zahlung eines Mindestbeitrags und durch das laufende Splitting wird die Verteilung der Renten freilich sehr viel gleichmäßiger.

Im System der eigenständigen Sicherung gibt es zwei verschiedene Mindestrenten:

- die voll beitragsfinanzierte Mindestrente, die auf jeden Fall über dem Sozialhilfeniveau liegt, und
- bei zu niedrigen Ansprüchen aufgrund von sozialhilfebedürftigkeitsbedingten Lücken bei der Beitragszahlung eine bedarfsgerechte, mindestens auf das Sozialhilfeniveau aufgestockte Mindestrente ohne Gang zum Sozialamt.

Je nach der Beitragsdichte liegt diese aufgestockte Mindestrente mehr oder weniger über dem Sozialhilfeanspruch. Eine Person, die sich der Beitragspflicht entzieht, hat keinen Anspruch auf die aufgestockte Mindestrente: Ein solcher Fall wird im Alter ggf. weiterhin auf die Sozialhilfe angewiesen sein.

Ein Problem ergibt sich, wenn im System der eigenständigen Sicherung bei einer Einverdiener-Ehe der erwerbstätige Partner in Rente geht, der jüngere Partner aber noch keine Rente erhält. Hier entsteht zumindest im Niedrigeinkommensbereich ein Regelungsbedarf. Derzeit sind noch verschiedene Lösungsmöglichkeiten in der Diskussion. Denkbar ist eine Zusatzversicherung wegen Altersdifferenz (vgl. hierzu weiter unten) oder eine im Rahmen des Risikoausgleichs finanzierte "Rente wegen Altersdifferenz" (vgl. Hain et al. 1981: 99 f.). Letztere ist - wie die Ausgestaltung des gesetzlichen Alterssicherungssystems in der Schweiz zeigt - durchaus praktikabel (vgl. Wagner und Wechsler 1987).

Die Konsequenzen der Altersdifferenz von Ehepaaren können auch aus dem Risikoausgleich herausgenommen und durch eine Zusatzversicherung abgesichert werden (vgl. auch Rolf und Wagner 1990: 519). Im gegenwärtigen Rentenversicherungssystem sind die Verteilungswirkungen der Altersdifferenz zugunsten von Ehepaaren mit relativ jungen Frauen enorm, da diese erwartungsgemäß länger eine Witwenrente beziehen. Dieses Verteilungsproblem wird im Rahmen des Systems der eigenständigen Sicherung explizit gemacht.

Ein politischer Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung des Systems der eigenständigen Alterssicherung ist auch bezüglich des individuellen Rentenniveaus gegeben. Gegenwärtig ist es so, daß bei verheirateten Rentnern implizit ein Rentenabschlag erfolgt, mit der Begründung, daß die Fixkosten der Haushaltsführung bei Zwei- und Mehr-Personenhaushalte weniger zu Buche

schlagen als bei Ein-Personenhaushalten. Dieser "Abschlag" ist daran zu erkennen, daß die Hinterbliebenenrente nicht nur die Hälfte der Versichertenrente beträgt, sondern 60%. Damit sollen die relativ höheren Fix-Kosten Alleinlebender pauschal berücksichtigt werden. Um gesamtwirtschaftlich Kosten zu sparen, werden also Ehepaare "benachteiligt". Wenn man dieses Leitbild aufrechterhalten möchte, müßte im System der eigenständigen Sicherung eine "Einzelpersonenzuschlag" explizit eingeführt werden⁹.

Dieser ist - zumindest für Renten auf Mindestniveau - nicht nur für Hinterbliebene, sondern auch für alleinlebende Ledige und Geschiedene notwendig, wenn im System der eigenständigen Sicherung bei der Festlegung des Rentenniveaus berücksichtigt wird, daß im Normalfall ein (Ehe-)Paar zwei Renten bezieht. Ohne diesen Zuschlag würde das Ziel einer "Lebensstandardsicherung" verfehlt.

Wenn Ehepaare ihre Renten durch eigene Beitragszahlungen selbst voll finanzieren (also keine Begünstigung von Nicht-Erwerbstätigkeit mehr erfolgt), ist es aber auch durchaus vorstellbar, daß das Rentenniveau für Paare günstiger sein soll als für Alleinlebende. Dadurch würde das Zusammenleben gefördert. Mit anderen Worten: Es ist in einer modernen Gesellschaft durchaus vorstellbar, die Konsequenzen individueller Lebensarrangements aus dem Risikoausgleich der Sozialversicherung herauszunehmen, indem man den Einzelpersonenzuschlag für Renten oberhalb des Mindestniveaus über eine "Höherversicherung" finanziert. Ledige Personen könnten auf diese Weise das staatlich erzwungene Sicherungsniveau in gewissem Rahmen selbst bestimmen. Auch für verheiratete Personen würden die Wahlmöglichkeiten erhöht - durch Wahl ihres Sicherungsniveaus im Hinterbliebenen- und Geschiedenenfall.

3 *Akzeptanz und Implementierung*

Umfrageergebnisse in der alten Bundesrepublik Deutschland zeigen, daß bereits heute ein hohes Maß an Akzeptanz für eine eigenständige Alterssicherung besteht (vgl. Schwarze und Wagner 1990). Als entscheidender Grund kann ein Zusammenhang zwi-

⁹ Bezogen auf eine Person handelt es sich um einen kräftigen "Ein-Personen-Zuschlag" von 20 % (vgl. Helberger und Wagner 1981, S. 465, Fußnote 6).

schen dem Wunsch nach Individualisierung (hier: Eigenständigkeit) und dem Wunsch nach gleichzeitiger sozialer Absicherung der damit verbundenen Risiken (hier: soziale Pflichtversicherung) vermutet werden.

Die hohe Frauenerwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern wird die Notwendigkeit einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau in der deutschen Altersvorsorge noch verstärken. Zur Akzeptanz des Systems der eigenständigen Sicherung in den neuen Bundesländern könnte auch beitragen, daß hierdurch die als positiv eingeschätzten Systemelemente der Altersvorsorge in der DDR erhalten blieben, obwohl dem Versicherungssystem der eigenständigen Sicherung ein völlig anderer Leitgedanke zugrunde liegt als dem in der DDR realisierten Versorgungssystem.

Als "erhaltenswerte" Elemente des vergangenen Sozialrechts in der DDR sind zu nennen: die Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen, die Irrelevanz einer "Geringfügigkeitsgrenze" für versicherungsfreie Beschäftigung, die "additive" Anrechnung von "Babyjahren" auf die Rentenanwartschaften und schließlich das in der breiten Öffentlichkeit weitgehend übersehene, aber in einzelnen Fällen wichtige Detail, daß auch von Geburt an Schwerbehinderte (bzw. Schwerbehinderte, die niemals Beiträge zur Sozialversicherung zahlen konnten) sozial abgesichert waren und ab dem 18. Lebensjahr eine Erwerbsunfähigkeitsrente erhielten.

Freilich kann das System der eigenständigen Sicherung nicht mehr rückwirkend für Personen im mittleren oder vorgerückten Alter eingeführt werden, da sich diese Personen unter anderem auch im Vertrauen auf das jeweilige Alterssicherungsrecht für bestimmte Erwerbsverläufe und Familienbiographien entschieden haben. Für ältere Versicherte, die nicht mehr nach dem Modell der eigenständigen Sicherung abgesichert werden können, bieten sich gleichwohl im Rahmen marginaler Veränderungen des bestehenden Rentenrechtes Möglichkeiten, ein höheres Maß eigener Rentenanwartschaften zu erwerben (vgl. dazu auch GVG 1990, S. 42ff.): Sowohl für Kinderberücksichtigungs- wie Pflegeberücksichtigungszeiten (die bei den Wartezeiten berücksichtigt werden) bietet es sich an, "familienbezogene Nachentrichtungsmöglichkeiten" zuzulassen. D.h., daß Beiträge freiwillig nachentrichtet werden können, die man ebenso wie Pflichtbeiträge behandelt.

Um Vorsorgelücken im Falle eines Versorgungsausgleiches zu vermeiden, könnte man auch eine Nachentrichtungsmöglichkeit im Falle des Versorgungsausgleichs zulassen, die für jeden Ex-Partner

die wegfallenden ökonomischen Vorteile eines Mehrpersonenhaushaltes berücksichtigen. Eine derartige "Nachentwicklung" könnte man sogar zur Pflicht machen (vgl. auch Ott 1991).

Abschließend soll bei der eigenständigen Sicherung auf die bislang in der Diskussion noch einmal weitgehend übersehene Möglichkeit eingegangen werden, das System der eigenständigen Sicherung mit Elementen einer "bedarfsabhängigen Grundsicherung" zu kombinieren. Bei einer bedarfsabhängigen Grundsicherung (im politischen Raum auch "Sockelung" genannt) sollen individuelle Renten (bzw. andere Transferzahlungen) immer dann aufgestockt werden, wenn sie niedriger sind als der Sozialhilfeanspruch. Dadurch kann unvorhergesehenen Bedarfssituationen offensichtlich effektiv begegnet werden. Freilich gibt es das Problem, daß dadurch Vorsorge unterbleiben könnte, da ja in jedem Falle eine Absicherung gewährt wird. Dem System der eigenständigen Sicherung wird demgegenüber vorgeworfen, daß es bei unvorhergesehenem Bedarf Armut im Alter nicht vermeiden kann.

Das Konzept der voll eigenständigen Sicherung ist aber unschwer mit einer bedarfsabhängigen Grundsicherung zu koppeln (vgl. auch Bäcker und Steffen 1991, S. 305f.). Ja, man kann geradezu argumentieren, daß erst auf Basis der Mindestvorsorge für alle, welche im System der eigenständigen Sicherung den erwartungsgemäßen Bedarf im Alter abdeckt, die bedarfsabhängige Grundsicherung in breiten Bevölkerungskreisen akzeptiert wird. Im System der eigenständigen Sicherung wäre die "Sockelung" von Renten kein Regelfall, sondern die große Ausnahme, da normalerweise ausreichende Rentenanwartschaften gebildet würden.

Literatur

- Bäcker, Gerhard und Johannes Steffen 1991: Reichtum im Westen - Armut im Osten?, in: WSI-Mitteilungen, 44 (5), S. 292-307.
- EKD 1987: Alterssicherung - die Notwendigkeit einer Neuordnung. Eine Denkschrift der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung, Gütersloh.
- Galler, Heinz P., Heinz Grohmann, Richard Hauser, Hans-Jürgen Krupp und Gert Wagner 1981: Zusammenfassende Würdigung zum Vergleich der Reformalternativen, in: Hans-Jürgen Krupp et al. (Hg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt, New York, 607-635.
- Galler, Heinz P. und Gert Wagner 1986: The Microsimulation Model of the Sfb 3 for the Analysis of Economic and Social Policies, in: Guy H. Orcutt et al. (Hg.), Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy, Amsterdam u.a.O., 227-247.
- GVG (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung) 1990: Veränderungen der Familienstrukturen und ihre Konsequenzen für die Alterssicherung, mimeo, Köln.
- Hain, Winfried, Gabriele Rolf und Gert Wagner 1981: Die Umsetzung politischer Vorschläge in operable Rentenreformalternativen, in: Hans-Jürgen Krupp et al. (Hg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt, New York, 71-132.
- Hauser, Richard und Gert Wagner 1992: Altern und soziale Sicherung, in: Paul B. Baltes und Jürgen Mittelstraß (Hg.), Altern und Gesellschaft, Berlin u.a.O. (im Druck).
- Helberger, Christof und Gert Wagner 1981: Die Wirkung alternativer Rentensysteme auf die Verteilung des Lebenseinkommens, in: H.-J. Krupp et al., S. 451-508.
- Kaltenbach, Helmut 1988: Ein Kommentar zur Alterssicherung der Frau, in: Zeitschrift für Sozialreform, 34 (11/12), 728-735.
- Kirner, Ellen 1988: Keine Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Reform der Alterssicherung für Frauen!, in: Loeccumer Protokolle, 59/88, Ansprüche statt Almosen: Was erwarten Frauen von der sozialen Sicherung im Alter?, Rehburg-Loccum, 89-112.
- Kirner, Ellen und Volker Meinhardt 1989: Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992 - Neuorientierung erforderlich, in: DIW-Wochenbericht, 56(23).

- Kirner, Ellen und Erika Schulz 1991: Die Erwerbsbeteiligung im Lebensverlauf von Frauen in Abhängigkeit von der Kinderzahl, in: C. Gather et al. (Hg.), Frauenalterssicherung, Berlin, S. 62-79.
- Klanberg, Frank und Aloys Prinz 1986: Anreizkompatibilität von Transfers im Bereich der sozialen Mindestsicherung. Eine ökonomische Analyse der Grundeinkommensvorschläge, in: Sozialer Fortschritt, 35 (10), 229-239.
- Klanberg, Frank und Aloys Prinz 1988b: Wissenschaftliche und politische Fragestellungen für den Fortgang der Mindestsicherungsdiskussion, in: Frank Klanberg und Aloys Prinz (Hg.), Perspektiven sozialer Mindestsicherung, Berlin, 99-107.
- Kolb, Rudolf 1988: Ehe und Familie im Rentenversicherungsrecht, in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, 30 (12), 405-413.
- Krupp, Hans-Jürgen 1981: Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, in: Hans-Jürgen Krupp et al. (Hg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt, New York, 17-23.
- Krupp, Hans-Jürgen 1985b: Sichere Renten sind auch auf lange Sicht möglich, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 36 (6), 352-362.
- Krupp, Hans-Jürgen 1988: Diskussionsbeitrag zum Podiumsgespräch "Wie wird aus den Wünschen von Frauen Politik?", in: Loccumer Protokolle, 59/88, Ansprüche statt Almosen: Was erwarten Frauen von der sozialen Sicherung im Alter?, Rehburg-Loccum, 269-274.
- Krupp, Hans-Jürgen, Heinz P. Galler, Heinz Grohmann, Richard Hauser und Gert Wagner (Hg.) 1981: Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt, New York.
- Ott, Notburga 1991: Intrafamily Bargaining and Household Decisions, Berlin u.a.
- Ott, Notburga und Gabriele Rolf 1987: Zur Entwicklung von Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenhäufigkeit, Sfb 3-Arbeitspapier, Nr. 244, Frankfurt, Mannheim.
- Ott, Notburga und Gert Wagner 1991: Grundrente, Grundeinkommen oder beitragsfinanzierte Mindestvorsorge? - Zugleich Anmerkungen zum Hinterbliebenen-Risiko in Deutschland, in: Michael Opielka (Hg.), Grundrente in Deutschland, Opladen.

- Ott, Notburga, Heidrun Radtke, Wera Thiel und Gert Wagner 1990: Kindererziehung und Erwerbsarbeit - marktwirtschaftliche Möglichkeiten einer erziehungsfreundlichen Erwerbsarbeit in Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaft/DDR, 38 (9), 1242-1261; gekürzt nachgedruckt unter dem Titel "Marktwirtschaftliche Möglichkeiten einer erziehungsfreundlichen Erwerbsarbeit in Deutschland", in: Sozialer Fortschritt, 39 (7), 152-157.
- Riedmüller, Barbara 1988: Individualisierung und soziale Sicherung der Frau (Editorial), in: Zeitschrift für Sozialreform, 34 (11/12), 655-658.
- Rolf, Gabriele 1989: Individualorientierte soziale Sicherung von Frauen unter familienpolitischen Aspekten, in: Gert Wagner et al. (Hg.), Familienbildung und Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, Berlin u.a.O., 281-301.
- Rolf, Gabriele 1991: Ideologiekritik am Rentenrecht und ein Reformvorschlag zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen, in: C. Gather et al. (Hg.), Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin, S. 175-190.
- Rolf, Gabriele und Gert Wagner 1990: Alterssicherung und sozialer Wandel in Deutschland - Defizite der Rentenreform 1992, in: WSI-Mitteilungen, 43 (8), 509-519.
- Rolf, Gabriele und Gert Wagner 1991: Das Voll Eigenständige System der Altersvorsorge - Genese und Stand der Diskussion, in: R. Hauser et al. (Hg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik - Ausgewählte Probleme und Lösungsansätze, Weinheim (in Druck).
- Rürup, Bert 1987: Konsequenzen des technischen Wandels für das System der sozialen Sicherung, in: Heiko Körner und Bert Rürup (Hg.), Sozio-ökonomische Konsequenzen des technischen Wandels, THD-Schriftenreihe Wissenschaft und Technik, Band 36, Darmstadt, 139-156.
- Schmähl, Winfried 1990: Beitragsfinanzierte Mindestsicherung im Alter, in: Erhard Kantzenbach et al. (Hg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jahr, Tübingen (im Erscheinen).
- Schmidt, Alfred 1988: Alterssicherung und Familie. Probleme, Zusammenhänge, Lösungsperspektiven, in: Die Angestelltenversicherung, 35 (12), 477-492.

- Schwarze, Johannes und Gert Wagner 1990: Präferenzforschung für meritorische Güter - Das Beispiel der Altersvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 207 (5), 464-481.
- Stolleis, Michael 1985: Rentenmodell 2000. Sozialpolitische Vorschläge und die Rolle des Sozialrechts, in: Forschung Frankfurt, 3 (4), 16-21.
- Wagner, Gert 1986: Strukturreform des Rentensystems: Ein konkreter Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, 66 (3), 148-152.
- Wagner, Gert 1988a: Bedarfs- oder beitragsorientierte Grundsicherung in der Rentenversicherung? Ein politiknaher Vorschlag: Voll eigenständige Sicherung, in: Frank Klanberg und Aloys Prinz (Hg.), Perspektiven sozialer Mindestsicherung, Berlin, 59-94.
- Wagner, Gert 1988b: Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten für die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung, in: Sozialer Fortschritt, 37 (12), 269-275.
- Wagner, Gert und Reinhold Thiede 1987: Eine integrierte Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weist den Weg in die Zukunft des Sozialstaats, in: Rolf G. Heinze et al. (Hg.), Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung, Bonn, 253-266.
- Wagner, Gert und Martin Wechsler 1987: Eigenständige Vorsorge für Alter, Hinterbliebenenschaft und Invalidität - Ein Vergleich der Schweizerischen Sicherung mit dem Vorschlag eines Voll Eigenständigen Systems für die Bundesrepublik Deutschland -, in: Zeitschrift für Sozialreform, 33 (10), 577-590.