



Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für ausländisches und internationales Sozialrecht

Band 22

Dr. Hans-Joachim Reinhard (Hrsg.)

# Demographischer Wandel und Alterssicherung

Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den  
USA im Vergleich



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA

von Alexander Graser

I. Einleitung: Herausforderungen? - Spezifika der Situation in den USA	264
II. Grundstrukturen der gesetzlichen Alterssicherung in den USA	264
1. Überblick	264
2. Ausgestaltung im einzelnen	266
a) Kreis der versicherten Personen	266
b) Finanzierung	266
c) Leistungen	268
3. Zusammenspiel mit gesetzlichen Mindestsicherungsprogrammen	271
a) Überblick	271
b) Supplemental Security Income	272
c) Medicaid	273
III. Private Vorsorge	274
1. Praktische Bedeutung privater Vorsorge	274
2. Betriebliche Altersvorsorge	276
3. Individuelle Vorsorge	276
IV. Reformdiskussion	276
1. Rahmenbedingungen	277
a) Demographie	277
b) Vertrauen in die gesetzliche Rente	278
c) Arbeitsmarkt	281
d) Altersarmut	281
2. Lösungsvorschläge	282
a) Überblick	282
b) Die drei alternativen Vorschläge des Advisory Council	282
c) Clintonvorschlag	284

## I. Einleitung: Herausforderungen? - Spezifika der Situation in den USA

Auch in den USA gibt es ein staatliches umlagefinanziertes Alterssicherungssystem. Überdies werden - wenig verwunderlich - auch in den USA die Menschen immer älter. Das sieht auf den ersten Blick zumindest nach denselben Problemen aus, wie man sie hierzulande bestens kennt. Und in der Tat steht die Alterssicherung derzeit auch dort ganz oben auf der politischen Agenda.

Bei näherer Betrachtung jedoch offenbaren sich einige Spezifika der Situation in den USA, die zu beachten gerade für eine vergleichend motivierte Betrachtung unerlässlich ist. Nicht nur spielt die gesetzliche Alterssicherung dort insofern eine andere Rolle als hierzulande, als sie dem Ziel der Lebensstandardwahrung deutlich weniger Bedeutung beimißt. Auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Reformbedarf und -spielräume bestimmen, also insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die demographische Entwicklung, unterscheiden sich maßgeblich von den unseren. Sie sind - insgesamt betrachtet - günstiger.

Aber so grundlegend die Unterschiede auch sein mögen, ein genauer Blick auf Reformdebatte jenseits des großen Teiches könnte dennoch auch für hiesige Diskussion bereichernd sein - nicht umsonst widmet ihr auch die deutsche Tagespresse ungewöhnlich große Aufmerksamkeit<sup>1</sup>. Dabei braucht es allerdings nicht darum zu gehen, Patentlösungen zu finden und zu übertragen. Vielleicht ist schon die Erkenntnis, daß auch die Amerikaner über keine verfügen, ein Fortschritt<sup>2</sup>.

Im folgenden wird zunächst das US-amerikanische System der gesetzlichen Alterssicherung in seinen Grundzügen dargestellt (dazu unten II.). Dem folgt ein kurzer Überblick über Formen und Bedeutung „privater“ Altersvorsorge (dazu unten III.), und abschließend soll die aktuelle Reformdiskussion nachgezeichnet werden (dazu unten IV.).

## II. Grundstrukturen der gesetzlichen Alterssicherung in den USA

### 1. Überblick

Die gesetzliche Alterssicherung in den USA ist beitrags- und umlagefinanziert, obligatorisch und personell nahezu umfassend. Sie wird vom Bund verwaltet und zielt primär darauf, eine Grundsicherung zu gewährleisten.

- 1 Vgl. aus neuerer Zeit zum Beispiel: *Kaps, Carola*, Rente aus Staatskapital, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.2.1999, S. 17; *De Thier, Peter*, Amerikaner sollen sparen, Süddeutsche Zeitung vom 21.1.1999, S. 19; auch die ganzseitige Darstellung des amerikanischen Rentensystems von *Kaps, Carola*, „Ich habe es insgesamt ganz gut geschafft“ - Wie Amerikaner für ihr Alter vorsorgen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.11.1998, S. 15.
- 2 Mit einem gegenüber dem US-amerikanischen System kritischen Tenor schließt auch die jüngst erschienene vergleichende Studie von *Schwarze, Johannes*, Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung: Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, S. 127 ff. in: Hauser, Richard (Hrsg.), *Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung*, Berlin 1999; zumal sie erst nach Fertigstellung des Manuskriptes für den vorliegenden Beitrag erhältlich wurde, finden sich im folgenden nur punktuell Verweise auf deren - im übrigen weitgehend parallele - Ergebnisse.

In ihrer heutigen Gestalt geht sie auf die bahnbrechenden sozialpolitischen Reformen des New Deal zurück, die von der Roosevelt-Administration Mitte der dreißiger Jahre und unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise durchgesetzt wurden. Herzstück dieser Reformen war der Social Security Act von 1935, dessen Titel II auch heute noch die gesetzliche Grundlage der staatlichen Alterssicherung ist. Ursprünglich als reine Alterssicherung konzipiert, wurden bald<sup>3</sup> auch Hinterbliebenenrenten, einige Jahre später überdies Invaliditätsrenten<sup>4</sup> integriert. So erklärt sich die heutige Bezeichnung „Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI)“.

Eng damit verknüpft ist *Medicare*<sup>5</sup>, eine 1965 eingeführte gesetzliche Krankenversicherung, deren Leistungen allerdings nur den Empfängern einer Rente aus dem OASDI-Programm zuteil werden. Ihr obligatorischer Teil, der lediglich stationäre Behandlungen abdeckt<sup>6</sup>, wird aus Beiträgen<sup>7</sup> finanziert, die zusammen mit denen zur Rentenversicherung erhoben werden. Für die übrigen Leistungen wird demselben Personenkreis eine freiwillige gesetzliche Versicherung angeboten<sup>8</sup>. Sie wird aus monatlichen Beiträgen der aktuell leistungsberechtigten Rentner gespeist und deckt 80 % der Kosten der versicherten Leistungen bei einem monatlichen Beitrag von derzeit knapp \$ 45 und einer Selbstbeteiligung von jährlich \$ 100<sup>9</sup>.

Nicht nur die Leistungen, auch der Kreis der obligatorisch Versicherten ist seit Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung stetig ausgeweitet worden. Waren 1935 lediglich 60 % der Erwerbstätigen<sup>10</sup> erfaßt, so sind es derzeit etwa 96 %<sup>11</sup>. Parallel zu dieser Ausweitung entwickelte sich der Finanzierungsmodus von einer anfänglich partiellen Kapitaldeckung<sup>12</sup> zum heutigen System einer nahezu vollständigen Umlagefinan-

- 
- 3 Nämlich 1939, also noch bevor die ersten Altersrenten im Jahre 1940 ausbezahlt wurden, so: Committee on Ways and Means, U.S House of Representatives, Overview of Entitlement Programs - 1998 Green Book - Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means, 105<sup>th</sup> Congress, 2 d Session, Washington 1998 (im folgenden kurz: Green Book 1998), S. 5 f. - Um dem Leser das Verfolgen der Nachweise zu ermöglichen, ohne dabei eine Vielzahl der hierzulande oft schwer erhältlichen Materialien zu beschaffen, wird im folgenden - soweit möglich - das Green Book als die umfassendste und aktuellste Quelle zum US-amerikanischen Sozialrecht zitiert.
- 4 Nämlich 1956, ebda.
- 5 Für einen Überblick vgl. Green Book 1998, S. 101 ff., für eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Krankenversicherungssystem der USA aus jüngster Zeit, vgl. Kruse, Jürgen, Das Krankenversicherungssystem der USA - Ursachen seiner Krise und Reformversuche, Baden-Baden 1997.
- 6 Sogenannte Hospital Insurance (*Medicare-Part A*); so erklärt sich die ebenfalls gängige Abkürzung für die besagten Rentenprogramme inklusive der Krankenhausversicherung: OASDHI.
- 7 Derzeit beträgt der Beitrag für Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 1,45 %. Im Unterschied zur Rentenversicherung gibt es allerdings keine Bemessungsgrenze für das zu berücksichtigende Einkommen mehr.
- 8 Sog. *Medicare-Part B*.
- 9 Vgl. Green Book 1998, S. 102 f.
- 10 Vgl. Green Book 1998, S. 6.
- 11 Ebda, S. 7 (die Zahl ist eine Schätzung und gilt für das Jahr 1996).
- 12 So zur Geschichte Eichenhofer, Eberhard, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, Baden-Baden 1990, S. 140.

zierung (*pay as you go*). Allerdings weist der Trend in jüngerer Zeit wieder in Richtung größerer Kapitaldeckung.

## 2. Ausgestaltung im einzelnen

### a) Kreis der versicherten Personen

Grundsätzlich sind alle Erwerbstätigen - abhängig beschäftigte ebenso wie selbständige - obligatorisch in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert. Es gibt zwar einige Ausnahmen, die aber heute quantitativ kaum mehr relevant sind. Unter den ausgenommenen Bereichen ist der öffentliche Dienst noch der bedeutsamste. Regelmäßig bestehen hier gesonderte Sicherungssysteme. Allerdings hat man Anfang der achtziger Jahre begonnen, diese Arbeitnehmer schrittweise in das allgemeine System zu integrieren. So müssen Arbeitnehmer, die der Bund nach 1983 eingestellt hat, im allgemeinen System versichert werden. Für Arbeitnehmer der Gliedstaaten und Kommunen ist der Eintritt in die allgemeine Rentenversicherung zwar bis heute grundsätzlich freiwillig. Einmal eingetreten, unterliegen jedoch auch die Arbeitnehmer der Gliedstaaten der Versicherungspflicht. Seit 1991 schließlich sich auch jene öffentlichen Arbeitnehmer obligatorisch erfaßt, für die kein gesondertes System unterhalten wird. Parallel zu dieser Entwicklung wurden die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes auch in die Krankenhausversicherung schrittweise einbezogen.

Eine weitere Ausnahme gilt für Arbeitnehmer der (privaten!) Eisenbahnindustrie, für die ein gesondertes, auch andere Risiken abdeckendes Sicherungssystem besteht<sup>13</sup>. Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen aus Beiträgen, zum Teil aber auch aus staatlichen Zuschüssen. Die Leistungen sind höher als die des allgemeinen Systems. Zur Zeit gibt es etwas mehr als eine halbe Million Empfänger einer Altersrente aus diesem System. Diese historische Skurilität stammt aus den dreißiger Jahren, als man diesem Industriezweig eine besondere Bedeutung beimaß, und hat sich seither als eigenständiges System gehalten. Allerdings ist seit 1951 vorgesehen, daß die allgemeine Rentenkasse Ausgleichszahlungen erhält, die sie so stellen sollen, als gäbe es kein gesondertes System für die Eisenbahnindustrie. Zudem werden bei der Berechnung der Eisenbahnerrenten seit Anfang der siebziger Jahre auch eventuelle Beitragszeiten aus dem allgemeinen System mitberücksichtigt und nur eine einheitliche Rente ausgezahlt. Zuvor hatten sich Versicherte, die in beiden Systemen Ansprüche erworben hatten, wegen der starken Degression der allgemeinen gesetzlichen Rentenformel besser gestanden als jene, die über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg nur in einem der beiden Versicherungssysteme versichert waren.

### b) Finanzierung

#### aa) Quellen

Das allgemeine gesetzliche System finanziert sich im wesentlichen aus Beiträgen. Sie werden im Fall abhängig Beschäftigter zu jeweils gleichen Teilen von Arbeitnehmer

13 Insbesondere besteht auch eine Sicherung gegen Arbeitslosigkeit; für Einzelheiten vgl. Green Book 1998, S. 361 ff.

und Arbeitgeber aufgebracht und vom Arbeitgeber gemeinsam abgeführt. Der Beitragsatz beträgt derzeit - ohne den Anteil für die Krankenhausversicherung - insgesamt 12,40 % des Lohnes. Davon entfallen 1,7 % auf die gesondert verwalteten Invalidenrenten, so daß für Alters- und Hinterbliebenenrenten 10,7 % verbleiben. Die Bemessungsgrenze lag 1998 bei knapp \$ 70000. Für Selbständige gelten entsprechende Regeln. Sie müssen denselben Beitragsatz zahlen, können allerdings den Arbeitgeberanteil steuerlich geltend machen.

Die Verwendung des Begriffs „Beiträge“ ist im übrigen erläuterungsbedürftig. Schließlich spricht man im Amerikanischen nicht von *contributions*, also Beiträgen, sondern von *taxes*, also Steuern. Andererseits wird das System zurecht als *social insurance*, also Sozialversicherung, und überdies als *contributory*, also beitragsfinanziert, bezeichnet, so daß „Beitrag“ die angemessenere Übersetzung sein dürfte. Diese Begrifflichkeiten sollten jedoch nicht den Blick auf die sachlichen Unterschiede verstellen. Denn wie noch im einzelnen darzustellen ist, sind die amerikanischen „Beiträge“ auch haushaltsrechtlich den Steuern deutlich näher als ihre deutschen Pendanten. Ferner genießen die mit den „Beiträgen“ erworbenen Ansprüche einen deutlich geringeren rechtlichen Schutz<sup>14</sup> als hierzulande, und schließlich ist der Zusammenhang von individueller Beitrags- und Rentenhöhe in den USA lockerer.

Neben den Beiträgen fließt der Rentenkasse auch ein Teil der Einnahmen aus der Besteuerung der Renten zu. Der andere Teil trägt zur Finanzierung der Krankenhausversicherung bei. Allerdings werden Renteneinkünfte nur besteuert, wenn das gesamte Einkommen des Rentners eine bestimmte Grenze übersteigt. Diese liegt so hoch, daß 1998 die Renten von lediglich einem Viertel der Rentner der Steuerpflicht unterlagen. Und auch dann ist nicht die gesamte Rente, sondern nur Anteil von 50 bis 85 % zu versteuern.

Regelmäßige Zuschüsse aus dem allgemeinen Bundeshaushalt sind nicht vorgesehen. In Zeiten knapper Kassen hat es sie aber durchaus schon gegeben (vgl. dazu bb).

#### bb) Organisation

Die einheitlich erhobenen Beiträge unter dem OASDHI-Programm fließen in drei verschiedene „Töpfe“ (sog. *Trust Funds*): jeweils einer für Invaliditätsrenten und Krankenhausversicherung, ein weiterer schließlich für Alters- und Hinterbliebenenrenten. Auch die Leistungen werden gesondert hieraus bestritten. In der Praxis werden die Daten zur Finanzsituation von für Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenrentenkasse aber oft nicht getrennt ausgewiesen.

Alle drei Systeme sind umlagefinanziert. Allerdings verfügen die beiden Trust Funds für die OASDI derzeit über beträchtliche „Rücklagen“. 1996 betrug sie beispielsweise 164 % der gesamten Ausgaben desselben Jahres<sup>15</sup>. (Schon hier sei darauf hingewiesen, daß der Begriff „Rücklagen“ - oder *reserves* im Amerikanischen - potentiell mißverständlich ist. Im einzelnen wird dies sogleich im Zusammenhang mit der haushalts-

14 Näher zum verfassungsrechtlichen Schutz von Rentenansprüchen unten IV. 1. b) bb).

15 Zu den Zahlen vgl. Green Book 1998, S. 62 f.

rechtlichen Behandlung der *Trust Funds* erläutert werden). Aller Voraussicht nach werden die Rücklagen bei gleichbleibenden Beitragssätzen in den nächsten Jahren weiter anwachsen, und zwar selbst nach pessimistischen Prognosen noch bis ins Jahr 2007, wenn sie die Höhe der Gesamtausgaben knapp zweier Jahre erreichen werden<sup>16</sup>.

Freilich war die Lage nicht immer so rosig. So schmolzen Anfang der siebziger Jahre die bis dahin angesammelten Rücklagen binnen weniger Jahre dahin. Anschließend bedurfte es mehrmaliger Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, um die Löcher zu stopfen. Erst in den achtziger Jahren gelang es, diese Entwicklung umzukehren<sup>17</sup>.

Die Aussichten für die bevorstehenden Jahre sind vor allem dadurch begünstigt, daß die geburtenstarken Jahrgänge des *Baby Boom* in der Blüte ihres beruflichen Lebens stehen und zudem nur für eine relativ kleine Generation von Rentnern, nämlich die zu Zeiten der *Great Depression* geborenen, aufkommen müssen<sup>18</sup>. Auf die langfristigen Perspektiven des Systems wird später im Zusammenhang mit den Reformdiskussionen einzugehen sein.

Anders als es die Bezeichnung *Trust Fund* vielleicht nahelegt, sind die drei „Töpfe“ nur buchungstechnisch vom allgemeinen Bundeshaushalt getrennt<sup>19</sup>. *Realiter* fließen alle Einnahmen dem allgemeinen Haushalt zu, und auch alle Ausgaben werden aus ihm bestritten. Das hat zur Folge, daß auch die jährlichen Überschüsse, die zur Zeit die Rentenkassen geradezu überfluten, tatsächlich nicht angesammelt, sondern für andere Bundesausgaben verwendet werden. „Rücklagen“ sind es nur insofern, als die Ausgaben für Rentenleistungen keiner haushaltsrechtlichen Ermächtigung bedürfen, solange das Buchungskonto des jeweiligen *Trust Funds* wenigstens ausgeglichen ist. Immerhin reicht die buchungstechnische Trennung seit 1990 soweit, daß die *Trust Funds* bei der Jahresbilanz des Bundeshaushalts nicht eingestellt werden, so daß also Überschüsse der Rentenkassen nicht etwaige Defizite im übrigen Haushalt kaschieren<sup>20</sup>.

### c) Leistungen

#### aa) Leistungsarten und -voraussetzungen

Die gesetzliche Alterssicherung gewährt neben der Rente für den Versicherten selbst auch Leistungen für dessen Angehörige (*dependents*) und Hinterbliebene (*survivors*).

Eine Altersrente erhält, wer das gesetzliche Rentenalter erreicht und genügend Beitragszeiten zurückgelegt hat. Das gesetzliche Rentenalter (*full retirement age*) ist derzeit 65 Jahre. Ab dem Jahr 2000 wird es jährlich um zwei Monate angehoben, bis es 2005 bei 66 Jahren liegt. Die gleiche Prozedur ist für die Jahre 2017 bis 2022 vorgesehen, so daß das Rentenalter danach 67 Jahre betragen wird. Vorruhestand (*early retirement*) ist

16 Zu den verschiedenen Prognosen vgl. Green Book 1998, S. 64.

17 Einen Überblick über diese Entwicklung bietet Green Book 1998, S. 65 f.

18 Ebda, S. 61.

19 So hierzu und zum folgenden Green Book, S. 73 ff.

20 So und mit Einzelheiten zur haushaltsrechtlichen Behandlung der *Trust Funds* Green Book 1998, S. 79 ff.



möglich, allerdings gegen Absenkung der Rente. Das Mindestalter von 62 Jahren wird nicht mit dem gesetzlichen Rentenalter angehoben, aber die Abzüge werden wachsen, und zwar bei Rentenbezug ab dem 62. Lebensjahr von derzeit 20 % auf letztlich 30 %. Möglich ist aber auch, die gesetzliche Rente erst in einem höheren als dem gesetzlichen Rentenalter beginnen zu lassen und sie so zu steigern. In der Praxis geht der Trend zum Vorruhestand: 1995 entschieden sich fast 60 % für einen Rentenbezug ab 62<sup>21</sup>.

Die zurückgelegten Beitragszeiten werden traditionell in „versicherten Vierteljahren“ („*quarters of coverage*“) gemessen<sup>22</sup>. Allerdings ist dies heute nur noch die Berechnungseinheit. Tatsächlich wird der Berechnung dagegen das beitragspflichtige Jahres-einkommen zugrundegelegt. Für den Erwerb eines „versicherten Vierteljahres“ war 1998 ein Jahresverdienst von \$ 700 nötig. Wer also über \$ 2800 verdient hat, dem wurden alle vier „Viertel“ gutgeschrieben. Ansprüche auf Altersrente setzen voraus, daß man den Status eines „Vollversicherten“ (*fully insured*) erreicht hat. Das entspricht derzeit 40 versicherten Vierteljahren.

Als *dependents* können der - auch geschiedene - Ehegatte und die Kinder des Versicherten berechtigt sein. Der aktuelle Ehegatte muß ferner entweder selbst zweiundsechzig Jahre<sup>23</sup> alt sein oder für ein Kind des Versicherten sorgen, sofern dieses unter 16 Jahre oder behindert ist. Geschiedene Ehegatten müssen mindestens zehn Jahre mit dem Versicherten verheiratet gewesen sein. Für sie gilt die gleiche Altersgrenze. Kinder des Versicherten schließlich sind berechtigt, wenn sie unter achtzehn, bei Schülern neunzehn Jahre alt sind. Für behinderte Kinder gibt es keine Altersgrenze, allerdings muß die Behinderung vor ihrem zweiundzwanzigsten Lebensjahr aufgetreten sein. Alle Leistungen an *dependents* setzen grundsätzlich voraus, daß der Versicherte bereits eine Rente bezieht. Eine Ausnahme gilt für den geschiedenen Ehegatten des Versicherten, wenn der Versicherte immerhin das 62. Lebensjahr, also das Mindestalter für den Bezug einer Rente, erreicht hat. Hinsichtlich der erforderlichen Beitragszeiten, die der Versicherte zurückgelegt haben muß, gilt für die Ansprüche der Angehörigen dasselbe wie für die Ansprüche des Versicherten selbst.

Anspruch auf einen *survivors benefit* haben schließlich erstens die Kinder des Versicherten, und zwar unter denselben Voraussetzungen wie zuvor, zweitens ein Elternteil des Versicherten, sofern er tatsächlich vom Versicherten Unterhalt bekommen hatte, sowie drittens der verwitwete oder geschiedene Ehegatte, wenn er entweder über sechzig Jahre alt oder über fünfzig und behindert ist oder für Minderjährige oder behinderte Kinder des Versicherten sorgt. Für den Ehegatten, hilfsweise für die Kinder des Versicherten ist überdies eine einmalige Zahlung von derzeit etwa \$ 250 vorgesehen. Hinterbliebenenrenten setzen nicht voraus, daß der Versicherte den Status eines „Vollversicherten“ erreicht hat. Vielmehr genügt hier, daß er mindestens sechs der letzten dreizehn „*quarters of coverage*“ erworben hat.

21 Vgl. Green Book 1998, S. 21.

22 Vgl. hierzu und zum folgenden die Darstellung in Green Book, 1998, S. 16 f.

23 Die Altersgrenzen für Angehörige und Hinterbliebene werden gleich denen für den Versicherer selbst schrittweise angehoben.

*bb) Rentenberechnung*

Der Berechnung des monatlichen Rentenanspruches liegt das durchschnittliche indexierte Monatseinkommen (average indexed monthly earnings - AIME) des Versicherten zugrunde. Es entspricht einem Zwölftel des durchschnittlichen Jahresverdienstes des Versicherten. Berücksichtigt werden allerdings lediglich die 35 Jahre mit dem höchsten Einkommen. Die Indexierung richtet sich nach der Entwicklung des Durchschnittslohnes.

Zur Errechnung der monatlichen Grundrente (Primary Insurance Amount - PIA) wird in einem nächsten Schritt auf das AIME folgende Formel angewandt (Dollarbeträge für das Jahr 1997): Von den ersten \$ 455 des AIME erhält der Versicherte 90 % von den weiteren \$ 2286 sind es noch 32 %, und für darüberliegende Beträge lediglich 15 %.

Die erwähnten Abzüge oder Zuschläge im Fall früheren oder späteren Eintritts in den Ruhestand gehen von dieser Grundrente aus. Das gleiche gilt für die Angehörigenrenten. Für Ehegatten und Kinder sind jeweils grundsätzlich 50 % des PIA vorgesehen. Allerdings gibt es eine Höchstgrenze für die Summe der Renten des Versicherten und seiner Angehörigen. Sie variiert - abhängig von der Höhe des PIA - zwischen 150 und 188 % der Grundrente. Rentenansprüche als Ehegatte und solche aus eigener Versicherung werden voll aufeinander angerechnet.

Für Versicherte, die zwar genügend Beitragszeiten zurückgelegt, aber sehr wenig verdient haben, ist eine Mindestrente vorgesehen, die nach anderen Grundsätzen berechnet wird. Sie ist allein abhängig von der zurückgelegten Beitragszeit und wird ermittelt, indem alle Beitragsjahre zwischen dem zehnten und dem dreißigsten mit einem festen Betrag multipliziert werden<sup>24</sup>.

Alle Renten sind an die jährliche Preissteigerung gekoppelt<sup>25</sup>. Seit 1996 müssen Ausländer, um eine gesetzliche Rente in den USA zu beziehen, nachweisen, daß sie sich rechtmäßig in den USA aufhalten<sup>26</sup>.

Erwerbseinkünfte bis zu einer gesetzlich bestimmten Höchstgrenze lassen den Rentenanspruch unberührt. Oberhalb dieser Grenze werden sie vor dem 65. Lebensjahr zur Hälfte, bis zum 70. Lebensjahr zu einem Drittel und danach gar nicht mehr auf die Rente angerechnet. Die gesetzliche Höchstgrenze nicht anzurechnender Erwerbseinkünfte liegt 1999 bei \$ 15500 im Jahr. Grundsätzlich ist auch sie an die Preissteigerung gekoppelt. Allerdings ist dieser Mechanismus seit 1996 und noch bis 2002 ausgesetzt. In dieser Zeitspanne wird der Freibetrag stufenweise deutlich stärker angehoben, und zwar bis auf \$ 30000 im Jahr 2002.

24 Für Einzelheiten vgl. Green Book 1998, S. 25.

25 Die Anpassung (sog. cost-of-living adjustments - kurz COLA) erfolgt automatisch zum Jahresersten. Einzelheiten: Green Book 1998, S. 36.

26 Die Änderung erfolgte im Rahmen einer breit angelegten Neuregelung (sprich: Verschlechterung) der sozialrechtlichen Stellung von Ausländern. Die maßgeblichen Vorschriften sind im Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act und im Immigration Responsibility Act 1996 enthalten. Für Einzelheiten vgl. Green Book 1998 S. 1379 ff.

Bereits der Blick auf die abstrakten Berechnungsgrundsätze dürfte gezeigt haben, wie sehr die gesetzliche Altersrente in den USA das Ziel der Grundsicherung in den Vordergrund stellt. Zur Veranschaulichung mögen überdies die folgenden beiden Beispiele dienen. So betrug erstens die durchschnittliche Rente eines alleinstehenden Rentners Ende 1996 knapp \$ 750 monatlich<sup>27</sup>, also \$ 9000 im Jahr - die Armutsgrenze<sup>28</sup> im selben Jahr lag bei gut \$ 7300<sup>29</sup>. Zweitens bekommt, wer im Jahr 2000 nach einem gleichmäßigen Erwerbslebenslauf das Rentenalter erreicht, wenn sein Einkommen im Berechnungszeitraum stets bei 45 % des Durchschnittseinkommens lag, knapp 60 % seines früheren Verdienstes als gesetzliche Rente. Dagegen erhalten Versicherte, deren Einkommen stets gleich der Beitragsbemessungsgrenze war, nur 25 %, während Durchschnittsverdiener immerhin noch 43 % beziehen<sup>30</sup>.

### 3. *Zusammenspiel mit gesetzlichen Mindestsicherungsprogrammen*

#### a) *Überblick*

Die USA haben kein einheitliches und umfassendes gesetzliches Mindestsicherungssystem, wie es etwa die deutsche Sozialhilfe darstellt. Statt dessen bilden eine Vielzahl teilweise miteinander verwobener gesetzlicher Programme zur Existenzsicherung das - eher grobmaschige - soziale Auffangnetz. Dazu zählen zum einen Programme, die sich grundsätzlich an alle Bedürftigen richten, die aber nur einen bestimmten Bedarf decken sollen. Hierzu gehören insbesondere das Food Stamps Programm, das eine adäquate Ernährung für jedermann sicherstellen soll, sowie die zahlreichen Wohnhilfeprogramme (*housing assistance*). Zum anderen gibt es für bestimmte Gruppen, die man für besonders bedürftig oder unterstützungswürdig hält, auch allgemeine finanzielle Unterstützungen. In den Genuß solcher Leistungen kommen neben bestimmten Familien mit minderjährigen Kindern (nach dem *Temporary Assistance for Needy Families - TANF* - Programm) auch behinderte und ältere Menschen (nach einem Programm namens *Supplemental Security Income - SSI*). Ebenfalls nur für bestimmte Gruppen von Bedürftigen schließlich stellt das sogenannte Medicaid-Programm eine medizinische Grundversorgung sicher. Die Berechtigung folgt hier grundsätzlich aus der Berechtigung in einem der beiden zuvor genannten Programme (dem TANF-Vorgänger AFDC oder SSI). Gerade in jüngster Zeit wurden jedoch auch andere Gruppen von Bedürftigen einbezogen.

27 Vgl. Green Book 1998, S. 3 - zu beachten ist, daß dies nicht die im nächsten Beispiel erwähnte Rente des „Durchschnittsverdieners mit kontinuierlichem Erwerbslebenslauf“ ist - diese lag, zum Vergleich, knapp \$ 200 Dollar höher (vgl. ebda S. 4).

28 Dabei ist zu beachten, daß die Armutsgrenze nicht in Abhängigkeit von Durchschnittseinkommen bemessen wird, sondern aufbauend auf den Kosten einer Basisernährung, nämlich als Dreifaches des dafür nötigen Betrages (allerdings werden die Ernährungskosten hierfür nicht jährlich Neubemessen, sondern die alten Zahlen lediglich um die Preissteigerung bereinigt.) Für Einzelheiten vgl. Green Book S. 1297 f. Diese Grenze liegt deutlich niedriger als bei den sonst im internationalen Vergleich gebräuchlichen Berechnungsverfahren, wie ein Vergleich der hier verwendeten amerikanischen Daten mit denen anderer Studien ergibt, vgl. etwa Schwarze, Johannes, Fn. 2, S. 153.

29 Vgl. Green Book 1998, S. 292.

30 Einzelheiten zur sog. *replacement rate* vgl. Green Book 1998, S. 26 f.

Im Zusammenhang mit der Alterssicherung ist zuvörderst das speziell auf die Absicherung von Personen im Rentenalter abzielende SSI von Bedeutung. Es wird im folgenden dargestellt (siehe b). Daneben spielt aber auch Medicaid gerade für ältere Personen eine immer wichtigere Rolle. Auch hierauf soll kurz eingegangen werden (siehe c). Dagegen werden Food Stamps und Housing Assistance wegen ihrer geringeren Bedeutung nur am Rande erwähnt.

b) *Supplemental Security Income*

SSI soll bedürftigen Personen, die über 65 Jahre alt, blind oder schwerbehindert sind, ein Basiseinkommen gewähren. Alter ist der Berechtigungsgrund für gut ein Fünftel der SSI-Empfänger<sup>31</sup>. SSI besteht seit 1974 und wird vom Bund geregelt, verwaltet und finanziert. Zuvor hatten die Gliedstaaten ähnliche Leistungen unterhalten, die der Bund finanziell unterstützte. Heute können<sup>32</sup> sich umgekehrt die Gliedstaaten am Bundesprogramm beteiligen, indem sie die nach Bundesrecht gewährten Leistungen aufstocken<sup>33</sup>. Dabei bestimmen sie Leistungsumfang und -voraussetzungen grundsätzlich frei. Allerdings sind sie, soweit sie sich einmal für eine Aufstockung entschieden haben, bundesgesetzlich gehalten<sup>34</sup>, diese auch künftig in real gleicher Höhe beizubehalten. Andernfalls droht ihnen der Verlust von Zuschüssen des Bundes im Bereich basissichernden medizinischen Leistungen (*Medicaid*).

Berechtigt ist, wessen monatliches Einkommen unterhalb der vollen SSI-Leistung liegt. Grundsätzlich wird sein Einkommen dann um die Differenz ergänzt. Bei der Bemessung der individuellen Leistungshöhe werden Einkünfte aus anderen Quellen - oberhalb geringfügiger Freibeträge - angerechnet, Erwerbseinkünfte allerdings nur zum Teil. Gesetzliche Renten gelten nicht als Erwerbseinkünfte und werden deswegen bis auf einen Freibetrag von \$ 20 für Alleinstehende voll angerechnet. Ansprüche aus SSI wegen Alters hat also nur, wer entweder keine oder nur eine geringe gesetzliche Rente bezieht. Seit 1996 sind SSI-Leistungen grundsätzlich US-amerikanischen Staatsbürgern vorbehalten. Unter engen Voraussetzungen wird auch anderen Gruppen, insbesondere anerkannten Flüchtlingen, Zugang zu diesen Leistungen gewährt<sup>35</sup>.

Die maximale Höhe der Bundesleistungen für einen alleinstehenden Empfänger betrug 1997 \$ 484<sup>36</sup> und belief sich damit auf drei Viertel der vom Bund festgesetzten Ar-

31 Für Einzelheiten zur Verteilung der Empfänger auf die verschiedenen Berechtigungstatbestände vgl. Green Book 1998, S. 264 f.

32 In seltenen Fällen sind sie sogar dazu gezwungen, denn die Aufstockung ist bundesgesetzlich vorgeschrieben, wenn der Empfänger andernfalls weniger erhielt als vor der Zentralisierung, vgl. Green Book 1998, S. 281.

33 Nur acht Gliedstaaten nehmen derzeit keine freiwilligen Aufstockungen vor; Green Book 1998, S. 281. Allerdings entfielen von den knapp \$ 29 Milliarden, auf die sich die Kosten dieses Programms 1998 beliefen, nur auf \$ 3,5 Milliarden auf die Gliedstaaten; vgl. Green Book 1998, S. 313 f.

34 So bestimmt es Section 1618 des Social Security Act.

35 Für Einzelheiten vgl. Green Book 1998, S. 267.

36 Vgl. Green Book 1998, S. 227.

mutsgrenze<sup>37</sup>. Inclusive der gliedstaatlichen Zusatzleistung konnte er günstigstenfalls auf bis zu \$ 747<sup>38</sup> kommen. Wie die gesetzlichen Renten sind auch die SSI-Leistungen des Bundes an den Lebenshaltungskostenindex gekoppelt<sup>39</sup>.

Nimmt man die Ansprüche aus dem Food Stamp Programm hinzu, die SSI-Empfängern typischer Weise zustehen, so beläuft sich der Gesamtwert der maximalen Unterstützung aus beiden Programmen - ohne Aufstockung - auf \$ 575. Zumal von den „Food Stamps“-Empfängern erwartet wird, daß sie 30 % ihres berücksichtigungsfähigen Einkommens - und hierzu zählt grundsätzlich auch SSI - selbst für ihre Ernährung aufbringen, werden auch die eventuellen gliedstaatlichen Zusatzleistungen zu einem Drittel auf die in Essensmarken gewährte Unterstützung angerechnet<sup>40</sup>.

Regelmäßig werden SSI-Empfänger zwar auch die Zugangskriterien der verschiedenen Programme der *Housing Assistance* erfüllen. Die Leistungsbemessung erfolgt hier nach ähnlichen Prinzipien wie bei den Food Stamps. Insbesondere gilt auch hier grundsätzlich die dreißigprozentige Eigenbeteiligung. Das heißt aber keineswegs, daß die SSI-Empfänger solche Leistungen auch bekommen. Denn nur etwa ein Viertel derer, welche die Voraussetzungen für *Housing Assistance* erfüllen, erhalten sie auch tatsächlich<sup>41</sup>. Im Unterschied zu den anderen bisher erwähnten Basissicherungsprogrammen handelt es sich hierbei nämlich nicht um ein „entitlement program“, d.h. es besteht kein Rechtsanspruch auf die Leistungen. In der Praxis erfolgt die Verteilung grundsätzlich über Wartelisten<sup>42</sup>.

### c) Medicaid

Dieses 1965 gemeinsam mit Medicare eingeführte Programm<sup>43</sup> soll sicherstellen, daß bestimmte Gruppen von Bedürftigen eine medizinische Grundversorgung erhalten. Knapp 9 % der US-Amerikaner über fünfundsiebzehn Jahre bezogen 1995 Medicaid-Leistungen<sup>44</sup>. Auf diese Gruppe entfielen mit gut \$ 36 Milliarden mehr als 30 % der Gesamtausgaben für Medicaid<sup>45</sup>.

37 So Green Book 1998, S. 266 - Paare standen sich insoweit zwar günstiger, aber auch für sie reichte die SSI-Leistung nicht an die entsprechende Armutsgrenze heran. Die Armutsgrenze betrug 1997 für Alleinstehende knapp \$ 7900 jährlich, vgl. Green Book, 1998, S. 954.

38 So die Summe für Empfänger einer Rente wegen Alters im insoweit großzügigsten Gliedstaat Connecticut, vgl. Green Book 1998, S. 288.

39 So Green Book 1998, S. 37.

40 So Green Book 1998, S. 276.

41 So Kingsley, Thomas, Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Uncharted Territory, Beitrag A-19 der Serie: „New Federalism: Issues and Options for States“, herausgegeben von the Urban Institute, 1998, zu beziehen per Post vom Herausgeber oder direkt über: ><http://newfederalism.urban.org/html/anf19.html><; S. 1 f., in absoluten Zahlen sind dies ca. 4 Millionen Haushalte, vgl. S. 3.

42 Ebda.

43 Normiert ist es in Titel XIX. des Social Security Act.

44 So Green Book 1998, S. 958.

45 Ebda, S. 978.

Finanziert und ausgestaltet wird Medicaid zum Teil vom Bund, im übrigen von den Gliedstaaten. Infolgedessen gibt es beträchtliche regionale Variationen. Das gilt zum einen hinsichtlich der Versorgungsdichte und der Vergütung der Leistungserbringer<sup>46</sup>, zum anderen aber auch für den Leistungskatalog, für den der Bund nur Mindestanforderungen aufstellt. Nicht dazu gehören etwa Zahnbehandlungen, Medikamente, Rehabilitations- und Vorsorgebehandlungen, um nur einige Beispiele zu nennen. Allerdings haben zahlreiche Gliedstaaten diese Leistungen - zumindest für bestimmte Gruppen von Empfängern - dennoch in den Katalog aufgenommen<sup>47</sup>.

Zu den bundesrechtlichen Vorgaben gehört auch, daß - wie erwähnt - SSI-Empfänger grundsätzlich in den Genuß von Medicaid kommen. Allerdings gibt es eine Ausnahmeregelung für Gliedstaaten, die vor Einführung des SSI-Programmes den Zugang zu Medicaid an engere Voraussetzungen geknüpft hatten. Sie dürfen an den alten Kriterien festhalten. Derzeit machen zwölf Gliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch<sup>48</sup>. Doch auch diese Gliedstaaten sind gehalten, den auf diese Weise ausgeschlossenen Personen dennoch Medicaid-Leistungen zu gewähren, wenn deren Aufwendungen für Gesundheitsleistungen so hoch sind, daß sie nach Abzug derselben von ihrem Einkommen zu den Berechtigten zählen würden<sup>49</sup>.

Im Zuge der bereits erwähnten Bemühungen, den Empfängerkreis auszuweiten, hat der Bund Medicaid nicht nur auf bedürftige Kinder und schwangere Frauen erstreckt, sondern Anfang der neunziger Jahre auch eine im Kontext der Alterssicherung relevante Maßnahme getroffen. So müssen bestimmte Medicaid-Leistungen auch den Empfängern einer gesetzlichen Altersrente gewährt werden, soweit ihr Einkommen insgesamt die offizielle Armutsgrenze<sup>50</sup> höchstens knapp übersteigt<sup>51</sup>. Damit soll eine adäquate medizinische Versorgung auch für jene älteren Personen sichergestellt werden, die sich die Medicare-Zusatzversicherung für nicht-stationäre Leistungen sonst nicht leisten und auch die Zuzahlungen nicht aufbringen könnten.

### III. Private Vorsorge

#### 1. *Praktische Bedeutung privater Vorsorge*

Ist die gesetzliche Alterssicherung wie gezeigt primär auf Grundsicherung ausgerichtet, verwundert es nicht, daß anderen Einkommensquellen eine erhebliche Bedeutung zukommt. Dabei handelt es sich nicht nur um die im folgenden noch zu beschreibenden Formen privater Vorsorge, nämlich individuelle Kapitalanlagen und Betriebsrenten. Auch Erwerbseinkommen spielen eine aus hiesiger Sicht erstaunlich große Rol-

46 So Green Book 1998, S. 959.

47 Eine Übersicht findet sich in Green Book 1998, S. 988.

48 Für Einzelheiten vgl. Green Book 1998, S. 953.

49 Ebda.

50 Vgl. oben Fn. 28.

51 So Green Book 1998, S. 954 f.

le<sup>52</sup>. So setzt sich das Einkommen von Haushalten, deren Hauptverdiener das gesetzliche Rentenalter von fünfundsiebzehn Jahren erreicht hat, im Durchschnitt wie folgt zusammen: Lediglich rund 35 % stammen aus der gesetzlichen Rente, ebensoviel aus Erwerbseinkommen, während Einkünfte aus Betriebsrenten knapp 15 % und aus Kapitalanlagen gut 10 % ausmachen. Erst unter den 75-jährigen Hauptverdienern beträgt die gesetzliche Rente immerhin die Hälfte des Haushaltseinkommens - während die anderen Einkommensquellen jeweils bei etwas mehr als 15 % liegen<sup>53</sup>.

Die Betonung liegt allerdings auf „im Durchschnitt“. Unter den Amerikanern im Rentenalter haben jene 20 % mit den niedrigsten Einkommen praktisch keine zusätzlichen Einkünfte aus privater Vorsorge, und auch für das nächste Fünftel machen sie nur 8 % des gesamten Einkommens aus<sup>54</sup>.

Eine Betriebsrente beispielsweise bezogen 1994 nur 35 % der im Ruhestand befindlichen Arbeitnehmer über 62. Immerhin hat sich der Kreis derer, die in ihrem aktuellen Arbeitsverhältnis von einer Betriebsrentenvereinbarung erfaßt sind, in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erheblich ausgeweitet<sup>55</sup>. 1994 waren es 45 %. Dabei ist zu beachten, daß der Prozentsatz derer, die irgendwann in ihrem Berufsleben einmal von einer solchen Vereinbarung erfaßt sind, noch deutlich höher liegt. Allerdings muß dies nicht dazu führen, daß sie bei Erreichen des Rentenalters auch tatsächlich noch Ansprüche hieraus haben. Vielmehr ist es in der Praxis durchaus gängig, daß man sich beim Arbeitsplatzwechsel den angesammelten Betrag auszahlen läßt<sup>56</sup>.

Ebenso ist bei den privaten Ersparnissen die ungleiche Verteilung ein Problem, selbst wenn genaue Zahlen hier nicht verfügbar zu sein scheinen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang aber, daß immerhin drei Vierteln aller Haushalte, deren Hauptverdiener zwischen 45 und 69 Jahre alt ist, das Haus oder die Wohnung, die sie bewohnen, selbst gehört. Dementsprechend ist Wohnungseigentum auch der größte Posten unter den Ersparnissen der Amerikaner im Rentenalter<sup>57</sup>.

52 Auch wenn sich der Anteil der Erwerbstätigen im Rentenalter seit 1950 deutlich reduziert hat; so *Diamond, Peter/Gruber, Jonathan*, Social Security and Retirement in the US, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, Working Paper 6097, 1997, S. 2: Für Männer in der Altersgruppe von 65-69 von damals 60 % auf 26 % im Jahr 1990.

53 Zu den Zahlen vgl. *Diamond, Peter/Gruber, Jonathan*, Fn. 52, Graphik 11.

54 Vgl. den Final Report des „1994-95 Advisory Council on Social Security - Technical Panel on Trends and Issues in Retirement Savings“, S. 51 - der Report ist erhältlich über die folgende Internet-Adresse: <http://www.ssa.gov/policy/adccouncil/>; ähnliche Zahlen bei *Diamond/Gruber*, Fn. 52, S. 1; 16 % der Haushalte, deren Hauptverdiener über 65 ist, haben Einkünfte nur aus gesetzlicher Rente.

55 Allerdings ist seit Anfang der achtziger Jahre kein wesentlicher Anstieg mehr zu verzeichnen, so Advisory Council, Technical Panel, Fn. 54, S. 70.

56 So zum ganzen *Diamond/Gruber*, Fn. 52, S. 14.

57 Zum ganzen Komplex des privaten Sparens, vgl. Advisory Council, Technical Panel, Fn. 54, S. 70 ff., speziell zum Wohnungseigentum S. 75, beachtlich ist überdies, daß die Sparquote in den USA im internationalen Vergleich auffällig niedrig ist, vgl. ebda, S. 70, so auch *Schwarze*, Fn. 2, S. 164.

## 2. Betriebliche Altersvorsorge

Obwohl die betriebliche Altersvorsorge als Form privater Vorsorge geführt wird, sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie in erheblichem Umfang staatlich beeinflusst wird. Der Mechanismus funktioniert im wesentlichen so<sup>58</sup>, daß Investitionen in betriebliche Altersvorsorge bis zu einer jährlich angepaßten Höchstgrenze steuerlich begünstigt werden, wenn sie einer Reihe von staatlichen Vorgaben entsprechen.

Zu diesen Vorgaben<sup>59</sup> gehört unter anderem, daß die Betriebsrenten möglichst großen Teilen der Belegschaft zugänglich, insbesondere nicht auf die besserverdienenden oder langjährigen Betriebszugehörigen beschränkt sind, und daß hinreichende Rücklagen gebildet werden. Ferner darf die Höhe der erworbenen Ansprüche nicht über Gebühr von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängig gemacht werden. Schließlich ist vorgeschrieben, daß die erworbenen Ansprüche nach einer gewissen Zeit nicht mehr aufgrund eines Arbeitsplatzwechsels verfallen dürfen.

## 3. Individuelle Vorsorge

Individuelle Altersvorsorge (sogenannte *Individual Retirement Arrangements - IRA*) wird steuerlich gefördert<sup>60</sup>, indem Aufwendungen hierfür bis zu bestimmten Höchstgrenzen absetzbar sind. Werden die Rücklagen allerdings zu anderen Zwecken als zur Sicherung des Einkommens im Alter verwendet, sind sie grundsätzlich im Nachhinein doch zu versteuern.

Ursprünglich kam in den Genuß dieser Vergünstigungen nur, wer keine betriebliche Altersvorsorge hatte. Diese Beschränkung wurde allerdings Anfang der achtziger Jahre aufgehoben. Seither hat es mehrere Änderungen gegeben, sowohl hinsichtlich der absetzbaren Beträge als auch der hinsichtlich der Zwecke, für welche die Rücklagen verwendet werden dürfen - zuletzt 1997, als die absetzbaren Beträge erhöht und die Verwendung der Rücklagen für Ausbildung und Eigenheimerwerb zugelassen wurden.

Diese Form der Förderung privater Altersvorsorge wird oft kritisiert, weil sie aufgrund der Steuerprogression die unteren Einkommensschichten benachteiligt, obschon gerade in dieser Gruppe die Rücklagenbildung besonders gefördert werden mußte.

## IV. Reformdiskussion

Im folgenden soll die aktuelle Reformdebatte in ihren Grundzügen nachgezeichnet werden. Prägend für diese Diskussion waren insbesondere die Reformvorschläge, die der *Advisory Council on Social Security*, ein vom Gesetzgeber in regelmäßigen Abstän-

---

58 Ausführlich zu diesen sogenannten „401(k)-plans“ vgl. Green Book, S. 840 ff.; der Name rührt von der zugrundeliegenden Norm des Internal Revenue Code her.

59 Die Vorgaben im Employee Retirement Income Security Act (ERISA) enthalten. Das Gesetz ist aus dem Jahr 1974, seither aber häufig geändert worden.

60 Die zugrundeliegende Norm ist Section 219 des Internal Revenue Code, eingeführt durch ERISA.



den einberufenes beratendes Expertengremium, vor wenigen Jahren unterbreitet hat<sup>61</sup>. Sie werden zunächst kurz umrissen, um sodann auf die neueste Entwicklung einzugehen, nämlich den Anfang Januar 1999 von Präsident Clinton vorgestellten Reformvorschlag. Doch zuvor scheint es angezeigt, die wichtigsten Rahmenbedingungen der Reform vorzustellen.

## 1. Rahmenbedingungen

### a) Demographie

#### aa) Baby-Boomer: „Das Schwein in der Python“?

Zur Zeit - das ist bereits erwähnt worden - ist die Altersstruktur in den USA alles andere als eine Herausforderung für die gesetzliche Alterssicherung. Die Rentenkassen platzen aus allen Nähten. Die sogenannten *Baby-Boomer*, also die in den ersten zwanzig Jahren nach dem zweiten Weltkrieg geborene Generation, finanzieren die Renten für die relativ geburtenschwachen Vorkriegsjahrgänge. Aber auf den *Baby Boom* - mit Geburtenraten von bis zu 3,6 im Jahr 1960 - folgten die zumindest für amerikanische Verhältnisse geburtenschwachen siebziger Jahre. Und auch wenn sich die Rate inzwischen von damals rund 1,8 auf derzeit wieder knapp über 2 erholt hat<sup>62</sup>, so ist das Problem doch absehbar. Die Lage wird zuweilen verglichen mit einer Python, die ein Schwein verschlungen<sup>63</sup> hat. Was tun, wenn das Schwein das letzte Drittel der Schlange und die *Baby Boomer* das Rentenalter erreicht haben? Man rechnet damit, daß sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern von derzeit 3 zu 1 ab dem Jahr 2030 auf 3 zu 2 verschoben haben wird<sup>64</sup>.

Überdies wird zu Recht darauf verwiesen, daß die Python-Metapher den langfristigen Trend verschleierte<sup>65</sup>. Denn die Veränderungen in der Altersstruktur sind nicht bloß vorübergehender Natur. Selbst wenn die aktuelle Geburtenrate auf absehbare Zeit nicht wesentlich sinken sollte, so dürfte doch die steigende Lebenserwartung<sup>66</sup> dafür sorgen, daß das Zahlenverhältnis von Erwerbstätigen und Rentnern dauerhaft zulasten der Erwerbstätigen verschoben bleibt.

61 In seinem Abschlußbericht unter dem Titel „Findings, Recommendations and Statements“; erhältlich über Internet unter ><http://www.ssa.gov/policy/adccouncil/findings.htm>< - (im folgenden kurz: Advisory Council, Recommendations).

62 Zu den Geburtenraten vgl. Green Book 1998, S. 22 f.

63 Vgl. dazu Moon, Marilyn, The Challenges Facing Social Security; erhältlich über Internet: ><http://www.urban.org/socsecurity.moon.html><.

64 So Steuerle, Eugene, The Challenge of Social Security Reform: „Private Market Options“; erhältlich über Internet: >[http://www.urban.org/socsecurity/steuerle\\_b.html](http://www.urban.org/socsecurity/steuerle_b.html)< - Die gleiche Tendenz weisen die Zahlen von Diamond/Gruber, Fn. 52, S. 1 aus. Allerdings nehmen sie nicht die Beitragszahler, sondern die gesamte Bevölkerung der Altersgruppe zwischen 20 und 64 als Bezugsgruppe für den Rentenanteil. Das Verhältnis im Jahr 2030 läge danach bei 36 %.

65 Ebda.

66 Seit 1940 ist für Männer von 61 auf heute 73 Jahre, für Frauen von 66 auf fast 80 Jahre gestiegen. Bis 2075 erwarten die offiziellen Prognosen einen weiteren Anstieg für Männer auf 79, für Frauen auf gut 84 Jahre. Vgl. Green Book 1998, S. 22 f.

bb) Unsicherheitsfaktoren für langfristige Prognosen

Sind langfristige Prognosen bereits für Lebenserwartung und Geburtenrate problematisch, so kommt gerade in den USA ein weiterer Unsicherheitsfaktor hinzu, nämlich demographische Veränderungen durch Migration, insbesondere Immigration. Zwischen 1980 und 1994 zählte man 12,4 Millionen Einwanderer<sup>67</sup>. Aber die Dunkelziffer ist hoch. So schätzen manche, daß sich die illegale Einwanderung derzeit in der gleichen Größenordnung wie die legale bewege<sup>68</sup>. Angesichts dieser Zahlen ist schwer vorstellbar, daß es gelingen könnte, die sog. „*illegals*“ allesamt in ihre Herkunftsländer zurückzuführen. Obschon die Tendenz in jüngerer Zeit - auch im Sozialrecht<sup>69</sup> - dahingeht, ihnen das Leben in den USA so unerfreulich wie möglich zu machen<sup>70</sup>, dürfte man wohl nicht umhin kommen, viele von ihnen eines Tages zu integrieren<sup>71</sup> - ebenso in das System der Alterssicherung, und günstigenfalls, solange sie auf der Seite der Beitragszahler stehen.

b) Vertrauen in die gesetzliche Rente

aa) Solvenz

Die demographische Entwicklung bietet Anlaß für insbesondere zwei Befürchtungen. Die erste ist, daß die Rentenkasse auf lange Sicht defizitär zu werden droht. Während sich diese Gefahr bei günstiger Entwicklung überhaupt nicht realisieren würde, datieren pessimistische Prognosen den Zeitpunkt leerer Kassen bereits auf das Jahr 2022, weniger pessimistische auf 2030<sup>72</sup>. Als dramatisch kann die Lage in dieser Hinsicht jedoch nicht gelten. Bereits eine Anhebung der Beiträge um insgesamt knapp 2,2 % würde die Solvenz der Rentenkasse aller Voraussicht nach für die nächsten 75 Jahre sicherstellen<sup>73</sup>.

In diesen Prognosen gilt die Rentenkasse freilich erst dann als „leer“, wenn auch ihre Rücklagen aufgezehrt sind. Allerdings handelt es sich bei diesen Rücklagen - wie bereits ausgeführt - um bloße Rechnungsposten, die den Bund ermächtigen, ohne entsprechende Zuweisung im jeweils aktuellen Haushaltsgesetz Rentenleistungen zu erbringen.

67 Vgl. Green Book 1998, S. 1380.

68 So Vaupel, James, Direktor des Max-Planck-Instituts für demographische Forschung, bei einem Vortrag im Max-Planck-Institut für Sozialrecht in München am 13.2.1998, der von jeweils einer halben Million jährlich ausging.

69 Ausführlich dazu Green Book 1998, S. 1379 ff.

70 Ein Extrembeispiel für diese Bestrebungen, das eine breite öffentliche Diskussion hervorgerufen hat, war der vom Supreme Court letztlich zu Fall gebrachte Versuch des Staates Texas, den Kindern illegaler Immigranten den Zugang zu öffentlichen Schulen zu verwehren; vgl. die Entscheidung des Supreme Court in Plyler v. Doe, 457 U.S. 202 (1982).

71 Einen solchen Schritt bedeutete beispielsweise etwa der Immigration Reform and Control Act von 1986, unter dessen Regime knapp drei Millionen illegaler Einwanderer „legalisiert“ wurden; zu den Zahlen vgl. Green Book 1998, S. 1380.

72 Vgl. Green Book 1998, S. 64.

73 So u.a. Kaps, Rente aus Staatskapital, Fn. 1, unter Bezugnahme auf eine Äußerung des Notenbankpräsidenten Greenspan.

Zumal sich die Rentenleistungen voraussichtlich bereits 2013 nicht mehr durch die aktuellen Einnahmen decken lassen werden<sup>74</sup>, sieht sich der Bundeshaushalt also bereits deutlich früher und überdies über Jahre hinweg steigenden zusätzlichen Belastungen gegenüber.

bb) *Verlässlichkeit*

Das lenkt den Blick auf die zweite Befürchtung. Wer garantiert, daß der Bund, nachdem er die Überschüsse der „fetten“ Jahre nicht zurückgelegt, sondern ausgegeben hat, nicht in dreißig Jahren die Rentenleistungen drastisch kürzt oder gar völlig streicht? Die Frage stellt sich um so schärfer, als Rentenansprüche - wie alle Sozialversicherungsansprüche - in den USA kaum verfassungsrechtlich geschützt sind. Nicht nur enthält die US-Verfassung nach ganz allgemeiner Auffassung keine allgemeine sozialstaatliche Zielbestimmung<sup>75</sup>. Auch die Eigentumsgarantie sichert die Rentenversicherungsansprüche nicht. Denn sie fallen zwar unter den Eigentumsbegriff der *due process clause*<sup>76</sup>. Diese gebietet aber nur, daß bei Entscheidungen über die Vergabe dieser Leistungen einige Mindestanforderungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu berücksichtigen sind<sup>77</sup>. Dagegen lehnt es der Supreme Court bis heute ab, sie auch als *property* im Sinne der *takings clause*<sup>78</sup> aufzufassen<sup>79</sup>. Nur diese Vorschrift aber würde die Rentenansprüche auch in ihrem Bestand schützen.

Nun ist das Verfassungsrecht nicht der einzige und wahrscheinlich auch nicht der wichtigste Garant dafür, daß ein Staat sein sozialstaatliches Engagement in der Zukunft aufrechterhält. Für ebenso bedeutsam könnte man das Bestehen eines breiten sozialpolitischen Konsenses und eine etablierte wohlfahrtsstaatliche Tradition halten. Aber auch davon kann in den USA deutlich weniger die Rede sein als hierzulande. Besonders augenscheinlich äußert sich dies im Fehlen einer personell umfassenden Sicherung gegen das Krankheitsrisiko. So schätze man 1993, daß etwa 30 Millionen Amerikaner keine solche Sicherung im Krankheitsfall haben<sup>80</sup>. Im Bereich der Mindestsicherung sind die Defizite in den USA ebenfalls unübersehbar. Überdies weisen die Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere das Scheitern der Clinton'schen Gesundheitsreformpläne

74 Vgl. zu dieser Prognose *De Thier*, Amerikaner sollen sparen, Fn. 1; pessimistischere Vorhersagen datieren diesen Zeitpunkt gar auf das Jahr 2007, vgl. oben Fn. 16 und zugehörigen Text.

75 So statt vieler *Neuman, Gerald*, Subsidiarity, Harmonization and Their Values, Convergence and Divergence in Europe and the United States, 2 *Columbia Journal of European Law* 573 ff. (Jahrgang 1996), Text von dortiger Fn. 31.

76 „No person shall ... be deprived of life, liberty or property, without due process of the law...“ in Amendment V bzw. „...nor shall any State deprive any person of life, liberty or property, without due process of the law...“ in Amendment XIV der Constitution of the United States.

77 Einen Überblick über Einzelheiten dieser Anforderungen findet sich in der Entscheidung des Supreme Court *Atkins v. Parker*, 472 U.S. 115 (insbesondere das Minderheitsvotum von Richter *Brennan* S. 146 ff.); für eine Auseinandersetzung mit Einzelheiten dieser Anforderungen aus jüngster Zeit vgl. *v. McDonald, Youakim*, 71 F.3 d 1274 (1288 ff.).

78 Amendment V „... nor shall private property be taken for public use, without just compensation“.

79 Insofern gilt noch heute die Entscheidung aus dem Jahre 1960 in *Fleming v. Nestor* 363 U.S. 603.

80 So mit weiteren Einzelheiten zu den verschiedenen Schätzungen *Kruse, Jürgen*, Fn. 5, S. 96.

und die drastischen Kürzungen im Bereich der Mindestsicherung, in Richtung eines weiteren Rückzugs des Staates.

In der Tat sind die Zweifel an der Verlässlichkeit der gesetzlichen Rente in der öffentlichen Diskussion allgegenwärtig. Am besten illustriert dies vielleicht die Tatsache, daß selbst der Advisory Council on Social Security, dessen Aufgabe - wie gesagt - eigentlich in der Beratung des Gesetzgebers liegt, sich in seinem letzten Bericht veranlaßt sah, auf diese weitverbreiteten Befürchtungen einzugehen und mehrfach zu betonen<sup>81</sup>, daß die Verlässlichkeit der Renten nicht ernsthaft bedroht sei. Vor dem Hintergrund des Vorangegangenen mag das nach Beschwichtigung klingen. Es ist aber keineswegs aus der Luft gegriffen. Denn wenn die Annahme einer sozialen Verantwortung des Staates bisher in irgendeinem Sicherungszweig in den USA als allgemein akzeptiert gelten konnte, dann in der Alterssicherung. Bezeichnend ist insoweit, daß „social security“ nicht nur als Äquivalent des deutschen Begriffes „soziale Sicherheit“ gebraucht wird, sondern auch in einem engeren Sinne als Synonym für den Regelungsbereich des OASDI verstanden wird, obwohl dies keineswegs die einzigen gesetzlich geregelten Bereiche der sozialen Sicherheit in den USA sind.

#### cc) Rendite

Aber selbst wenn die gesetzliche Rentenformel künftig unangetastet bliebe, so wäre eine weitere Sorge dennoch nicht von der Hand zu weisen, nämlich daß die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung künftig eine deutlich geringere Rendite (*rate of return*) versprechen als bisher<sup>82</sup>. So mußte noch 1980 ein Rentner, dessen Einkommen zeitlebens gleich der Bemessungsgrenze war, lediglich drei Jahre lang die gesetzliche Rente beziehen, bis er seine Beiträge vollständig und verzinst zurückbekommen hatte. Heute sind es etwas mehr als zwanzig Jahre, im Jahr 2025 über fünfzig<sup>83</sup>. Freilich besteht im einzelnen viel Uneinigkeit sowohl bei der Frage, wie man diese Rendite berechnen soll<sup>84</sup>, als auch darüber, ob die „Rendite“ überhaupt ein geeignetes Kriterium zur Bewertung eines Sozialversicherungssystems ist<sup>85</sup>. Jedenfalls aber dürfte die Rendite-Erwartung nicht nur das aktuelle Sparverhalten beeinflussen, sondern ebenso für die Akzeptanz des Systems insgesamt von erheblicher Bedeutung sein. Insofern überrascht es nicht, wenn die meisten aktuellen Reformvorschläge dieser Befürchtung Rechnung tragen, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

81 Vgl. Advisory Council, Recommendations, Fn. 61, S. 2.

82 Vgl. Ferrara, Peter, Diskussionsbeitrag bei der White House Conference on Social Security vom 8.12.1998 - das Protokoll ist erhältlich unter: >[http://www.urban.org/socsecurity/transcript\\_981208.html](http://www.urban.org/socsecurity/transcript_981208.html)<

83 So und mit weiteren Beispielen Green Book 1998, S. 96.

84 Vgl. eingehend dazu Green Book 1998, S. 86-98: Sollen beispielsweise auch die Arbeitgeberanteile der Beiträge einbezogen werden? Wie behandelt man die Beiträge jener, die das Rentenalter nie erreichen - und wie Alleinstehende, für die Hinterbliebenenrenten kaum attraktiv sind? etc.

85 Vgl. hierzu etwa die Erwiderung von Myers auf Ferrara (oben Fn. 82), White House Conference on Social Security vom 8.12.1998.

c) *Arbeitsmarkt*

Die düstere Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die Verschiebung der Altersstruktur für die Rentenversicherung hierzulande als Herausforderung gilt. Teilweise schlägt sich die hohe Arbeitslosigkeit in der schwindenden Finanzierungsgrundlage nieder - teilweise darin, daß man nicht durch Ausweitung der Lebensarbeitszeit auf das wachsende Mißverhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern reagieren kann. Hinzu kommt schließlich, daß jede Anhebung der Beiträge und damit der Lohnnebenkosten die Lage weiter verschärft. In dieser Hinsicht sind die Handlungsspielräume in den USA deutlich größer. Dort beobachtet man seit einiger Zeit geradezu traumhaft niedrige Arbeitslosenquoten<sup>86</sup>, weswegen auch die bereits eingeleitete Anhebung des Rentenalters kein Problem darstellte.

Bei näherem Hinsehen basiert dieses „Jobwunder“ freilich auf einem hohen Anteil von Billiglohn-Arbeitsverhältnissen, was den Spielraum für eine Reform des Alterssicherungssystem ebenfalls beschränkt, wenn auch in anderer Weise. So bewahrt die gesetzliche Rente diejenigen, die als Erwerbstätige zwar nicht arbeitslos waren, aber zu niedrigen Löhnen gearbeitet haben, vor dem Absturz in die Altersarmut. Aber wie bisher schon werden diese Arbeitnehmer wohl auch künftig regelmäßig ebensowenig Ansprüche aus betrieblicher Alterssicherung erwerben, wie eigene Rücklagen bilden können. Berücksichtigt man ferner, daß die Höhe der gesetzlichen Renten zwar für die unteren Einkommensschichten noch relativ günstig, aber auch für sie keineswegs großzügig sind, wird klar, daß Spielräume für eine Hinwendung zu mehr Eigenvorsorge *anstelle* der gesetzlichen Rentenversicherung eng sind.

d) *Altersarmut*

Damit ist das Problem der Altersarmut angesprochen, das in der aktuellen Reformdiskussion ebenfalls eine zentrale Position einnimmt. Noch vor vierzig Jahren lebten 35 % der über 65-jährigen Amerikaner unterhalb der offiziellen Armutsgrenze. Zwar hat sich die Lage seither erheblich gebessert, was gemeinhin als ein Erfolg der gesetzlichen Alterssicherung betrachtet wird. Gänzlich gemeistert ist das Problem aber bis heute nicht. So lag die entsprechende Quote 1992 zwar knapp unter der für die Gesamtbevölkerung, aber immer noch bei fast 13 %. Zur Erinnerung: Die Leistungen des Mindestsicherungsprogrammes des Bundes für ältere Menschen liegen deutlich unterhalb der Armutsgrenze. Überdies verfügt fast ein Viertel der Amerikaner im Rentenalter über Einkommen von maximal dem Anderthalbfachen dieser Grenze. Bei diesen Personen *nahe* der Armutsgrenze ist der Anteil der Rentner höher als bei der Gesamtbevölkerung. Wie stets in den USA hat Armut auch bei den Älteren eine Farbe: Unter den Schwarzen ist die Armutquote dreimal so hoch wie für die Weißen. Unter den alleinstehenden schwarzen Frauen dieser Altersgruppe betrug sie sogar 57 %<sup>87</sup>.

86 Im März 1999 betrug die Arbeitslosenquote 4,2 %, vgl. die home-page des Department of Labor. ><http://www.dol.gov><.

87 Zu den Zahlen vgl. Advisory Council, Technical Panel, Fn. 54, S. 84 f.

2. Lösungsvorschläge

a) Überblick

Obwohl es die Reformer in den USA deutlich leichter zu haben scheinen als hierzulande, befinden auch sie sich in der Zwickmühle: Eine Anhebung der Beiträge - und erst recht eine nochmalige des Rentenalters - wäre unpopulär, zumal angesichts der noch bestehenden „Rücklagen“. Aber das gälte nicht minder für eine Absenkung der Leistungen, die überdies letztlich zulasten des steuerfinanzierten Auffangsystems zu gehen droht. Dem Konflikt entgeht man auch nicht ohne weiteres, wenn man die Lösung außerhalb des gesetzlichen Systems sucht. Mehr privates Sparen, so lautet die Devise alenthalben. Für die unteren Einkommenschichten aber ist die Frage schlicht: Wovon? Und solange sie nicht beantwortet ist, verheißt die Zukunft auch den „Besserverdienenden“ nichts Gutes. Zwar sind sie gut beraten, künftig mehr private Rücklagen zu bilden, wenn sie ihren Lebensstandard halten wollen. Aber das ändert nichts daran, daß ihre Belastungen insgesamt künftig steigen werden. Schließlich müssen sie, soll eine Grundversicherung für alle weiterhin durch die gesetzliche Rente finanziert werden, mit wachsenden Belastungen, sprich schlechteren Renditen aus dem öffentlichen System rechnen.

Läßt sich der Knoten - wenn schon nicht entwirren, so doch - vielleicht zerschlagen? Viele Reformer in den USA meinen, die Lösung gefunden zu haben. Sie wollen die höheren Renditen, die private Anlagen bisher boten, nutzen, um Löchern im öffentlichen System vorzubeugen. Mehr Ersparnisse sollen angesammelt und an der Börse investiert werden, soviel scheint klar, auch wenn bislang keine Einigkeit darüber herrscht, ob innerhalb oder neben, anstelle oder zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung. „Magic Money“<sup>88</sup>, so nennen die Kritiker diese Strategie und erinnern daran, daß der Aktienmarkt naturgemäß keine Garantie für die Erfüllung dieser Hoffnungen bietet.

Freilich ist dies nicht der Ort, um Stellung zu beziehen in dieser sehr grundsätzlichen Debatte. Vielmehr mag es bei der groben Beschreibung des Frontverlaufs bewenden. Als Hintergrund für die nachfolgende Darstellung der einzelnen Vorschläge sollte sie genügen.

b) Die drei alternativen Vorschläge des Advisory Council

Nach einer zweijährigen Untersuchungsphase legte der *Advisory Council on Social Security* Anfang 1997 den bereits erwähnten umfangreichen Bericht zu den Reformperspektiven für die gesetzliche Alterssicherung vor<sup>89</sup>. Seine Mitglieder konnten sich nicht auf ein einheitliches Reformkonzept verständigen, sondern unterbreiteten drei verschiedene. Sie werden im folgenden einzeln dargestellt.

<sup>88</sup> In den Worten von *Steuerle, Eugene*, *The Challenge of Social Security Reform: Private Market Options* (Fn. 64): „...the war over individual accounts versus trust fund saving has fed the political appetite for magic money. Some advocates on both sides of this debate are now turning to the stock market for help.“

<sup>89</sup> Vgl. oben Fn. 61.

Vorab jedoch ist erwähnenswert, daß immerhin manche Empfehlungen die Unterstützung aller Mitglieder fanden, darunter eine Reihe von Maßnahmen mit dem Ziel, das Erwerbsleben zu verlängern. So schlugen sie unter anderem vor, die bereits beschlossene Anhebung des Rentenalters zu beschleunigen und langfristig an die Lebenserwartung zu koppeln<sup>90</sup>. Darüber hinaus solle der maximale Berechnungszeitraum für die gesetzliche Rente von derzeit 35 auf 38 Jahre angehoben werden<sup>91</sup>.

*bb) Option-I<sup>2</sup>*

Das erste langfristige Konzept möchte das bestehende System möglichst unverändert beibehalten. Die drohenden Finanzierungslücken sollen mit einer Vielzahl „kleinerer“ Anpassungen geschlossen werden. Dazu zählt zunächst die schrittweise Ausdehnung der Versicherungspflicht auf die letzten noch nicht erfaßten Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes. Daneben wurden alternativ eine weitere Ausdehnung des Berechnungszeitraumes oder geringfügige Beitragssteigerungen vorgeschlagen. Unvermeidlich würde eine Beitragssteigerung nach den Berechnungen für dieses Reformmodell allerdings im Jahr 2045, und zwar um 1,6 %.

Aber so konventionell der Vorschlag sich auch bis hierhin ausnehmen mag, eine „Magic Money“-Komponente hat auch er. Langfristig sollten die Rücklagen der Trust Funds zu großen Teilen auf dem Aktienmarkt investiert werden. So ließen sich nicht nur eventuell verbliebene Löcher stopfen, sondern auch die Rendite, die das System künftigen Generationen verspricht, erheblich steigern.

*bb) Option-II<sup>3</sup>*

Auch der zweite Vorschlag hält am derzeitigen System mit seinen Verteilungswirkungen weitgehend fest. Die gesetzlichen Renten sollen dabei real über längere Zeit fallen. Dabei ist eine geringfügige Verschiebung zulasten der mittleren und hohen Einkommen geplant<sup>94</sup>. Die Verluste sollen für alle Versicherten durch eine zusätzliche Form der gesetzlichen Rente aufgefangen werden. Dafür ist eine sofortige Beitragssteigerung um 1,6 % erforderlich. Diese zusätzlich erhobenen Beiträge fließen jedoch nicht in die allgemeine Rentenkasse, sondern werden auf persönlichen Konten gutgeschrieben und investiert. Der Versicherte kann in beschränktem Umfang Einfluß nehmen auf die Art der Anlage. Erreicht er das Rentenalter, bekommt er diese Ersparnisse als - teilweise staatlich garantierte - Rente ausbezahlt.

90 Advisory Council, Recommendations, Fn. 61, S. 10 (Seitenzahlen entsprechen der Internet-Version).

91 Ebda, S. 9.

92 Ebda, S. 12 f.

93 Ebda, S. 14 f.

94 Ebda; eine weitere Umschichtung soll zulasten der Angehörigen und zugunsten der Hinterbliebenen erfolgen.

cc) *Option-III*<sup>95</sup>

Der dritte Vorschlag schließlich liefe auf eine tiefgreifende Umstrukturierung des gegenwärtigen Systems heraus. Wie der zweite setzt auch er auf individuelle Rentenkonten. Sie sollen ebenfalls aus gesetzlichen Pflichtbeiträgen gespeist und auf dem privaten Markt investiert werden. Der zu investierende Betrag soll aber deutlich höher sein als im vorigen Modell, nämlich einem 5-prozentigen Beitrag entsprechen. Und im Gegensatz zu oben soll er nicht zusätzlich zu den derzeitigen Beiträgen erhoben, sondern von ihnen abgezweigt werden. Ferner sollen diese Rentenkonten nicht staatlich verwaltet und der Versicherte deutlich freier in seiner Anlageentscheidung sein.

Aus den Beiträgen, die der gesetzlichen Rentenkasse auch weiterhin verbleiben, sollte nach diesem Vorschlag künftig nur noch eine einkommensunabhängige Grundrente finanziert werden. Einziger Berechnungsmaßstab wären die zurückgelegten Beitragsjahre. Wer über den maximalen Berechnungszeitraum von derzeit noch 35 Jahren hinweg kontinuierlich Beiträge gezahlt hat, bekäme danach einen Betrag, der etwa zwei Dritteln der Armutsgrenze entspricht.

c) *Clintonvorschlag*

Der Bericht des Advisory Council war von großem Einfluß - nicht nur für die wissenschaftliche, sondern auch für die politische Diskussion. So war, als Präsident Clinton Anfang 1999 in einer Rede zur Lage der Nation einen Vorschlag zur Rentenreform vorstellte, zwar der Zeitpunkt eine Überraschung. Die Inhalte jedoch waren keineswegs neu. Im wesentlichen handelte es sich um eine Kombination der beschriebenen drei Optionen.

Wie der äußere Rahmen nicht anders vermuten ließ, wurden zunächst nur die Grundzüge des Vorhabens bekanntgegeben<sup>96</sup>. So wollte Clinton aus den Überschüssen in den Rentenkassen immerhin zu einem Teil (die Rede war von 60 %) tatsächliche Rücklagen machen. Das enthielt erstens eine Absage an die im Lager der Republikaner erhobene Forderung, die aktuellen Beiträge zu senken. Zweitens hieß es, daß die Überschüsse nicht für aktuelle Vorhaben ausgegeben werden sollten. Vielmehr sollten sie zum Teil zur Schuldentilgung verwendet werden, so daß spätere Haushalte weniger belastet den steigenden Anforderungen der Rentenkasse gegenüber treten können. Zu einem weiteren Teil - im Raum stand eine Zahl von 25 % - sollten sie auf dem privaten Markt investiert werden. Hierin lag das Element von Option I. Ein dritter Teil schließlich sollte - und darin lag die Komponente der anderen beiden Vorschläge - als Zuschuß für Ersparnisse auf individuellen Rentenkonten verwendet werden. Details zu deren Verwaltung, insbesondere zum Grad staatlicher Beteiligung, wurden nicht bekannt. Neuartig allerdings ist, daß sie gezielt die unteren Einkommensschichten bevorzugen und somit in bewußtem Gegensatz zur Struktur der gegenwärtigen Steueranreize für privates Sparen standen. Insbesondere war von einem staatlichen Grundzuschuß mit einem degressiv

95 Ebda., S. 15 ff.

96 Die folgenden Äußerungen basieren deswegen zum Teil auf dem Protokoll einer Pressekonferenz zum Clinton-Plan, die Gene Head of the President's National Economic Council, nach der Rede Clintons im Januar gegeben hat.



gestaffelten Überbau die Rede. Einen gewissen Ausgleich für die höheren Einkommensschichten stellte allerdings das Vorhaben dar, künftig Erwerbseinkommen nicht mehr auf die gesetzliche Rente anzurechnen.

Nun durfte man diesen Vorschlag nicht überbewerten. Die Wahrscheinlichkeit, daß er so umgesetzt würde, war gering. Schließlich beherrschten die Republikaner den Kongreß. Aber immerhin unterstrich er, daß der sozialpolitisch bislang eher glücklose Clinton die Rentenreform zu einem seiner großen Ziele für die letzten zwei Jahre seiner Amtszeit gemacht hatte<sup>97</sup>. Clinton gelang es nicht, seine Reformvorhaben umzusetzen. Die Probleme der Alterssicherung bleiben jedoch bestehen und wurden im Wahlkampf 2000 auch thematisiert. Daher dürfte trotz des Regierungswechsels in absehbarer Zeit mit einer grundlegenden Reform zu rechnen sein, allerdings wohl ohne soziale Komponente für untere Einkommensschichten. Die aus hiesiger Sicht wohl interessanteste Frage wird sein, welche Rolle man „*magic money*“ dabei letztlich zudenken wird.

---

97 So auch *Kaps*, Rente aus Staatskapital, Fn. 1.