

Christian Heinze

## Rechtspolitische Gedanken zur Altersversorgung

### *Irrwort »Generationenvertrag«*

Der Vertrag ist die Urform des Rechts. Er ermöglicht den Ausgleich zwischen dem Freiheitsideal und der Notwendigkeit von Bindungen durch Willensübereinstimmung. Freiheit und Wirksamkeit des Vertragsschlusses zu erhalten, setzt ein bestimmtes Verständnis des Vertragsbegriffs und bestimmte Realisationsbedingungen voraus: Zum Vertrag gehören mindestens zwei Rechtssubjekte und die Erklärung ihres übereinstimmenden Willens, dass bestimmte Bindungen zwischen ihnen gelten sollen. Realisation eines Vertragsrechts setzt Freiheit der Vertragswillensbildung und entweder Fortdauer des erklärten Willens oder Durchsetzung der Bindung voraus.

Bereits an diesen Merkmalen scheitert die Vorstellung eines *Generationenvertrages* über Versorgungsleistungen. Generationen sind keine Rechtssubjekte<sup>1</sup>, und künftige Generationen können heute keine Willenserklärung abgeben. Auch ist mit fortdauernder Willensübereinstimmung über bestimmte Versorgungsleistungen ebenso wenig zu rechnen wie mit ihrer Durchsetzbarkeit. Vielmehr soll der *Generationenvertrag* freie Willensbildung durch einseitigen Zwang ersetzen: eine jüngere Generation soll durch Gesetz verpflichtet werden, den Lebensunterhalt einer älteren Generation zu bestreiten. Eine Vereinbarung, dass ein Dritter etwas an die Vertragspartner leisten soll, wäre ein *Vertrag zu Lasten Dritter*. Der Dritte wäre nicht Vertragspartner sondern Objekt einer fremden Forderung. Dass auch dieser Dritte nach Art des Schneeballsystems Leistungen anderer Dritter soll beanspruchen dürfen, ändert nichts an der Unvereinbarkeit seiner Verpflichtung mit dem Wesen eines Vertrages. Übrigens könnte der Inhalt eines solchen *Vertrages* heute weder qualitativ noch quantitativ bestimmt werden, weil das Vermögen künftiger Generationen zu Unterhaltsleistungen, insbesondere im Verhältnis zum Bedarf, unbekannt ist. Was bleibt, ist ein frommer Wunsch.

Das Sprachgebilde »Generationenvertrag« wurde zur Zeit wachsenden Wohlstandes geschaffen, als diejenigen, die an Rezessionen dachten, kaum Gehör fanden.

- 1 Darauf und auf das dem *Generationenvertrag* fehlende Vertragsmerkmal der Reziprozität weist Franz Xaver Kaufmann, »Gibt es einen Generationenvertrag?« in: *Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft*, 2003, S. 63 ff., 85, 69 hin. Dieser Vortrag stellt S. 70 ff. auch die Herkunft des Ausdrucks (Wilfrid Schreiber, 1955) und seinen Eingang in die Politik dar, etwa an Hand des auf Bitten von Bundeskanzler Adenauer 1955 erstatteten Gutachtens »Neuordnung der sozialen Leistungen« von Hans Achinger, Joseph Hoeffner, Hans Muthesius und Ludwig Neundörfer, das Solidarität zwischen den Generationen fordert.

Der Ausdruck beschwor Freiwilligkeit und ewige Realisierbarkeit und erschien dadurch geeignet, die gesetzliche Anordnung der Versorgung der älteren Generation dem Wähler schmackhaft zu machen. Dahinter steht das Interesse einer Entlastung des Staatshaushalts. Unabhängig von der Frage, inwieweit der Staatshaushalt der Versorgung zu dienen hat, rechtfertigt dieses Interesse nicht eine Beschädigung der Rechtsordnung durch Missbrauch des Vertragsbegriffs.

Die Idee der Verantwortlichkeit einer jüngeren Generation für eine ältere überzeugt aber auch *sozialpolitisch* nicht, soweit sie über eine enge Lebensgemeinschaft hinaus auf das ganze Volk ausgedehnt wird. Denn in einer freien Gesellschaft und Wirtschaftsordnung ist es grundsätzlich Sache des Einzelnen, sich und seine Familie oder auch eine andere enge Gemeinschaft zu versorgen und das Maß dieser Versorgung zu bestimmen. Diese *Zusammengehörigkeit* des Hilfsbedürftigen und des Leistenden erleichtert die Hilfeleistung, wenn sie eine Hilfspflicht nicht überhaupt erst erträglich macht. Sie ist besser als jedes Reglement geeignet, altruistische Leistung zu optimieren und Ansprüche zu minimieren. Besonders innerhalb der Familie können die für den Unterhalt verfügbaren Mittel und die Bedürfnisse der Einzelnen besser beurteilt, die Erwerbsmöglichkeiten besser optimiert, die Verteilungsentscheidungen gerechter getroffen und deren Akzeptanz leichter erreicht werden als mit Hilfe einer öffentlichen Gesetzgebung und Verwaltung. Der *Generationenvertrag* verzichtet auf diese höchst leistungsfähigen Komponenten, soweit er die Versorgung Aller zur Sache Aller macht. Zwar ist auch das Staatsvolk Solidargemeinschaft<sup>2</sup>, aber eine Vergemeinschaftung der Altersversorgung rührt an die Grundlage einer freiheitlichen Verfassung<sup>3</sup>.

Ansprüche auf fortgesetzte Leistungen der Generationen werden auch mit den bereits unter dem geltenden System staatlicher Altersvorsorge *geleisteten Rentenbeiträgen* begründet. Soweit jedoch solche Beiträge vom Staat tatsächlich nicht angespart sondern – etwa als Versorgungsrenten – ausgeschüttet wurden, kann darauf vielleicht ein Anspruch gegen den Staat, aber nicht gegen eine künftige erwerbstätige Generationen gestützt werden. Denn diese Verwendung der Beiträge war im demokratisch verfassten Staat nur mit Zustimmung des die jeweilige Staatsbürgerschaft vertretenden Gesetzgebers möglich. Der Rechtsgedanke eines *Vertrauensschutzes* führt zu keinem anderen Ergebnis, soweit künftige Generationen für das Vertrauen der Beitragszahler in künftige Leistungen nicht verantwortlich gemacht werden können.

Das sollte genügen, um die *Idee, das System und den Ausdruck des »Generationenvertrages«* ein- für allemal *aufzugeben*. Sie haben auch nichts zu tun mit dem

- 2 Wegen Einschränkungen durch Europäisierung und Globalisierung vgl. Kaufmann, aaO. S. 89.
- 3 Damit ist nicht gesagt, dass entscheidende Maßgaben vom Bundesverfassungsgericht zu erwarten wären. Dessen Rechtsprechung lässt, wie der Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 27. 4. 2004 über die Bitburger Gespräche und insbesondere der Beitrag von Bundesverfassungsrichter Udo Steiner bestätigt, dem Gesetzgeber eine weiten Spielraum. Die Verantwortung für Freiheitsschutz im Sozialstaat liegt weitestgehend beim Gesetzgeber.

humanitären Gebot, Bedürftigen Mitmenschen zu helfen. Dieses betrifft individuell-schicksalhafte Sondersituationen. Für ihre Bewältigung gelten andere Voraussetzungen und Bedingungen als für die Deckung des allgemeinen Bedarfs der Altersversorgung.

### *Es bedarf einer grundlegenden Reform*

Mit der Idee eines Generationenvertrages entfällt die Grundlage für das geltende System der Altersversorgung – und mancher sekundärer Interventionsbedarf. Aber auch jenseits der Idee einer Generationensolidarität sind grundlegende Mängel dieses Systems zu beheben.

Sie bestehen erstens darin, dass Beiträge zur staatlichen Versicherung vom Staat nicht *thesauriert*, nämlich wertbeständig und verzinslich angelegt, sondern für andere Zwecke, sei es auch für laufende Rentenzahlungen an die jeweiligen Versorgungsempfänger verwendet wurden.

Ein wichtiger Grund für die heute klaffende Deckungslücke besteht zweitens darin, dass der Wert von Versorgungsrücklagen jeglicher Art durch eine sich über Jahrzehnte hinweg wiederholende *Geldentwertung* geschmälert worden ist und weiter geschmälert wird.

Drittens leidet das herkömmliche System an einer undurchdringlichen *Vermengung* von Eigenvorsorge, Arbeitsunfähigkeitsversicherung, von Ausgleichsvorkehrungen wegen Verteilungsfehlern und von sozialer Umverteilung<sup>4</sup>. Dabei werden die erforderlichen Mittel zu ebenfalls unkenntlichen Anteilen aus Beiträgen der versicherungspflichtigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie über den Staatshaushalt vom Steuerzahler aufgebracht. Für Beitragsleister und Rentenempfänger ist daher nicht ersichtlich, welcher Rentenanteil den Gegenwert für seine Beitragsleistung darstellt, welcher Anteil von anderen Beitragspflichtigen oder vom Steuerzahler aufgebracht wird oder welcher Teil geleisteter Beiträge zur Deckung des Bedarfs anderer Rentenempfänger oder des Arbeitsunfähigkeitsrisikos des Beitragszahlers oder Dritter oder ganz anderen Zwecken gedient hat oder dient.

Damit entzieht sich das geltende »System« jeder konsistenten Würdigung unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit und damit auch jedem Versuch grundlegender Reparatur. Es bedarf stattdessen einer umfassend neuen Gründung »auf der grünen Wiese«, die die Fehler der Vergangenheit vermeidet. Vor allem sind *Eigenversorgung*, Versicherung des Risikos der *Arbeitsunfähigkeit* und eines langdauernden *Alters-Versorgungsbedarfs*, der Ausgleich *struktur- oder konjunkturbedingter* Erwerbsbeeinträchtigungen und soziale *Hilfeleistungen* künftig sorgfältig zu *unterscheiden*. Sie knüpfen an unterschiedliche Tatbestände an, haben verschiedene Gründe und Zwecke und unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung und unterliegen verschiedenen Bewertungen unter dem

4 Wie Kaufmann, aaO. (FN 1) S. 70 bemerkt, ist heute die Bevölkerung in Deutschland im Wesentlichen durch staatlich geregelte Umverteilung gegen die so genannten Standardrisiken insbesondere auch des Alters gesichert.

Gesichtspunkt der Gerechtigkeit. Sie sind daher auch auf unterschiedliche Weise zu bewältigen. Sie sind sozialpolitisch, wirtschaftlich und rechtlich sowie theoretisch, verwaltungspolitisch und institutionell gegeneinander klar abzugrenzen und zu unterscheiden<sup>5</sup>.

### *Familien- und Eigenverantwortung*

In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung ist es Sache des Einzelnen und der Familie, für Bedarfsdeckung zu sorgen. Es gibt keinen Grund, weshalb für Altersvorsorge etwas anderes gelten soll. Alters-Versorgungsbedarf ist normaler Individual-Bedarf mit der Besonderheit, dass er zu einer Lebenszeit anfällt, in dem der Gegenwart des Beitrags des Bedarfsträgers zur Bedarfsdeckung das Existenzminimum nicht deckt, und dass seine Dauer unterschiedlich, aber sehr ungewiss ist. Eigenverantwortung mit Bezug auf Altersversorgung wird durch individuelles Sparen, nämlich durch *Rücklage* eines Teils des Erwerbs unter Verzicht auf Konsum und durch Verzinsung der Rücklage und Ausschüttung einer aus dem Ergebnis finanzierten Rente vollkommen gerecht verwirklicht. Dabei wird das Risiko langdauernden Rentenbedarfs durch Bemessung der Rente unter Berücksichtigung der statistischen Lebenserwartung abgedeckt. Eine höhere Ansparung sichert eine bessere Versorgung. Grundsätzlich ist dem mündigen Einzelnen auch insofern zu überlassen, wie er seine Mittel verwenden und wie er seine Lebensenergie auf Erwerbstätigkeit oder andere Formen der Selbstverwirklichung verteilen will. Würde ein Solidaritätsprinzip eingefordert, das zur Sozialisierung dieses Konsumverzichts führt, so könnte es ebenso mit Bezug auf jeden Normalbedarf geltend gemacht werden. Einem im Zusammenhang einer freiheitlichen Verfassung stehenden Sozialstaatsprinzip kann eine solche Forderung nicht entnommen werden.

Die Optimierung des Verhältnisses von Beiträgen und Versorgungsrenten sollte dem Wettbewerb privater Unternehmen oder der Geschicklichkeit und freien Entscheidung des Einzelnen überlassen sein. Öffentlichrechtliche Versorgungseinrichtungen schließt das nicht aus. Angesichts der Bedeutung der Altersversorgung für das allgemeine Wohl müssen jedoch alle Versorgungseinrichtungen zu einer am Kapitalmarkt orientierten *Mindestverzinsung* und einer *sicheren Anlage verpflichtet* sein. Die Einhaltung der Verpflichtung ist staatlich zu beaufsichtigen. Darüber hinaus bedarf es eines verfassungsrechtlichen *Schutzes des Ansparkapitals* gegen jeglichen staatlichen Zugriff – vorbehaltlich einer allgemeinen Besteuerung von Zinseinkünften – und darüber hinaus gegen eine Geldwertschmälerung<sup>6</sup>.

Die Beiträge sind allein vom Versicherten zu leisten. Eine Belastung von *Unternehmen*, bei denen sie arbeiten, und damit der Abnehmer der Produkte oder Leistungen dieser Unternehmen, findet keinen rechtfertigenden Grund. Unternehmen haben keine über wirtschaftliche Deckung des Bedarfs an ihren Produkten bei ange-

5 Dem trägt der Reformvorschlag von Friedrich Breyer / Wolfgang Franz / Stefan Homburg / Reinhold Schnabel / Eberhard Wille, *Reform der sozialen Sicherung*, Berlin 2004, nicht ausreichend Rechnung.

messenen Erträgen für ihre Mitarbeiter und für die Kapitalerhaltung hinausgehende Verantwortung für eine Versorgung Aller. Ebenso wenig ist es gerechtfertigt, die *Arbeitnehmer* zu belasten. Sie können nicht für einen allgemeinen Bedarf von Jedermann haftbar gemacht werden. Ihre Erwerbsmöglichkeit ist keine Pfründe, die eine besondere Belastung rechtfertigt, sondern das Arbeitsentgelt soll an der Gegenleistung orientiert sein. Schließlich beeinträchtigt eine Belastung gerade der Unternehmen und/oder Arbeitnehmer das Wirtschaftsergebnis, indem sie die Wettbewerbsbedingungen verfälscht, die Bedarfsdeckung verteuert, die Wohlbildung reduziert und das Leistungsmotiv schwächt. Für Exportländer wie Deutschland beeinträchtigt sie insbesondere die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und damit wiederum das Sozialprodukt. Schließlich schmälert sie auch das Steueraufkommen.

Wird Freiheit ernst genommen, muss von Eigenverantwortung ausgegangen werden. Eine *Versicherungspflicht* sollte überflüssig sein. Sie ist in einer Zeit eingeführt worden, in der es den Arbeitnehmern viel schwerer fiel als heute, auch nur geringe Rücklagen für eine Altersvorsorge zu bilden. Solange jedoch zu befürchten ist, dass freiwillig keine genügenden Rücklagen gebildet werden, ist zur Vorbeugung gegen übermäßige Inanspruchnahme von Sozialhilfe eine Verpflichtung zu Mindestrücklagen vertretbar, wenn sie unterschiedslos Jedermann im Erwerbsalter erfasst.

### *Versicherung wegen Arbeitsunfähigkeit*

Im Gegensatz zum Versorgungsbedarf im Alter, der mit Gewißheit auf jedermann einmal zukommt, ist derjenige wegen unverschuldeter *Arbeitsunfähigkeit* ein partikuläres, von niemandem beherrschbares Risiko. Es ist daher von der Altersversorgung getrennt zu bewältigen. Es sollte nach Maßgabe der statistischen Erwartung des Schadenseintritts und des Bedarfs für einen Mindestunterhalt nach dem *Versicherungsprinzip* gedeckt werden. Das Versicherungskapital ist wie bei der Altersversorgung zu schützen. Auch die Versicherung des Risikos der Arbeitsunfähigkeit obliegt grundsätzlich dem Risikoträger und seiner Familie. Zweifel an ausreichender Eigenverantwortung können im Gemeinwohlinteresse eine Pflichtversicherung rechtfertigen, und zwar eine Versicherungspflicht grundsätzlich für jedermann, weil auch jedermann unabhängig von der Art der von ihm gewählten aktuellen Bedarfsdeckung an dem zu deckenden Risiko teilhat.

- 6 Zwar ist Geldwertsicherung einerseits nicht nur Voraussetzung eines befriedigenden Systems der Altersvorsorge und andererseits erst in Anfängen (durch das Euro-Währungssystem und einen gewissen Verfassungsschutz des Geldeigentums) Gegenstand rechtlicher Normierung (vgl. etwa die Auseinandersetzung mit dem Nominalprinzip in den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 12. 1978 – 1 BvR 335 u. a./76 – BVerfGE 50 S. 57, 104 ff. und vom 31. 3. 1998 – 2 BvR 1877/97 u. a. – BVerfGE 97, 350, 370 ff. und die dort zitierte Literatur). Doch rechtfertigt und erfordert die sozialpolitische Bedeutung der Alterssicherung einen Schritt zur Gewährleistung der Staatsverantwortung für Geldwertstabilität.

### Arbeitslosigkeit

Letzten Endes ist Arbeit die einzige jedermann (von Arbeitsunfähigkeit abgesehen) für die Deckung seines Versorgungsbedarfs zur Verfügung stehende Erwerbsquelle. Eine eigenverantwortliche Altersversorgung durch Ansparung von Beiträgen wird durch Arbeitslosigkeit behindert oder ausgeschlossen. Diese behindert aber nicht nur die Ansparung der Altersversorgung, sondern die Deckung des Lebensbedarfs überhaupt. Deshalb ist das Problem eines Ausfalls von Beiträgen zur Altersversorgung im Rahmen und nach den Grundsätzen einer Deckung des allgemeinen Versorgungsbedarfs des Arbeitslosen zu lösen. Die höchst *verschiedenen Ursachen* für Arbeitslosigkeit schließen allerdings eine einheitliche Bewältigung aus. Insbesondere ist danach zu unterscheiden, ob die Ursachen vom Betroffenen beherrscht werden können oder nicht.

Arbeitslosigkeit kann ihre Ursache in der Bevorzugung arbeitsloser oder weniger arbeitsintensiver Erwerbsquellen haben, auch wenn sie nur zur Deckung eines relativ bescheidenen Bedarfs ausreichen. Die Verfügung über *eigene Versorgungsressourcen* (z. B. Wohnungseigentum, Mittel zur Selbstversorgung, Kapitalerträge<sup>7</sup>, Gelegenheitserwerb, Unterhaltsleistungen der Familie oder Dritter), aber auch die Aussicht auf öffentliche Bedarfsdeckungsbeiträge erleichtern den Verzicht auf Arbeit. Arbeitslosigkeit kann auch auf *Immobilität* des Arbeitslosen mit Bezug auf Art oder Ort der Arbeit zurückgehen. Häufige Ursache für Arbeitslosigkeit ist ein Mangel an den für den Erwerb einer dem Arbeitsplatzangebot entsprechenden *Ausbildung* erforderlichen Anstrengungen des Einzelnen und/oder seiner Erzieher oder Familie. Regelmäßig begründet eine auf diese Weise verursachte Arbeitslosigkeit keinen Anlass für Hilfsvorkehrungen, weil sie *vom Einzelnen zu verantworten* ist. An Ausbildungsgelegenheiten fehlt es entgegen verbreiteten Beschwerden dann nicht, wenn die vorhandenen Einrichtungen intensiv genutzt und die (sei es auch mit Verzicht verbundenen) Möglichkeiten zum Selbstunterricht und zur familiären Hilfe ausgeschöpft werden.

Anders ist ein *Wegfall des Arbeitsplatzes* einzuordnen. Die einschneidenden Wirkungen des auch nur vorübergehenden Erwerbsausfalls ähneln denjenigen einer die Dauer der Lohnfortzahlung überschreitenden Arbeitsunfähigkeit. Für Fälle, in denen der Anlass in der *Sphäre der Unternehmen* liegt, entspricht dem, auch wenn es sich um konjunkturelle oder strukturelle Entwicklungen handelt, eine Verpflichtung der Unternehmen zu einer Lohnfortzahlung (oder zur Vorsorge für eine solche). Da der Arbeitsmarkt adäquaten Ersatz in der Regel nicht ohne Verzögerung bereitstellen kann, gilt das für denjenigen Zeitraum, dessen es regelmäßig zur Auffindung einer anderen Arbeitsstelle bedarf. Wiederum anders ist ein *permanentes Zurückbleiben des allgemeinen Arbeitsplatzangebots* hinter der Nachfrage zu bewerten und zu bewältigen. Dieses die Wirtschafts- und Sozialpolitik in jüngerer Zeit mit Vorrang beschäftigende Phänomen bedarf einer gesonderten Betrachtung.

7 Zwischen 1985 und 2001 hat sich das private Wertpapiervermögen in der Bundesrepublik Deutschland um rund 90 % vermehrt; vgl. das Statistische Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jahrgang 1990, S. 329 und Jahrgang 2003, S. 347.

*Insbesondere: Permanent-generelle Arbeitslosigkeit*

Die unterschiedlichen Gründe für permanente Arbeitslosigkeit in hoch entwickelten Industriegesellschaften lassen sich bisher offenbar nicht eindeutig nachweisen oder unterscheiden und erst recht nicht mit bestimmten Maßnahmen beherrschen. Sicherlich spielen die allgemeine Nachfrage nach Gütern und Leistungen, der Grad des Wohlstandes und Besitzes und der Umverteilung mit ihren Auswirkungen auf die Arbeitskosten, die allgemeine Leistungsbereitschaft und der allgemeine Ausbildungsstand, ferner das Verhalten des Kapitals innerhalb einer Volkswirtschaft eine Rolle. Erkennbar ist auch ein erhebliches *Ansteigen des Sozialprodukts* bei gleichzeitiger *Zunahme der allgemeinen Arbeitslosigkeit*<sup>8</sup>. Daraus dürfte zu schließen sein, dass es zur Erstellung aller nachgefragten Güter und Leistungen nur eines Arbeitseinsatzes bedarf, der hinter dem Arbeitsangebot zurückbleibt. Dabei handelt es sich wohl um das Resultat einer Entwicklung der technischen Produktionsmittel und -Verfahren. Geht man davon aus, dass ein Wirtschaftssystem nicht nur dem optimalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage an und nach Gütern und Leistungen sondern auch der Bereitstellung eines ausreichenden Arbeitsplatzangebots dienen soll, so ist die so bedingte Arbeitslosigkeit ein Mangel des Systems. Die Forderung liegt nahe, diesen Mangel mit Hilfe der Erträge des Systems, mithin zu Lasten aller, die seine Produkte in Anspruch nehmen, und das ist die Allgemeinheit schlechthin, zu bewältigen.

Soweit das auf die Heranziehung einer Art Mehrwert des Sozialprodukts hinausläuft, wäre es allerdings nicht gerechtfertigt, lediglich die Folgen der allgemeinen Arbeitslosigkeit bei den einzelnen Betroffenen auszugleichen. Es wäre auch unmöglich, das auf gerechte Weise zu bewerkstelligen, weil die einzelnen Betroffenen auch auf die systembedingte Arbeitslosigkeit unterschiedlich reagieren und ihrer bestehenden bleibenden Verantwortung für ihre Versorgung in unterschiedlichem Maße genügen können. Ferner ist zu bedenken, dass das Risiko allgemeiner Arbeitslosigkeit sich auch bei den Inhabern von Arbeitsplätzen jederzeit realisieren kann und sich andererseits manchmal bei diesen wegen ihrer besonderen Anstrengungen nicht realisiert.

Der erwähnte Mehrwert bleibt ein Verdienst der produktiv Tätigen, und ihnen steht ein entsprechender Anteil am Ergebnis ihrer Produktivität zu. Zugleich ist das Sozialprodukt das Ergebnis langfristiger, ja generationenübergreifender Kollektivleistung der Volkswirtschaft und der sie tragenden Gesellschaft und Kultur in der Vergangenheit. Insofern können Ergebnisse nicht eindeutig Einzelnen sondern müssen der Allgemeinheit zugeordnet werden. Hier gilt der Gedanke der Solidarität. Soll die Allgemeinheit für Mängel des Produktions- und Verteilungssystems

8 Während das Bruttosozialprodukt zu konstanten Preisen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1980 und 2002 von 1.186,9 auf 1.976,5 Mrd. Euro angewachsen ist, stieg der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der Erwerbspersonen in Privathaushalten von 3,8 % im Jahre 1979 auf über 9 % in den Jahren 1983 und 1997 und auf 8,5 % im Jahre 2002; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jahrgang 1990, S. 111 und Jahrgang 2003, S. 126 und 656 f.



haften, so stehen ihr auch seine Überschüsse zu. Als Ergebnis ist eine pro Kopf auszuschüttende, an keine Bedingungen geknüpfte *Volksrente* in Betracht zu ziehen<sup>9</sup>, die zu Lasten des gesamten Sozialprodukts womöglich am richtigsten über die Mehrwertsteuer zu finanzieren wäre. Sie erleichtert zugleich die Bewältigung der Folgen der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Aus ihr ist auch der auf die Arbeitslosen entfallende Beitrag zur Ansparung der Altersversorgung zu bestreiten. Aus ähnlichen Gründen wie im Fall der Altersversorgung kann an eine Pflicht zu dieser Verwendung eines Teils der Rente in einer Höhe gedacht werden, die zur Ansparung einer Mindest-Altersversorgung nötig ist. Da der auf systemimmanente Gründe zurückgehende, für Arbeitslosigkeit verantwortliche Anteil am Sozialprodukt nur geschätzt werden kann, ist die Höhe der Volksrente vom Gesetzgeber periodisch festzulegen.

Es liegt nicht fern, eine solche Volksrente auch außerhalb des Problemkreises einer Massenarbeitslosigkeit in Erwägungen einzubeziehen, die auf Zweifeln an ausreichender freiwilliger Altersvorsorge beruhen. Dementsprechend könnte sie als staatlicher gleich hoher Pro-Kopf-Zuschuss zum Versorgungs-Ansparkapital ausgebildet werden.

### Sozialhilfe

Zweifellos sind nicht alle Altersversorgungs-Bedürftigkeiten mit Hilfe eigenverantwortlicher Ansparung, Versicherung und Volksrente gedeckt. Es bleiben Fälle der Unterversorgung. Kann davon ausgegangen werden, dass die Folgen unverschuldeter Erwerbslosigkeit und von Systemmängeln nach vorstehenden Vorschlägen ausgeglichen werden, so haben die verbleibenden Versorgungslücken ihre Ursache jedoch im mangelhaften Erwerbs- oder Sparverhalten der Betroffenen (das nicht unbedingt verschuldet sein muss). Es wäre schädlich und ungerecht zu vertuschen, dass es sich bei der Gewährleistung einer Mindestversorgung in solchen Fällen um nichts anderes handelt als um *altruistische humanitäre Hilfe der Allgemeinheit* der Versorgten und Besitzenden, und dass ein Anspruch auf solche Hilfe moralischer Art ist. Daher ist es auch gerechtfertigt, Sozialhilfe auf einen Mindestbedarf zu beschränken, den die Allgemeinheit definiert.

Es wäre unzumutbar und ungerecht, diese Sozialhilfe den Unternehmen (und damit den Verbrauchern ihrer Produkte) und/oder Arbeitnehmern aufzuerlegen. Denn nicht nur sie verfügen über Besitz und Einkünfte, die den Grund für Heranziehung zur Sozialhilfe bilden, und sie repräsentieren auch nicht die moralisch geforderte Allgemeinheit. Wenn das geltende System den Sozialhilfebedarf mit Hilfe einer Rentenfinanzierung zu Lasten der Unternehmen und Arbeitnehmer reduziert, so liegt auch darin ein Grund für seine Kritik. Vielmehr ist die Sozialhilfe im Sinne

- 9 Sie ist unter der Bezeichnung *Grundeinkommen, Bürgergeld, Sozialdividende* seit langem im Gespräch, vgl. unlängst Michael Opielka, »Der Arbeitsmarkt kann nicht mehr alle Bürger tragen« und Robert Nef, »Wenn man die Privaten machen lässt, gibt es genug Arbeit« Neue Zürcher Zeitung, 20./21. 11. 2004.



des gesamten Versorgungsbedarfs auch im Rentenalter, der nicht nach den hier vorgeschlagenen Maßgaben durch Eigenversorgung, Versicherungen oder Volksrente abgedeckt ist, über *allgemeine Steuern* aufzubringen. Die Wahl der für Aufbringung und Verteilung der Sozialhilfe zuständigen Gemeinschaft (z. B. Bundesrepublik, Land, Gemeinde) ist dabei eine Frage, die innerhalb des Systemgedankens unterschiedlich beantwortet werden kann.

### *Mindestbedarf und Solidarität*

Soweit bei den vorstehenden Erwägungen der Mindestbedarf eine Rolle spielt, sollte der Begriff ernst genommen werden. Der Mindestbedarf besteht darin, dass der Mensch nicht auf Dauer ungesunden Hunger leidet und nicht frieren muss, einen Wohnraum hat, normale Gesundheitsvorsorge und -Versorgung genießt sowie über diejenigen Mittel verfügt, die für eine menschenwürdige Teilhabe am Gemeinschaftsleben nötig sind. Ein Anspruch darauf, dass dies an einem bestimmten Ort geschieht, gehört jedenfalls in einer modernen Welt nicht zum Mindestbedarf.

Solidarität ist gegenüber Versorgungsalternativen des Bedürftigen, etwa in Gestalt von Vermögen oder anderweitigen Einkommensquellen, insbesondere von Unterhaltsansprüchen, subsidiär. Wer eine Eigentumswohnung, ein Wertpapierdepot, eine Lebensversicherung, einen leistungsfähigen Ehepartner oder leistungsfähige Eltern oder Kinder hat, kann nicht dieselben Solidar- oder Sozialleistungen erwarten wie der Rentner, der seinen Unterhalt voll mit seiner Rente bestreiten muss.

*Kein »Sozialabbau« sondern Verteilungsklarheit,  
unabhängig von der demographischen Entwicklung.*

Die hier vertretenen Vorschläge einer eigenverantwortlichen Basislösung für die Altersversorgung, einer Versicherungslösung für Arbeitslosigkeit und individuelle Fälle eines Wegfalls von Arbeitsplätzen sowie einer Volksrente werden unweigerlich den Vorwurf des *Sozialabbaus* auf sich ziehen. Diesem Vorwurf ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Vorschläge die *Höhe der Solidar- und Sozialleistungen* ebenso unberührt lassen wie *Abstufungen bei ihrer Aufbringung* durch Steuern nach dem unterschiedlichen Vermögen der Steuerzahler. Die Entscheidungen hierüber bleiben der Allgemeinheit vorbehalten. Worauf aber bestanden werden muss, ist die Herstellung und Erhaltung der Klarheit der Herkunft und des Empfängers von Geldmitteln sowie des Grundes und des Maßes für ihre Aufbringung und Verwendung.

Erst die vorgeschlagenen Unterscheidungen ermöglichen eine *rationale und allgemeinverständliche Erwägung und Bildung der Entscheidung*, wie Altersvorsorge und Sozialhilfe gestaltet und finanziert werden sollen. Sie sind unerlässlich, um Gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Versorgungssystems zu beurteilen und ohne Täuschung und Selbsttäuschung für seine Akzeptanz zu werben. Die Entscheidung kann nur im Rahmen der Überlegung gefällt werden, welche Steuer- oder Umverteilungslast überhaupt insgesamt zumutbar und sinnvoll ist und welcher An-

teil am Sozialprodukt oder Steueraufkommen für Vorsorge und Sozialhilfe verwendet werden soll. Erst diese Überlegungen kommen als Gegenstand einer auf publizistische Vorbereitung angewiesenen demokratischen Entscheidung – im Rahmen der geltenden Verfassung und insbesondere der Freiheitsgrundrechte – in Betracht, weil erst sie begreiflich machen, worum es eigentlich geht, nämlich um konkret bestimmte *Alternativen der Verwendung öffentlicher oder vergemeinschafteter Mittel* zur Finanzierung von Regierung, Verwaltung, Rechtspflege, Verteidigung, Gesundheitsvorsorge, Verkehrswege, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Kulturwerke und sonstige staatliche Daseinsvorsorge. Diese Alternativen müssen allgemeinverständlich sowie bedarfs- und kostenrichtig dargestellt werden. Nur auf dieser Grundlage kann der Bürger mit Bezug auf die Rentenfinanzierung Erwägungen anstellen, die denjenigen ähneln, die er bei der Entscheidung über die Ausbildung und den Einsatz seiner persönlichen Arbeitskraft und über die Verwendung des Ertrages seiner Leistung und seines sonstigen Vermögens, kurz: über seinen persönlichen und seiner Familie *Haushalt* anstellen muss.

Die hier unterbreiteten Vorschläge sind von der in der Regel mit dem Problem der Altersversorgung in enge Verbindung gebrachten *demographischen Entwicklung* (Verhältnis der Zahl der Erwerbstätigen zur Zahl der zu unterhaltenden Alten)<sup>10</sup> *unabhängig*. Das gilt ersichtlich für die Vorsorge durch den Einzelnen. Soweit die Familie als Versorgungsträger in Betracht kommt, trägt ein System der Eigenversorgung zur gerechten Zuweisung der Verantwortlichkeit und zum Abbau eines Geburtendefizits bei. Was die Sozialhilfe der Gemeinschaft betrifft, so ist in einer Situation relativ großen Bedarfs und beschränkter Mittel Transparenz mit Bezug auf den Umfang der Hilfe und ihre Verteilung erst recht unerlässlich, um demokratische und angemessene Gestaltung der Umverteilung zu gewährleisten.

### *Übergangsregelungen*

Da das geltende System der Altersversorgung weit von diesen Vorschlägen entfernt ist, bedarf es einer Übergangslösung. Der einzige vorgegebene Anspruch, der hierbei zu berücksichtigen ist, ist aus den nach Maßgabe des zurzeit geltenden Rechts bereits erfolgten Beitragsleistungen abzuleiten. Der Wert dieser Leistungen einschließlich einer angemessenen Verzinsung ist in Form einer nach der statistischen Lebenserwartung bemessenen Rente weiterhin zu gewährleisten. Dabei handelt es sich um einen Anspruch aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, der sich aber nicht an künftige Generationen sondern an den gegenwärtigen Staat der gegenwärtigen Generationen richtet, weil er durch sein System Vertrauensverpflichtungen eingegangen ist. Alle darüber hinausgehenden Leistungen sind Gegenstand einer den Grundgedanken der Reform entsprechenden Entscheidung des Gesetzgebers.

10 Hierzu etwa Kaufmann, aaO. (FN 1), passim.

Die nach geltendem Recht obligatorischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge können nicht von heute auf morgen in steuerpflichtige aber frei verfügbare Lohnbestandteile umgewandelt werden. Das sollte schrittweise geschehen, während die laufend zu reduzierenden Beiträge in einer Übergangszeit teils zur Finanzierung der Volksrenten und Sozialhilfe verwendet und teils dem individuellen Beitragsguthaben zugeführt werden sollten.

### *Zusammenfassung*

Der Artikel setzt sich für grundsätzliche Rückkehr zur Eigenvorsorge für das Alter durch individuelles Sparen ein. Er verlangt vom Staat Sicherung des dafür angesparten Kapitals. Kann der Einzelne einen minimalen Lebensbedarf ohne sein Verschulden nicht decken, so soll die Gemeinschaft eintreten. Die Solidarleistungen sind von der Eigenvorsorge streng zu trennen, es muss transparent werden und bleiben, welchen Versorgungsanteil der Einzelne selbst und was die Gemeinschaft finanziert. So kann der Solidarbeitrag demokratisch und angemessen bestimmt und gerecht zugeteilt werden. Typische Risiken wie (nicht systembedingte) Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit (beim Alter gehört nur seine Dauer zu solchen Risiken) sind dagegen nach dem Versicherungsprinzip zu bewältigen. Zur Versorgung könnte eine Volksrente beitragen, die aus einem die Summe der Einzelleistungen übersteigenden Anteil des Sozialprodukts zu finanzieren wäre.

### *Summary*

The article pleads for restoration of old age self-support by individual saving. It demands absolute protection by the state of the capital accumulated for the purpose. Where an individual is unable, for reasons outside of his responsibility, to maintain a minimal living standard, society should step in. Social aid should be strictly distinguished from self-support. The shares to which the individual and the society contribute in financing needs must remain transparent. This enables democratic and adequate determination of the contribution of the society and its just distribution. Typical risks such as unemployment (if not caused by general system deficiencies) or disability (age does not belong to this kind of risks) should be dealt with on the basis of the insurance principle. Old age support could be augmented by distributing to everyone, in the form of a national annuity, that part of the national income which does not derive from individual services but from the productivity inherent to a national economy as a whole.