Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Max-Weber-Institut für Soziologie

Die zukünftige Ausgestaltung der Alterssicherung in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Eine systematisch vergleichende Darstellung und Bewertung ausgewählter Vorschläge zur Reform der Alterssicherung in Deutschland.

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

im Mai 2009

vorgelegt von

Marcus Müller

Kloppweg 11
66871 Oberalben

Tag der mündlichen Prüfung: 13.12.2010

Erstgutachter: Prof. Dr. Jürgen Kohl
Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Klein

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen **VII**

Verzeichnis der Tabellen **VIII**

Abkürzungen **VIII**

1. Einleitung ... 1

1.1 Leitgedanken ... 9

1.2 Konzeptioneller Aufbau der Arbeit ... 14

2. Die gesellschaftlichen Randbedingungen des Alterssicherungssystems in Deutschland ... 15

2.1 Die historische Rückschau ... 16

2.1.1 Das gesellschaftliche Umfeld zu Beginn der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung ... 16
2.1.2 Die damalige politische und wirtschaftliche Akteursarena ... 18
2.1.3 Die wichtigsten Entwicklungsschritte der gesetzlichen Rentenversicherung in der Anfangsphase ... 26

2.2 Der demografische Strukturwandel ... 29

2.2.1 Die Bevölkerung ... 30
2.2.2 Regeneration ... 32
2.2.3 Migration ... 39
2.2.4 Auswirkungen des demografischen Strukturwandels auf das System der Alterssicherung ... 42

2.3 Der ökonomische Wandel der Arbeitswelt ... 51

2.3.1 Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials ... 52
2.3.2 Die Veränderungen der Beschäftigtenanteile in den Kernsektoren ... 56
2.3.3 Der Wandel der Arbeitsverhältnisse ... 56
2.3.4 Die Auswirkungen des ökonomischen Wandels der Arbeitswelt auf die Alterssicherung ... 58

3. Die an der wissenschaftlichen und politischen Diskussion beteiligten Akteure ... 62

3.1 Parteien ... 66

3.1.1 Die CDU/CSU ... 68
3.1.2 Die SPD ... 69
3.1.3 Die FDP ... 70
3.1.4 Bündnis ´90/ DIE GRÜNEN ... 71
3.1.5 Die Linke ... 72

3.2 Beiräte 72

3.2.1 Der Sozialbeirat 73
3.2.2 Der Wissenschaftliche Beirat 73

3.3 Interessenverbände 73

3.3.1 Gewerkschaften 74
3.3.2 Wirtschaftsverbände 75
3.3.3 Berufsverbände 76
3.3.4 Schutzverbände 76
3.3.5 Wohlfahrtsverbände 76
3.3.6 Kirchliche Verbände 77
3.3.7 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 78

3.4 Wissenschaftliche Organisationen 78

4. Das Analyseschema 79

4.1 Die politische Zielvorgabe 82
4.2 Die Systemart 82
4.3 Die Organisationsform 83
4.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 83
4.5 Der Leistungsumfang 83
4.6 Der Leistungsanspruch 84
4.7 Die Leistungsvoraussetzungen 84
4.8 Die Leistungsformen 84
4.9 Die Finanzierungsform 84
4.9.1 Das Kapitaldeckungsverfahren 85
4.9.2 Das Umlageverfahren 85
4.10 Die Einnahmenaufbringung 86
4.11 Die Leistungsarten 86
4.12 Die Besteuerungsform 86
4.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 86

5. Das bestehende System der Alterssicherung 87

5.1 Die Ausgestaltung der Alterssicherung vor der Rentenreform 2001 88

5.1.1 Die politische Zielvorgabe 90
5.1.2 Die Systemart 92
5.1.3 Die Organisationsform 94
5.1.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 95
5.1.5 Der Leistungsumfang 96
5.1.6 Der Leistungsanspruch 96
5.1.7 Die Leistungsvoraussetzungen 96
5.1.8 Die Leistungsform 99
5.1.9 Die Finanzierungsform 102
5.1.10 Die Einnahmenaufbringung 102
5.1.11 Die Leistungsarten 103
5.1.12 Die Besteuerungsart 104
5.1.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 106

5.2 Die Ausgestaltung der Alterssicherung nach der Rentenreform 2001 107

5.2.1 Die politische Zielvorgabe 107
5.2.2 Die Systemart 109
5.2.3 Die Organisationsform 110
5.2.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 110
5.2.5 Der Leistungsumfang 110
5.2.6 Der Leistungsanspruch 113
5.2.7 Die Leistungsvoraussetzungen 114
5.2.8 Die Leistungsform 114
5.2.9 Die Finanzierungsform 117
5.2.10 Die Einnahmenaufbringung 117
5.2.11 Die Leistungsarten 118
5.2.12 Die Besteuerungsart 118
5.2.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 119

6. Alternative Modelle der Alterssicherung 120

6.1 Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft 121

6.1.1 Die politische Zielvorgabe 121
6.1.2 Die Systemart 123
6.1.3 Die Organisationsform 123
6.1.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 123
6.1.5 Der Leistungsumfang 124
6.1.6 Der Leistungsanspruch 124
6.1.7 Die Leistungsvoraussetzungen 124
6.1.8 Die Leistungsform 124
6.1.9 Die Finanzierungsform 124
6.1.10 Die Einnahmenaufbringung 125
6.1.11 Die Leistungsarten 127
6.1.12 Die Besteuerungsart 127
6.1.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 127

6.2 Der Vorschlag von Börsch-Supan 128

6.2.1 Die politische Zielvorgabe 130
6.2.2 Die Systemart 130
6.2.3 Die Organisationsform 130
6.2.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 131
6.2.5 Der Leistungsumfang 131
6.2.6 Der Leistungsanspruch 132
6.2.7 Die Leistungsvoraussetzungen 132
6.2.8 Die Leistungsform 133
6.2.9 Die Finanzierungsform 136
6.2.10 Die Einnahmenaufbringung 137
6.2.11 Die Leistungsarten 137
6.2.12 Die Besteuerungsart 137
6.2.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 137

6.3 Der Vorschlag der Rürup-Kommission 140

6.3.1 Die politische Zielvorgabe 142

6.3.2 Die Systemart ... 143
6.3.3 Die Organisationsform ... 143
6.3.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten ... 143
6.3.5 Der Leistungsumfang ... 144
6.3.6 Der Leistungsanspruch ... 145
6.3.7 Die Leistungsvoraussetzungen ... 145
6.3.8 Die Leistungsform ... 145
6.3.9 Die Finanzierungsform ... 147
6.3.10 Die Einnahmenaufbringung ... 147
6.3.11 Die Leistungsarten ... 148
6.3.12 Die Besteuerungsart ... 149
6.3.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen ... 149

6.4 Der „eaf-Entwurf“ einer Reform der Alterssicherung ... 151

6.4.1 Die politische Zielvorgabe ... 151
6.4.2 Die Systemart ... 154
6.4.3 Die Organisationsform ... 154
6.4.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten ... 154
6.4.5 Der Leistungsumfang ... 155
6.4.6 Der Leistungsanspruch ... 155
6.4.7 Die Leistungsvoraussetzungen ... 156
6.4.8 Die Leistungsform ... 156
6.4.9 Die Finanzierungsform ... 156
6.4.10 Die Einnahmenaufbringung ... 157
6.4.11 Die Leistungsarten ... 158
6.4.12 Die Besteuerungsart ... 159
6.4.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen ... 159

6.5 Das Modell nach Kohl ... 159

6.5.1 Die politische Zielvorgabe ... 161
6.5.2 Die Systemart ... 161
6.5.3 Die Organisationsform ... 161
6.5.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten ... 162
6.5.5 Der Leistungsumfang ... 162
6.5.6 Der Leistungsanspruch ... 163
6.5.7 Die Leistungsvoraussetzungen ... 163
6.5.8 Die Leistungsform ... 164
6.5.9 Die Finanzierungsform ... 165
6.5.10 Die Einnahmenaufbringung ... 165
6.5.11 Die Leistungsarten ... 166
6.5.12 Die Besteuerungsart ... 166
6.5.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen ... 167

6.6 Das Modell nach Miegel/Wahl ... 169

6.6.1 Die politische Zielvorgabe ... 171
6.6.2 Die Systemart ... 172
6.6.3 Die Organisationsform ... 172
6.6.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten ... 172
6.6.5 Der Leistungsumfang ... 172
6.6.6 Der Leistungsanspruch ... 173
6.6.7 Die Leistungsvoraussetzungen ... 174
6.6.8 Die Leistungsform ... 175
6.6.9 Die Finanzierungsform ... 175

6.6.10 Die Einnahmenaufbringung 175
6.6.11 Die Leistungsarten 176
6.6.12 Die Besteuerungsart 176
6.6.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 176

6.7 Das „Modell der solidarischen Alterssicherung“ der katholischen Verbände 179

6.7.1 Die politische Zielvorgabe 179
6.7.2 Die Systemart 181
6.7.3 Die Organisationsform 182
6.7.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten 182
6.7.5 Der Leistungsumfang 183
6.7.6 Der Leistungsanspruch 184
6.7.7 Die Leistungsvoraussetzungen 184
6.7.8 Die Leistungsform 185
6.7.9 Die Finanzierungsform 185
6.7.10 Die Einnahmenaufbringung 185
6.7.11 Die Leistungsarten 187
6.7.12 Die Besteuerungsart 188
6.7.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen 188

7. Bewertung der Alternativen 192

7.1 Bewertung des Vorschlages des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft 193

7.2 Bewertung des Vorschlages von Börsch-Supan 199

7.3 Bewertung des Vorschlages der Rürup-Kommission 204

7.4 Bewertung des Vorschlages der Evangelischen Aktionsgemesinschaft für Familienfragen (eaf) 210

7.5 Bewertung des Vorschlages von Kohl 219

7.6 Bewertung des Vorschlages von Miegel und Wahl 231

7.7 Bewertung des „Modelles der solidarischen Alterssicherung“ der katholischen Verbände 235

8. Diskussion der Ergebnisse 243

9. Zusammenfassung 250

10. Literatur 253

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Das Bevölkerungsmodell nach Buttler und Hof, 1977 sowie Hof 1993,1994, 1997 ... 31
Abbildung 2: Entwicklung des Altersaufbaus der Bevölkerung in Deutschland von 1910 – 2050 (geschätzt) ... 35
Abbildung 3: Zusammengefasste Geburtenziffer ab 2000. Schätzwerte der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ... 36
Abbildung 4: Anteile kinderloser Frauen in den Geburtsjahrgängen 1935 – 1965 in West- und Ostdeutschland (in %) ... 37
Abbildung 5: Prognosen der Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur ... 43
Abbildung 6: Prognosen der Veränderungen des Beitragssatzes ... 44
Abbildung 7: Vorausberechnungen mit unterschiedlichen Altenquotienten ... 45
Abbildung 8: Determinanten der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung ... 47
Abbildung 9: Determinanten der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ... 48
Abbildung 10: Demografisch bedingte Ausgabensteigerung in der gesetzlichen Rentenversicherung ... 50
Abbildung 11: Übergeordnete Darstellung der „policy community“ ... 62
Abbildung 12: Exemplarische Darstellung der an der Diskussion zur Gestaltung der Alterssicherung beteiligten Akteure und deren Vernetzung ... 63
Abbildung 13: Das Analyseschema ... 80
Abbildung 14: Modell der Alterssicherung vor der Reform 2001 ... 89
Abbildung 15: Schema zur Erfassung der Erwerbstätigen durch unterschiedliche Systemformen ... 93
Abbildung 16: Modell der Alterssicherung nach der Reform 2001 ... 108
Abbildung 17: Modell des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft ... 122
Abbildung 18: Das Modell von Börsch-Supan ... 129
Abbildung 19: Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, nach Geburtskohorten ... 136
Abbildung 20: Gesamtbeiträge im Übergangsmodell und im weitergeführten Umlageverfahren ... 139
Abbildung 21: Der Vorschlag der Rürup-Kommission ... 141
Abbildung 22: Der Entwurf der Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen ... 152
Abbildung 23: Das Modell nach Kohl ... 160
Abbildung 24: Das Modell nach Miegel und Wahl ... 170
Abbildung 25: Das Modell der katholischen Verbände ... 180
Abbildung 26: Brutto-Standardrenteniveau nach 40 bis 42 Beitragsjahren (2000 – 2060) ... 189
Abbildung 27: Abgabenbelastung der Arbeitsentgelte SV-Beschäftigter zur Rentenfinanzierung ... 190

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bevölkerungszahl und Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung in Deutschland 1950 - 1998	33
Tabelle 2:	Migrationsbewegungen in Deutschland	41
Tabellen 3 u. 4:	Bevölkerung und Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet bzw. der ehemaligen DDR sowie im alten Bundesgebiet bzw. Westdeutschland Zusammengefasste Geburtenziffer ab 2000. Schätzwerte der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	54
Tabelle 5:	Gesamtversorgungsniveau im Reformszenario	150
Tabelle 6:	Ausgaben für die gesetzliche Alterssicherung im Übergang 2000 – 2040 ohne Berücksichtigung von realem Pro-Kopf-Wachstum und Strukturveränderungen (in Preisen von 2000)	178
Tabelle 7:	Geltendes Recht – Rentenalter 65 Jahre	191
Tabelle 8:	Basisvariante – Rentenalter 65 Jahre	191

Abkürzungen

ASU:	Arbeitsgemeinschaft Selbstständiger Unternehmer
AVmEG:	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG:	Altersvermögensgesetz
AWD:	Allgemeiner Wirtschaftsdienst Deustchland
BDA:	Bund Deutscher Arbeitgeberverbände
BDI:	Berufsverband der Deutschen Industrie
BFA:	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGBl:	Bundesgesetzblatt
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFI:	Bundesministerium für Finanzen
BMI:	Bundesministerium des Innern
BMWI:	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CES:	Center for Economic Studies
DIA:	Deutsches Institut für Altersvorsorge
DIHT:	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW:	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DRV Bund:	Deutsche Rentenversicherung Bund
DZA:	Deutsches Zentrum für Altersfragen
EAF:	Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen
EStG:	Einkommensteuergesetz
FDK:	Familienbund der Katholiken
GDV:	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GG:	Grundgesetz
GRV:	Gesetzliche Rentenversicherung
IFO:	Institut für Wirtschaftsforschung
IGBCE:	Industriegewerkschaft Bergbau Chemie Energie
ILO:	International Labour Organization
IWG:	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn
IWH:	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
i.V.m.:	In Verbindung mit
KAB:	Katholische Arbeitnehmer Bewegung
KFD:	Katholische Frauenbewegung Deutschland

KLB:	Katholische Landvolkbewegung Deutschland
MEA:	Mannheim Institute for the Economics of Aging
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development
PDS:	Partei des Demokratischen Sozialismus
RRG:	Rentenreformgesetz
RVB:	Rentenversicherungsbeiträge
RVO:	Reichsversicherungsordnung
RVOrgG:	RentenversicherungsOrganisationsGesetz
SGB:	Sozialgesetzbuch
SVAG-Saar:	Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz Saar
VDK:	Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge
VDR:	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
Ver.di:	Vereinigte Dienstleistungsgesellschaft
WASG:	Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit
ZeS:	Zentrum für Sozialpolitik

Meiner Familie

1. Einleitung

Das System der Alterssicherung ist ein hochkomplexes System, auf das viele Einflussfaktoren einwirken, die selbst wiederum z.T. nur sehr schwer in ihrer Entwicklung, ihrer Intensität und in ihren Auswirkungen einzuschätzen bzw. vorherzusehen sind. Als Beispiel seien hier die deutsche Wiedervereinigung, die internationalen ökonomischen Verflechtungen (z.B. im Falle von Weltwirtschaftskrisen), Wanderungsströme (z.B. aus nahegelegenen Nachbarländern, im (Bürger-)Kriegszustand) und im Rahmen der EU-Integration die Verflechtung mit supranationalen politischen Institutionen genannt, oder auch die Existenz des Europäischen Gerichtshofes, der Einfluss auf die nationale Rechtssprechung nehmen kann und bei Verstößen auf supranationaler Ebene nehmen wird[1].

In der letzten Dekade des vorigen Jahrhunderts war aufgrund des gleichzeitigen Zusammentreffens mehrerer dieser Einflussfaktoren entsprechend eine ungewöhnlich starke Zunahme der Veröffentlichungen zum Thema der Reform der Alterssicherung im Allgemeinen und der gesetzlichen Rentenversicherung, als deren quantitativ bedeutendsten Bestandteil[2], im Besonderen zu verzeichnen.

Dass sich die politischen Diskussionen zurzeit nicht primär um die Alterssicherung drehen, liegt zum einen daran, dass ein anderer wichtiger Teil der sozialen Sicherung im Fokus steht – das Gesundheitssystem – und zum anderen daran, dass mit der Rentenreform 2001 in der Tat eine Beruhigung eingetreten ist, wenn auch nicht einschätzbar ist, ob dieser „Burgfrieden“ von längerer Dauer sein wird als die Regierungszeit der aktuellen „Großen Koalition“.

Es ist zwar festzustellen, dass die „sozial“-politischen Akteure und der Gesetzgeber die Veränderungen in den „nationalen“ Rahmenbedingungen, die die Struktur des Systems und das derzeitige Leistungsniveau der Alterssicherung bedrohen – der demografische Strukturwandel einerseits und der ökonomische Wandel der Arbeitswelt andererseits – durchaus wahrgenommen und versucht haben, den negativen Auswirkungen u.a. mit den Rentenreformgesetzen 1992 und 1999 sowie der Rentenreform 2001 gegenzusteuern. Dennoch werden erneut

---

[1] Insofern wird die Diskussion um die „passende“ Ausgestaltung der Alterssicherung auch in den nächsten Jahren nicht an Aktualität verlieren.

[2] Gemessen an der Verbreitung ist die gesetzliche Rentenversicherung in beiden Teilen Deutschlands das mit Abstand bedeutendste Alterssicherungssystem. 89% der Männer und 70% der Frauen ab 65 Jahren in West- und sogar jeweils 99% in Ostdeutschland beziehen eine eigene Rente der gesetzlichen Rentenversicherung: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), 1997: Forschungsbericht Alterssicherung in Deutschland 1995 (ASID ´95), Bonn, S. 9.

Stimmen laut, dass auch diese Reformmaßnahmen nur kurzfristige Wirkungen entfalten werden.

Die Notwendigkeit weiterer Reformen innerhalb des bestehenden Systems bzw. einer grundlegenden konzeptionellen Reform der Alterssicherung vor dem Hintergrund der oben beschriebenen gesellschaftlichen Entwicklungstrends dürfte eigentlich außer Frage stehen. Diese Ansicht wird auch durch eine von der Weltbank durchgeführten internationalen Querschnittsanalyse gestützt[3]. Dem Ergebnis dieser Untersuchung zu Folge durchlaufen öffentliche Alterssicherungssysteme einen langfristigen Phasenzyklus. In einer Frühphase nach der Einführung der Systeme sind die Ausgaben für die öffentliche Alterssicherung zunächst aufgrund der demografischen Strukturen einer relativ jungen Bevölkerung und der geringen Verbreitung der Systeme unter den Arbeitnehmern verhältnismäßig gering. Hierdurch ergibt sich ein relativ niedriger Beitragssatz, der die Popularität dieser Systeme fördert, auch wenn auf der anderen Seite das Leistungsniveau für die wenigen Leistungsempfänger in der Frühphase noch relativ gering ausfällt. In der anschließenden Expansionsphase, die sich über drei bis fünf Dekaden erstrecken kann, erweitert sich sukzessiv der Kreis der Beitragszahler, wodurch entsprechend auch die Einnahmen steigen. Dies führt zwar längerfristig auch zu einem Anstieg der Leistungsempfänger und damit der Ausgaben, doch in einem annehmbaren Verhältnis. Wichtig ist, dass die Popularität auch in dieser Phase erhalten bleibt, solange die Ertragsraten der Beiträge zur Alterssicherung noch günstig eingeschätzt werden. In einer Ausreifungsphase werden die demografischen Trends und die ökonomischen Systembedingungen bei geringerem Wirtschaftswachstum bzw. höherer Arbeitslosigkeit ungünstiger. Es kommt zu einem steigenden Anteil der älteren Bevölkerung, wodurch wiederum die öffentlichen Rentenausgaben überproportional anwachsen. Auch wenn neue Gruppen von Erwerbstätigen als Beitragszahler einbezogen werden, führt eine höhere Ausgabenintensität zu Finanzierungsproblemen der öffentlichen Alterssicherung. An diesen Punkt angelangt, stoßen die Beitragssätze der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an die Grenzen dessen, was unter rationalen Kosten/Nutzen-Kalkülen annehmbar erscheint.

Der zuletzt beschriebene Zustand trifft in vollem Umfang auf die jetzige Situation in Deutschland zu und spiegelt sich in der Literaturdiskussion der letzten Dekaden wider. Es fanden sich zunehmend mehr Arbeiten, die sich mit der Analyse der Vor- und Nachteile bestimmter Reformoptionen innerhalb der *bestehenden* institutionellen Ausgestaltung, sei es auf der

---

[3] Vgl. Worldbank, 1994: Averting the Old Age Crisis.

Leistungs- oder auf der Finanzierungsseite (z.B. Varianten der Leistungsbemessung und –anpassung sowie die Wahl geeigneter Finanzierungsverfahren)[4] beschäftigten. Hierzu gehörten die Studien von Simulationen und Projektionen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in Bezug auf die Gesamtausgaben, des Leistungsniveaus, des Beitragssatzes unter verschiedenen Annahmen zur demografischen und ökonomischen Entwicklung[5].

Besonders die Frage der Finanzierung und deren Belastungsgrenzen bei den Beitragszahlern erfuhr ein hohes Maß an öffentlichem Interesse und lässt die Anzahl der „Feasibility"-Studien kontinuierlich ansteigen[6]. Diese überwiegend aus volkswirtschaftlicher Sicht betriebenen Arbeiten beschäftigten sich fast ausschließlich mit der Berechnung der Kosten und der Leistungen eines Wechsels der Finanzierungsart innerhalb des bestehenden Systems und/oder eines kompletten Systemwechsels.

Diese detailorientierte Betrachtungsweise birgt jedoch die Gefahr in sich, die sich abzeichnende, bzw. schon eingetretene Krise des Alterssicherungssystems lediglich als eine jeweils temporäre, kurzfristige Krise des bestehenden Rentenversicherungssystems zu betrachten, die durch Detaillösungen zu bereinigen sei[7]. Dabei wird übersehen, dass es sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung nur um *eine* Facette der gesellschaftlichen Alterssicherung – und zwar der staatlich organisierten Alterssicherung – handelt.

Dies dürfte jedoch daran liegen, dass das Modell der Alterssicherung in Deutschland in unterschiedlichem Ausmaß auf verschiedenen Systemen und Formen aufliegt. Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Zweig der Alterssicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung, gibt es nämlich noch zwei weitere mögliche, jedoch nicht gesetzlich vorgeschriebene Sicherungs-

---

4 Siehe hierzu BMI, 1996; BMAS, 1997; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft 1998; DIA, 1998a; Schmähl, 1990a,b und 1997; Miegel; Wahl, 1999.

5 Hervorzuheben sind hier: Statistisches Bundesamt, 1994; BMI, 1996; Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung" des BMAS, 1997; BMAS-Rentenversicherungsbericht, 1998; Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht, 1998; Prognos-Gutachten, 1998; Schmähl, 1997, 1998; Barth, 1998; Glismann, 1998; Krupp, H.-J., 1998; Ruland, F., 1998; Breyer, F.; Kifmann, M., 1999 oder auch Geppert, W.; Ruland, F., 1999.

6 Vgl. hierzu Becker, I., 1995; Berthold, N.; Thode, E., 1996; Gischer, H., 1996; Fenge, R., 1997; Frankfurter Institut, 1997; Kellenbenz, P., 1997; Bomsdorf, E., 1998; Börsch-Supan, A., 1998; DIA, 1998b; Issing, O., 1998; Laux, H., 1998; Neumann, M., 1998; Rürup; B.; Liedtke, P., 1998; Stehle, R., 1998; Wagner, G., 1998 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1998.

7 Döring (1999) hat festgestellt, dass z.B. die deutsche Rentenformel im europäischen Vergleich kein Spitzenniveau erreicht. Eine Untersuchung von elf Ländern der Europäischen Union zeigt, dass das mit der deutschen Formel errechnete Niveau der Einkommenssicherung für Durchschnittsverdiener bei 40 Jahren Zugehörigkeit zum System innerhalb einer Rangliste lediglich Platz 7 einnimmt und bei Zugrundelegung von lediglich 20 Jahren sogar den letzten Platz belegt. Es wäre ein Kurzschluss zu denken, dass alleine eine Veränderung der Rentenformel dieses Problem lösen würde.

arten des Einkommens im Alter. Das ist zum einen die betriebliche Altersversorgung und zum anderen die private Vorsorge. Schmähl spricht entgegen des häufig verwendeten Begriffes des „3-Säulen-Systems“[8] der Alterssicherung vom „3-Schichten-System“[9], was dem Missverständnis vorbeugt, dass die unterschiedlichen Einkommensarten in einem quantitativ entsprechendem Verhältnis zueinander stehen. Betrachtet man nämlich die im Alter zur Verfügung stehenden, möglichen Einkommensarten, so stellt man eine recht unterschiedliche Gewichtung fest. Während die erste, obligatorische Schicht mit gesetzlicher Rentenversicherung (68%) und Beamtenversorgung u.a. (12%) insgesamt 80% der Einkommensquellen im Alter ausmachen, kommen der zweiten Schicht, der betrieblichen Versorgung und der dritten Schicht, der zusätzlich privaten Versorgung mit jeweils 10% eine wesentlich geringere Bedeutung zu[10].

In diesem Zahlenverhältnis dürfte sicherlich auch der Grund liegen, warum innerhalb der Diskussion um die Zukunft der Alterssicherung die Diskussion um die gesetzliche Rentenversicherung einen solch hohen Stellenwert erfährt und warum das Ausmaß der an der Diskussion beteiligten Akteure, die sich als Befürworter des bestehenden Systems verstehen, so hoch ist. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass aufgrund der Unübersichtlichkeit der Diskussionen und des quantitativen Ausmaßes der Beiträge der unterschiedlichen Interessenlager in Wissenschaft und Politik über die Reform der Alterssicherung politischer Aktionismus einsetzt, bzw. ausbleibt, der zu Tatsachen in Form von gesetzlichen Beschlüssen oder im Unterlassen dieser Beschlüsse dazu führt, dass sich hieraus Lösungen lediglich geringer (zeitlicher) Reichweite oder gar keine Lösungen ergeben, wenn der Blick nicht auf die Organisation bzw. die Konzeption der *gesamten* Alterssicherung gerichtet wird.

Diese Ansicht setzt sich zusehends auch in den wissenschaftlichen und politischen Diskussionen durch. Neben den sich nach wie vor stetig vermehrenden Vorschlägen zum bestehenden Modell der gesetzlichen Rentenversicherung in Form von vielfach wenig ausgereiften und sehr kurzlebigen Vorschlägen ist aber auch die Anzahl derjenigen Reformvorschläge gestiegen, die für sich den Begriff der „Ganzheitlichkeit“[11] beanspruchen. Prima vista scheinen also

---

8 Dieser Begriff wurde in der Schweiz entwickelt und geprägt.

9 Vgl. Schmähl, W., 1998, in: Cramer, J. E.; Förster, W.; Ruland, F. (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland, Frankfurt a. M., S. 63.

10 Vgl. hierzu Schmähl, W., 2000a, S. 54.

11 Damit sind diejenigen Vorschläge gemeint, die neben dem gesetzlichen System auch die übrigen, möglichen Stützen der Alterssicherung, die betriebliche und private Altervorsorge im Auge haben.

mehr als genügend Alternativen vorzuliegen, die von sich behaupten, die „Schwächen“ der bisher vorliegenden Vorschläge berücksichtigt und überwunden zu haben.

Ein weiteres Problem jenseits von Sachzwängen für Reformmaßnahmen ist in der Erfahrung der Bürger zu sehen, dass gerade die neueren, seit den 90er Jahren durchgeführten Reformen nicht annähernd die Haltbarkeit hatten, mit denen sie jeweils angekündigt worden sind[12], was die Zweifel seitens der Bevölkerung an dem bisherigen Modell wachsen ließ bzw. lässt und die *Akzeptanz* der bestehenden Form der öffentlich organisierten Alterssicherung, vor allem seitens der jüngeren Bevölkerung, schwinden lässt[13].

Die in den letzten Jahren vor der Rentenreform 2001 auf ihrem Höhepunkt stehende Thematisierung der zukünftig zu erwartenden Probleme z.B. in Form von übermäßigen einseitigen Belastungen einzelner Bevölkerungsgruppen gegenüber anderen Teilgruppen und eines sich hieraus entwickelnden drohenden „Generationenkonflikts“ hat weiterhin eindrucksvoll gezeigt, dass im Medienzeitalter durch das Aufbauschen solcher „Schreckensszenarien“[14] jederzeit die potenzielle Gefahr besteht, dass die Akzeptanz sogar für ein seit langer Zeit fest etabliertes Sicherungssystems im Sinne einer „self-fulfilling-prophecy“ innerhalb der Bevölkerung schwinden kann, obwohl die Konzeption des bestehenden Systems der Alterssicherung in seinen Grundzügen möglicherweise durch „defensive bzw. reaktionäre Reformen“ oder auch durch systemimmanente Reformen ein ausreichendes Maß an Flexibilität besitzen wür-

---

[12] Als am 9. November 1989 der Bundestag das „Rentenreformgesetz 1992“ verabschiedete, erhoffte man sich von Seiten der damaligen Regierung Kohl, dass „die Rente weit in das neue Jahrhundert sicher sei“ und Ruhe in die Diskussion über die gesetzliche Rentenversicherung einkehren würde. Denn mit dem Übergang von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Rentenanpassung, der Aufstockung und Dynamisierung des Bundeszuschusses sowie der damals ab 2001 ins Auge gefassten Anhebung der Altersgrenzen sollten die Rentenfinanzen für die Zukunft deutlich entlastet werden. Die Erhöhung des Beitragssatzes bereits ab dem Jahre 1994 sowie eine steigende Abgabenlast auch in den anderen Bereichen der sozialen Sicherung sensibilisierte nicht nur die Beitragszahler dafür, dass die Reform von 1992 doch nicht der verkündete große Wurf gewesen ist. Der deutliche Anstieg der Lohnnebenkosten wirkte sich nämlich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus, was vor dem Hintergrund der nicht vorhergesehenen und äußerst kostenträchtigen deutschen Wiedervereinigung in einem Umfeld der fortschreitenden Integration in Europa und der Globalisierung der Märkte und einer damit einhergehenden Verschärfung des internationalen Wettbewerbs ungeheuren politischen Handlungsdruck auslöste.
Das Rentenreformgesetz von 1999 – wiederum von der Regierung Kohl initiiert– erwies sich sogar als noch kurzlebiger, weil es durch den Wahlsieg der rot-grünen Koalition zunächst ausgesetzt wurde. Im Sommer 2000 wurde von der Regierung Schröder als Eckpunkt des Regierungskonzeptes die „Rentenreform 2000: Ein mutiger Schritt zu mehr Sicherheit“ vorgelegt, die offiziell als „Altersvermögensgesetz“ (AVmG) bezeichnet und hinsichtlich der zustimmungspflichtigen Regelungen jedoch nach langen Diskussionen erst zum 11. Mai 2001 in ihrer endgültigen Form im Bundesrat verabschiedet worden ist.

[13] Vgl. hierzu auch die Studie „Die Versorgungsillusion, Rentenwunsch und Rentenwirklichkeit“ vom DIA, 1999.

[14] Während Borchert in diesem Zusammenhang sogar von einer dem System innewohnenden Selbstzerstörungslogik (1997: 186) spricht, umschreibt Dahrendorf die Situation des Konfliktes zwischen fordernden und saturierten Gruppen lediglich als „modernen sozialen Konflikt“ (1992: 8).

de, sich an die abzeichnenden Veränderungen anzupassen[15]. Der Gefahr eines vielleicht zu Unrecht drohenden Akzeptanzverlustes steht der Vorwurf der sozialpolitischen Verantwortungslosigkeit bei Unterlassen von – in ihren Grundzügen möglicherweise *radikalen* – Reformeingriffen gegenüber, wenn diese aufgrund eindeutiger, zu erwartender Entwicklungstrends erforderlich wären, was nicht weniger wiegt.

Es stellt sich also die Frage, ob die sich in den letzten Jahrzehnten abzeichnenden Veränderungen in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen tatsächlich nur durch ein kurzfristig anzupassendes bzw. flexibles Alterssicherungssystem in Form des bestehenden Systems der Alterssicherung zu bewältigen sind, oder ob es nicht doch eine gegenüber dem bestehenden System konzeptionell anders geartete „Architektur" der Alterssicherung gibt, die sich hinsichtlich ihrer Wirkungen nicht durch Kurzlebigkeit, sondern durch Nachhaltigkeit und Berechenbarkeit auszeichnet.

Bei der eingehenden Durchsicht der Literatur zu Reformen der Alterssicherung fällt auf, dass die Frage nach den Ursachen am grundsätzlichen Festhalten des bestehenden Systems Gegenstand zahlreicher Untersuchungen ist, die vor allem im Bereich der *Institutionenanalyse* angesiedelt sind. Als abhängige Variablen werden die einzelnen Entscheidungsprozesse und Konstellationen von Interessen, Ideen und Institutionen aus den verschiedensten Blickwinkeln in die Untersuchungen eingeführt, um in der Regel zu dem Ergebnis zu kommen, dass die überwiegend in Form von Einzelfallstudien aufgebauten Untersuchungen jeweils nur von stark eingeschränkter Aussagekraft sind und es nach wie vor weiterer Analysen bedarf[16]. Die Folge dieser Empfehlungen ist eine kontinuierliche Zunahme derjenigen Arbeiten, die sich mit Detailfragen und –lösungen beschäftigen. Mit dieser Entwicklung bzw. Sichtweise geht jedoch die Gefahr einher, *die Gesamtkonzeption* des Alterssicherungssystems sowie mögliche grundlegende Alternativen in Deutschland aus den Augen zu verlieren, zumal gerade im Bereich der Alterssicherung lange Vorlaufzeiten zur Vermeidung einseitiger Belastungen nötig sind.

In Folge dessen finden sich in der Literatur zur Reform der Alterssicherung nur wenige Arbeiten, die sich um eine sorgfältige *übergeordnete* Deskription und Analyse der bereits vorliegenden Reformvorschläge bemühen.

---

[15] Diese Möglichkeit sieht z.B. Kohl auf der Grundlage einer Bewertung der Rentenreform 2001 im europäischen Kontext (2001: S. 619ff.).

[16] Z.B.: Lepsius, M. R., 1990; Nullmeier, F.; Rüb, F. W., 1993; Winter, v. T., 1997 oder auch Richter, S., 2001.

Selbstverständlich liegen auch Übersichtsarbeiten vor, die der grundsätzlichen Intention dieser Arbeit folgen und Reformmodelle untereinander vergleichen. In diesen Arbeiten wird jedoch in den seltensten Fällen dargelegt, *warum* welche Modelle ausgewählt und in den jeweiligen Vergleich einbezogen worden sind. Auch kann in der Regel in den Bewertungen der jeweiligen Autoren keine Systematik bzw. strukturierte Vorgehensweise ausgemacht werden, die über die jeweils herausgegriffene Untersuchungsdimension hinausgehen würde.

Die Betrachtung der Diskussionen um die zukünftige Ausgestaltung der Alterssicherung in Deutschland zeigt, dass der Fokus der Diskussionen darauf gerichtet ist, welche Rolle der staatlichen, der betrieblichen und der privaten Komponente im „Mehrschichten-System“ der Alterssicherung zukommen soll. Damit verbunden ist auch die Frage der Zieldefinition des individuellen Lebensstandards. Im Falle der Befürwortung, dass das erste Ziel der Alterssicherung die Erhaltung des individuellen Lebensstandard sein soll, schließen sich die Fragen an, ob und wie er durch eine Umgestaltung im Ruhestand repliziert werden kann. Des Weiteren kann als zentraler Diskussionspunkt die Frage identifiziert werden, ob die gesetzliche Verantwortung des Staates über eine Grundsicherung hinaus gehen muss oder soll. Im Fall der Bejahung dichotomisiert sich die Diskussion in die Befürworter einer staatlichen bzw. privaten Organisationsform. Ebenfalls Uneinigkeit besteht über die Frage: kann und soll ein eigenständiger gesetzlicher Anspruch auf Alterssicherung ohne Beeinträchtigung der Beitragsäquivalenz geschaffen werden und ggf. wie? Ebenso besteht kein Konsens über die Frage, wie der allgemein befürwortete Ausbau der privaten kapitalgedeckten Alterssicherung erfolgen kann, ohne dass hiermit eine deutliche Rückführung der von der gesetzlichen Alterssicherung benötigten Finanzmittel einhergeht.

Innerhalb der Beiträge zur Reform der Alterssicherung lassen sich grundsätzlich drei in ihrer Art voneinander deutlich zu trennende *Vorschlagsmuster* identifizieren: Die Gruppe derer, die am Konzept einer einkommensbezogenen, aus Beiträgen finanzierten Rente als bedeutendster Einkommensquelle im Alter festhalten, ebenso wie am Umlageverfahren als Finanzierungsart. Hiervon zu unterscheiden sind diejenigen, die zum bestehenden Modell eine zusätzliche Bildung eines Kapitalstocks fordern, mit der Absicht, dass durch das spätere Liquidieren des Kapitalstocks die zukünftigen Belastungen aufgrund der zurzeit ungünstigen demografischen Entwicklungstrends für Beitragszahler, Rentner und den Bund möglichst niedrig gehalten werden können.

Während die Vorschläge der Befürworter dieser Modelle für das bestehende Modell der Alterssicherung keine gravierenden System(ver)änderungen zur Folge hätten, trifft dies nicht für die Gruppe derjenigen zu, die für eine Grundrente plädieren, also einem Modell, das dem aktuellen Modell mit der Zielsetzung einer dynamischen Rente diametral gegenübersteht.

Zwischen diesen Vorschlägen kann noch eine weitere, bedeutende Unterscheidung getroffen werden. Zum einen wird der Vorschlag unterbreitet, diese Grundrente solle vollständig aus Steuern finanziert werden, die jeder Staatsbürger unabhängig von eigenen Beitragszahlungen erhalten solle und zum anderen liegt der Vorschlag vor, die Grundrente solle beitragsfinanziert sein. Gemeinsam ist den beiden Grundrentenmodellen, dass sie in Hinblick auf das Niveau lediglich eine existenzsichernde Grundversorgung darstellen. Entsprechend kommt der privaten Altersvorsorge eine wesentlich höhere Bedeutung zu als in den anderen Modellen.

Dadurch, dass die einzelnen Vorschläge in der Regel nicht zu pareto-optimalen Verbesserungen führen und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die stärksten finanziellen Belastungen erst die zukünftigen Generationen im vollem Umfang treffen werden, ist es nachzuvollziehen, dass eine Veränderung des Status Quo bei den meisten „Akteuren“ kurzfristig gesehen nicht erstrebenswert ist.

Sicherlich kann es nicht der Anspruch der vorliegenden Arbeit sein, einen *vollständigen* Überblick über *alle* Akteure und Reformmodelle zu geben, die sich in die politischen und wissenschaftlichen Diskussionen um die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland einbringen bzw. eingebracht haben.

Ziel dieser Arbeit ist es jedoch, zu zeigen, dass eine systematisch vergleichende Darstellung, die einem akteurszentrierten Ansatz folgt, in Kombination mit einem methodisch strukturierten Analyseschema geeignet ist, alternative Modelle zum bestehenden Modell der Alterssicherung zu identifizieren und sie zudem hinsichtlich ihres inhaltlichen und technischen Grades an Differenzierung zu bestimmen.

1.1 Leitgedanken

Um das intendierte Ziel der Identifizierung und der Bestimmung des „Reifegrades“ der verschiedenen Reformvorschläge zu erreichen, bedarf es zunächst einer übersichtlichen – deskriptiven – Darstellung und Beschreibung der an der Diskussion um die Alterssicherung beteiligten Interessengruppen und insbesondere eines geeigneten Analyseinstrumentariums für die vorgeschlagenen Modelle.

Ein Rückblick auf die Diskussionen zur Reform der Alterssicherung der letzten dreißig bzw. gar vierzig Jahren zeigt, dass es schon seit geraumer Zeit „weitsichtige“ Autoren gibt, die sowohl den Strukturwandel des Bevölkerungsaufbaus als auch die Veränderungen innerhalb der Arbeitswelt als zukünftige - mittlerweile aktuelle - Probleme für die Belastungsverteilungen der zukünftigen Erwerbstätigen- und Rentnergenerationen ansehen bzw. angesehen haben.

Die Komplexität der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen wird durch den Umstand erhöht, dass sich das bestehende Modell der gesetzlichen Rentenversicherung durch sehr viele Stellgrößen bzw. Parameter auszeichnet, die sich mehr oder weniger kurzfristig durch politische ad hoc-Maßnahmen entsprechend parametrisch verändern lassen und die in der Regel – je nach politischer Zielvorgabe - zu ebensolchen kurzfristigen, gewünschten Veränderungen führen können. Diese kurzfristigen gewünschten Wirkungen können jedoch mittel- und schlimmstenfalls auch langfristig von unerwünschten, nicht-intendierten Auswirkungen begleitet werden, was zu größeren Problemen oder Ungleichbehandlungen bzw. Ungerechtigkeiten für bestimmte Personengruppen führen kann, als kurzfristig durch Reformen beseitigt worden sind.

Solche nicht-intendierten negativen Auswirkungen ergaben sich bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts[17] und sogar Max Weber[18] hat schon darauf hingewiesen, als er vom rechten Augenmaß als notwendige persönliche Distanz zu Dingen und Menschen sprach, das bei sozialpolitischen Entscheidungen einen besonderen Wert erfährt, da eine kleine Gruppe von Politikern für einen Grossteil der Bevölkerung Verantwortung übernehmen muss für einen Zeitraum, für den die Politiker nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden können und die

[17] Vgl. Scheler, M., 1913, Zur Psychologie der sog. Rentenhysterie, S. 521ff.
[18] Vgl. Weber, M., 1968, Politik als Beruf.

Betroffenen (Rentner) nicht mehr aus eigener Kraft eine Veränderung ihrer finanziellen Situation bewirken können.

Es stellt sich also die Frage, ob sich das „rechte Augenmaß“ in Form einer nachhaltigen trag- und zukunftsfähigen Alterssicherung in den letzten Jahrzehnten deshalb nicht einstellte und entsprechend am Status Quo festgehalten wird, weil es keine hinreichend ausgereiften alternativen Modelle gibt, oder wenn es sie gibt, dass sie infolge der Unübersichtlichkeit in den politischen und wissenschaftlichen Diskussionen untergegangen sind. Eine weitere Möglichkeit könnte auch darin bestehen, dass es seitens der politischen Akteure möglicherweise gar kein vorrangiges Interesse an nachhaltigen trag- und zukunftsfähigen Modellen gibt, da ihnen das bestehende Modell aufgrund seiner kurzfristigen Veränderungsmöglichkeiten als machterhaltendes Instrument besser zur Befriedigung bzw. Erfüllung kurzfristiger Interessen und zur Lösung von aktuellen Problemlagen dient[19], solange nicht gegen die Grundsätze der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird, die jedoch in ihrer Auslegung sehr weit gefasst sind[20]. Unter dieser Annahme wären das bestehende Modell der Alterssicherung und die alternativen Modelle daraufhin zu untersuchen, welche Konstruktionsmerkmale hierfür verantwortlich sind und ob sich die verschiedenen Modelle hinsichtlich dieser Merkmale systematisch voneinander unterscheiden.

Waren die Väter von Reformvorschlägen Ende der 70er und in den 80er gleichsam „Rufer in der Wüste“, so kam ihren warnenden Beiträgen in der Zeit um die Jahrtausendwende bzw. der „großen“ Rentenreform 2001 jedoch eine bislang unbekannte Medienpräsenz der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen zu Gute, die sie nicht wie bisher ungehört verhallen ließen. Denn seit Anfang der 90er wird die Kritik an der Tatenlosigkeit gegenüber den demografischen Entwicklungen nicht nur als fundamentale Kritik gegenüber dem Sozialstaat als Ganzes laut[21], sondern als Kritik am bestehenden System der Alterssicherung im Besonderen.

---

[19] Vgl. Schmähl, W., 2000b, S. 464ff.
[20] Vgl. Abendroth, W., 1968, S. 114ff.
[21] Vgl. Leisering, L., 1996, S. 13ff. oder Lampert, H.; Bossert, A., 1992, S. 101ff.

Nach Leisering gibt es insgesamt drei „Lesarten“ bzw. Haupterklärungstypen der sozialstaatlichen Krise[22]. Die Probleme des Sozialstaates können zum einen auf *exogene* Faktoren, d.h. auf Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Oder sie werden durch *endogene* Faktoren erklärt, wenn sie etwa durch Fehlkonstruktionen und Fehlsteuerungen innerhalb des Sozialstaates selbst bedingt sind. Eine dritte, komplexere Erklärungsvariante betont die *Rückkopplungsprozesse* zwischen Sozialstaat und Gesellschaft, was bedeuten soll, dass sich die Probleme des Sozialstaates auch durch nicht-intendierte Folgen früheren sozialstaatlichen Handelns ergeben können.

Diese drei „Lesarten“ der sozialstaatlichen Krise lassen sich m.E. auch in Bezug auf die Analyse der vorliegenden Reformvorschläge im Bereich der Alterssicherung dafür einsetzen, um zu überprüfen, ob die Ursachenzuschreibung für die Krise des Alterssicherungssystems z.B. mit der Positionierung der Autoren innerhalb der politischen Machtarena in Verbindung gebracht werden kann. Entsprechend müssten die Reformvorschläge u.a. auch daraufhin untersucht werden,

- ob die Akteure bzw. Autoren z.B. das aktuell praktizierte Umlageverfahren, die Festlegung auf eine bestimmte Altersgrenze, die Voraussetzungen für den Rentenbezug oder auch die Anwartschaftszeiten, die als endogene Faktoren anzusehen sind, als ursächlich für die Krise ansehen,

- oder ob die sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, etwa durch Produktivitätsfortschritte ausgelöste Massenarbeitslosigkeit oder die deutsche Wiedervereinigung, als Ursache identifiziert werden und somit eine Zurechnung der Krise auf exogene Faktoren erfolgt,

- oder ob rückwirkende Faktoren, z.B. durch sozialpolitische Maßnahmen falsch gesetzte Anreize für das Verhalten Dritter, als krisenursächlich herausgearbeitet werden.

---

[22] Leisering führt zur Veranschaulichung dieser Lesarten den von Offe (1995) herangezogenen Vergleich mit einem Staudamm an: Probleme können exogener Natur sein, etwa durch tektonische Verschiebungen oder Erdbeben verursacht, die den Staudamm zum Einsturz bringen. Probleme können aber auch endogen bedingt sein, wenn etwa bei der Errichtung des Staudammes fehlerhafte statische Berechnungen vorgenommen wurden, so dass z.B. eine unterdimensionierte Staumauer den Wassermassen nicht standhält (Typus „Fehlkonstruktion“). Drittens ist aber auch eine kompliziertere Konstellation denkbar, nämlich, dass Fehler in der Anlage des Staudammes tektonische Verschiebungen auslösen, die ihrerseits mittel- und langfristig das Ganze

Es wird weiterhin von der Annahme ausgegangen, dass die Kritik von Autoren, die endogene Faktoren als Ursache für die sich abzeichnenden Probleme ansehen, schwerer wiegt und dadurch eine größere Distanz zum bestehenden System zum Ausdruck gebracht wird, als wenn exogene Einflussfaktoren als krisenursächlich ausgemacht werden und nicht das System an sich in Frage gestellt wird, was als relative Nähe der Reformväter zum bestehenden Alterssicherungssystem interpretiert werden kann, die dementsprechend eher im Bereich des Zentrums der politischen Entscheidungsarena positioniert sein dürften.

Führt man die einzelnen Aspekte zusammen, so wird die Untersuchung von folgenden Leitgedanken getragen:

1) Durch die beständige Fokussierung der Diskussionen auf die Reform der *gesetzlichen Rentenversicherung* geht der Blick auf die möglicherweise effizienteren Reformvorschläge für die *gesamte Alterssicherung* verloren.

2) In der Literatur zur Diskussion um die Ausgestaltung der Alterssicherung befinden sich schon seit geraumer Zeit inhaltlich und technisch hochdifferenzierte, *alternative* Reformmodelle zum bestehenden System.

3) Das Herausfiltern solcher Reformmodelle, die sich durch ein hinreichend hohes Ausmaß an inhaltlicher und technischer Differenzierung der institutionellen Ausgestaltung auszeichnen, ist nur in Kombination einer *strukturierten Darstellung der an der Reformdiskussion beteiligten Akteure bzw. Akteursgruppen* und eines geeigneten *Analyseschemas* möglich.

4) Vorschläge aus dem Zentrum der politischen Akteursarena sind zum einen dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht zu gravierenden Veränderungen in den politischen Macht- und materiellen Besitzstandsfragen führen und zum anderen dadurch, dass sie eine Vielzahl von

---

zum Einsturz bringen. Hierbei wirken endogene und exogene Bedingungsfaktoren zusammen (rückwirkende Faktoren). Vgl. Leisering, L., 1999, S. 121ff.

Stellgrößen für politische ad hoc-Entscheidungen enthalten, die als machterhaltende Instrumentarien eingesetzt werden können.

5) Vorschläge, die eher der Peripherie der sozialpolitischen Akteursarena entstammen, weisen hingegen einen geringeren Grad an Möglichkeiten der politischen ad hoc-Einflussnahme auf.

6) Reformvorschläge, die grundsätzlich am bestehenden System festhalten, schreiben die Ursachen für aktuelle bzw. sich abzeichnende Krisen eher externen Faktoren zu, während die Reformautoren von alternativen Modellen die Krisenursachen eher endogenen Faktoren zuschreiben.

7) Das bestehende Alterssicherungssystem wird die gesamtgesellschaftlich vertretene Forderung der Vermeidung von Altersarmut für den Großteil der zukünftigen Rentenbezieher nicht erfüllen können.

8) Die Rentenreform 2001 stellt ein typisches Beispiel für eine parametrische Reform dar, die zwar kurzfristig gewollte Auswirkungen haben wird, mittel- und langfristig jedoch auch zu nicht-intendierten negativen Auswirkungen führen wird.

9) Mit der Rentenreform 2001 wurden die seit 1957 gereiften und etablierten politischen Leitbilder, die Lebensstandardsicherung sowie die Vermeidung von Altersarmut, zu Gunsten der finanziellen Belastbarkeit der Beitragszahler aufgegeben.

10) Dieser „Paradigmenwechsel“ wurde in weiten Teilen der Bevölkerung nicht wahrgenommen und dürfte im Falle der Wahrnehmung keine breite Zustimmung bzw. Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung finden.

1.2 Konzeptioneller Aufbau der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff der Reform so definiert, dass sie stets eine Reaktion auf Veränderungen von vergangenen Entwicklungsverläufen ist, die zu aktuell bzw. absehbar unerwünschten Ergebnissen oder Tatbeständen geführt haben oder führen werden. Entsprechend ist es für die Beurteilung der Wirksamkeit von Reformmaßnahmen zum einen erforderlich, die Krisen auslösenden Entwicklungsverläufe nachzuzeichnen und zum anderen die vorgeschlagenen Mittel bzw. Maßnahmen daraufhin zu analysieren, ob sie z.B. hinsichtlich ihrer politischen Zielvorgaben auch erfolgreich umgesetzt werden können.

Der Darstellung der an den wissenschaftlichen und politischen Diskussionen beteiligten Akteure sowie ihrer institutionellen Verortung bzw. ihrer Vernetzung innerhalb der „policy community“ geht zunächst eine historische Rückschau auf die beiden wichtigsten Einflussfaktoren auf das System der Alterssicherung, den demografischen Strukturwandel einerseits und den ökonomischen Wandel der Arbeitswelt andererseits voraus.

Der akteurszentrierte Ansatz erfolgt unter der Annahme, dass der Entscheidungsprozess für oder gegen eine bestimmte Form der Ausgestaltung der Alterssicherung zwar in einem engeren Kreise der sozialpolitischen Akteursarena in Form eines konfliktorischen Prozesses endet, wobei der ebenfalls konfliktbeladene Entstehungsprozess jedoch in einem wesentlich weiter gefassten Umfeld beginnt. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, das Untersuchungsgebiet nicht nur auf denjenigen Ausschnitt der sozialpolitischen Akteursarena zu konzentrieren, in dem die endgültigen politischen Entscheidungen getroffen werden (Zentrum), sondern auch diejenigen Bereiche mit einzubeziehen, die zum erweiterten Umfeld gehören (Peripherie).

Nach der Identifikation und Verortung der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure innerhalb der „policy community“ wird das Analyseschema vorgestellt. Es wird gezeigt werden, dass mit Hilfe dieses Instrumentariums das Ausmaß an inhaltlicher Qualität und technischer Differenzierung der jeweiligen Reformvorschläge bestimmt werden kann. Als Ausgangspunkt für die vergleichende Darstellung der verschiedenen Reformvorschläge wird das Analyseschema zunächst jedoch dafür eingesetzt, die Struktur der Alterssicherung vor und nach der großen Rentenreform 2001 abzubilden. Dies dient zum einen der Demonstration, wie die einzelnen Untersuchungsdimensionen mit Inhalten ausgefüllt werden können (Bestimmung der horizontalen Differenzierung) und zum anderen, wie der Grad an technischer Differenzierung

im Idealfall auszusehen hat (Bestimmung der vertikalen Differenzierung). Da es sich bei der Ausgestaltung der Alterssicherung vor und nach der Reform 2001 jeweils um sog. „real-type-Modelle“ gehandelt hat bzw. handelt, haben beide Systeme somit ihre technische Funktionsfähigkeit grundsätzlich unter Beweis gestellt.

In einem abschließenden Kapitel ist eine Bewertung der „herausgefilterten“ Modelle vorgesehen. Die Evaluation erfolgt vor allem unter dem Gesichtspunkt einer Ziel-Wirkungsanalyse, d.h. es wird versucht, die von den Autoren unterstellten Wirkungsmechanismen herauszuarbeiten, die mit einer bestimmten strukturellen bzw. institutionellen Ausgestaltung verbunden sind, und sie darauf zu untersuchen, ob die von den einzelnen Akteuren proklamierten Zielsetzungen, z.B. im Hinblick auf Vermeidung von Armut im Alter, die Gewährleistung eines bestimmten Einkommensersatzniveaus, die Begrenzung der Kosten (Beitragssätze), aber auch im Hinblick auf Leistungsanreize, volkswirtschaftliche Kapitalbildung, etc. mit den jeweiligen Ausgestaltungsmerkmalen des vorgeschlagenen Modells vereinbar bzw. erreichbar sind.

Durch die mittels des Analyseschemas zuvor ermittelte jeweilige „spezifische“ architektonische Struktur des Modells besteht weiterhin die Möglichkeit, die verschiedenen Alternativen auf bestimmte systematische, strukturelle Merkmalsunterschiede zum bestehenden Modell hin zu untersuchen und sie daraufhin zu prüfen, ob diese Merkmalsunterschiede geeignet sind zu erklären, warum inhaltlich und technisch hoch differenzierte Modelle, die zudem ihre politischen Zielvorgaben möglicherweise wirkungsvoller erreichen als das bisherige System, bisher noch nicht umgesetzt worden sind.

2. Die gesellschaftlichen Randbedingungen des Alterssicherungssystems in Deutschland

In Anlehnung an die von Offe verwendete Metapher des Staudammes können die gesellschaftlichen Randbedingungen als „exogene“ Faktoren angesehen werden. Diese Faktoren wirken „von außen“ in unterschiedlichem Ausmaß auf das System der Alterssicherung ein, fungieren quasi als „Umwelt“ und sind gleichzeitig aber auch Auslöser zur Einführung solcher Sicherungssysteme. Um ein Verständnis dafür zu bekommen, wie die „Umwelt“ beschaffen war, die bei der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung dazu geführt hatte, dieses Sicherungssystem einzuführen und es entsprechend „umweltadäquat“ , d.h. auf die zum

Zeitpunkt der Einführung vorherrschenden exogenen Faktoren hin zu konzipieren, ist es erforderlich, einen kurzen historischen Rückblick zu geben. Auf diese Weise wird auch ersichtlich, inwiefern sich die in der Grundkonzeption festgelegten Systemmerkmale institutionalisiert und bis in die aktuelle Ausgestaltung der Alterssicherung erhalten haben.

2.1 Die historische Rückschau

2.1.1 Das gesellschaftliche Umfeld zu Beginn der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung

Dem offiziellen Datum der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1889 in Deutschland geht ein Zeitraum von ungefähr zwanzig Jahren voraus, in dem die „Altersarmut“ als Teil der größeren „sozialen Frage“ immer mehr an zentraler Bedeutung gewann, gesellschaftlich als gewichtiges Problem erkannt, politisch diskutiert und schließlich als Reichsgesetz verabschiedet wurde.

Mit der gesetzlichen Rentenversicherung fand innerhalb der „Bismarckschen Sozialgesetzgebung“ die Sozialversicherungsgesetzgebung vorerst ihren Abschluss. Der Kontext war jedoch wesentlich weiter gefasst. Zum Ende der zweiten Phase der Industriellen Revolution folgte vor allem in den Bereichen Eisen und Stahl, Maschinen- und Bergbau mit der erfolgreichen Durchsetzung des Industriekapitalismus in vielen europäischen Ländern zunächst anfangs der siebziger Jahre (1873) eine internationale Wirtschaftskrise und eine mehrjährige Phase der Depression, die auch Deutschland erfasste. Dem noch kurze Zeit vorher geschenkten Glauben der Selbstregulation der freien Kräfte der Marktwirtschaft standen die Bilder der sozialen Missstände des Alltags gegenüber, die die Wahrnehmung der Menschen entscheidend beeinflussten und den Wunsch nach staatlichen Eingriffen zur Behebung dieser Umstände aufkommen ließen.

Die von den negativen Folgen der wirtschaftlichen Entwicklung am stärksten betroffene Personengruppe war die zahlenmäßig gegenüber anderen Sektoren überproportional angestiegene Zahl der Industriearbeiter, die sich hauptsächlich aus dem Bereich traditioneller handwerklicher Tätigkeiten und dem Bereich der Landwirtschaft rekrutierte[23]. Die bisher traditionellen

[23] Vgl. Döring, D., 1980, S.11ff.

Formen der sozialen Sicherung im Falle von Krankheit, Invalidität oder Altersschwäche, deren Ressourcen aus dem unmittelbaren Umfeld der Großfamilie für die Bedürftigen gestellt und bezogen wurden, brachen auf und fanden kein adäquates flächendeckendes funktionales Äquivalent[24].

Der ausschließlich auf Leistung ausgerichtete Industriesektor förderte das Konkurrenzprinzip in bisher ungeahnter Weise und zwang die Arbeiter, sowohl zu geografischer als auch zu sozialer Mobilität. Die enge Anbindung und die berufliche Abhängigkeit des Industriearbeiters führte nicht nur zum Wandel der sozialen Institution Familie, d.h. zur weit gehenden Auflösung der Groß- und Verbandsfamilie hin zur modernen Form der Kleinfamilie, sondern lockerte auch noch innerhalb dieses miniaturisierten Familienverbandes die Beziehungsstrukturen der Wohnungs- und Erziehungsgemeinschaft auf, bedingt durch die Notwendigkeit der Erwerbstätigkeit aller arbeitsfähigen Mitglieder.

Die Folge des gemeinsamen sozialen und ökonomischen Schicksals vornehmlich der Gruppe der Arbeiter, die durch den Prozess der Verstädterung zudem einem Konzentrationsprozess unterlagen, war der Zusammenschluss als Interessengruppe, die dadurch an politischer Macht gewann und allein durch ihre Emergenz die Regierung und bürgerlichen Parteien dazu veranlasste, sich nicht nur in Hinblick auf die Eingrenzung und Zurückdrängung dieser Bewegung sondern auch mit ihren Bedürfnissen und Problemlagen zu beschäftigen[25].

Das so öffentlich entstandene Interesse an der Lösung der sog. „sozialen Frage“ im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts konkretisierte sich um das Schlagwort der „staatlichen Sozialversicherung“, die terminologisch mit der „Arbeiterversicherung“ gleichgesetzt wurde[26].

---

[24] Die bis dahin bestehenden Zuwendungen für die sozial Schwachen oder auch Kranken, die nicht von der Familie kamen, wurden entweder von kirchlichen Einrichtungen, von der Gemeinde oder auch genossenschaftlichen Hilfskasseneinrichtungen u.ä. geleistet, die jedoch zum einen nur geringe Teile der Betroffenen erreichten und nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen und zum anderen entweder mit dem Verlust der Bürgerrechte oder sonstigen „repressiven Disziplinierungsmaßnahmen“ einhergingen. Vgl. Alber, J., 1982, S. 24ff.

[25] Hervorzuheben sind in Deutschland die Bemühungen von bürgerlichen Reformpolitikern wie z.B. Adolph Wagner oder Albert Schäffle, die schließlich auch zur Gründung des „Verein für Socialpolitik“ im Jahr 1872 führten und auf internationaler Ebene die Gründung der „Association Internationale des Assurances Sociales“ von Wissenschaftlern und Sozialpolitikern 1908 in Paris. Die Bedeutsamkeit der Bewältigung des Problems der sozialen Sicherung findet daneben ihren Ausdruck in Diskussionsforen z.B. auf Weltausstellungen im Zeitraum von 1883 bis 1904 oder der Einberufung von Kongressen eigens zum Thema Alterspensionen (Kopenhagen 1910).

[26] Vgl. Ehmer, J., 1990, S. 90.

Die Erwartungen von Seiten der Arbeiter waren, vor den Lebensrisiken, die von den industriekapitalistischen Produktionsverhältnissen ausgingen, wie z. B. des Verlustes oder der Beeinträchtigung der Arbeitskraft durch Unfall, Krankheit, Invalidität und der Altersschwäche von staatlicher Seite aus geschützt zu werden[27].

Aus den zu dieser Zeit vorliegenden bevölkerungsstatistischen Grundlagen war nämlich ersichtlich, dass der Prozess der industriellen Revolution von einem demografischen Wandel der Bevölkerung flankiert wurde. Neben einer steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung kam es auch zu einer Abnahme der Säuglingssterblichkeit und zu einer Abnahme der Sterblichkeit in den höheren Altersgruppen.

Während die Quote der Säuglingssterblichkeit sank, hatte die hohe „vorindustrielle“ Geburtenrate noch Bestand[28] und führte so zu einem starken Bevölkerungswachstum und somit auch zu einer Verschärfung der Altersarmut. Diese Entwicklungsverläufe zeichneten sich zur Zeit der „Bismarckschen Sozialgesetzgebung“ schon recht deutlich ab und es bot sich an, dieses Problem im Rahmen der Gesetzgebung gleich mit zu berücksichtigen[29].

2.1.2 Die damalige politische und wirtschaftliche Akteursarena

Die Implementierung des staatlichen sozialen Sicherungssystems, das u.a. Schutz vor den ökonomischen Auswirkungen des Risikos „Alter“ bieten sollte, geschah zum Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland zu einer Zeit, in der Gesellschaft und Staat wie oben erwähnt, einem starken Wandel, sowohl in politischer und ökonomischer als auch in demografischer Hinsicht, unterworfen waren. Die zunehmende internationale Solidarisierung ökonomisch benachteiligter Schichten und der nationale Zusammenschluss zu politischen Akteursgruppen auf der einen und das Entstehen neuer großer Industriezweige, die ebenfalls politischen Ein-

---

[27] Obwohl das Risiko gegen Alter geschützt zu werden in Bezug auf die Motivation von Seiten des Arbeitgebers dieses Risiko zu übernehmen als auch in Bezug auf die Organisationsformen mit spezifischen Problemen verbunden ist, die sich von den Problemen, die mit dem Schutz vor den anderen o.g. Risiken verbunden sind, deutlich unterscheiden, wurde dies in den Diskussionen um die Sozialgesetzgebung nicht gesondert behandelt.

[28] Besser bekannt unter dem Begriff des „ersten demografischen Übergangs“.

[29] Das erst im nachhinein einsetzende Bewusstsein um die Sonderstellung der „gesamtgesellschaftlichen“ Altersvorsorge innerhalb der umfassenden Sozialgesetzgebung wird u.a. auch daraus ersichtlich, dass das ursprünglich von Bismarck in seiner berühmten „Kaiserlichen Botschaft“ am 17. November 1881 im Reichstag propagierte Modell der staatlichen Altersversorgung in seiner endgültigen Version acht Jahre später nach starkem parlamentarischen Widerstand in wesentlichen Punkten stark modifiziert eingeführt wurde.

fluss gewannen, auf der anderen Seite stellten den Staat vor die Aufgabe, die Gesellschaft und die Wirtschaft vor dem Hintergrund veränderter Randbedingungen neu zu organisieren.

Die vorherrschende Theorie der sozialen Steuerung ging auf die Überlegungen von Adam Smith zurück, dass die optimale Ausnutzung der Arbeitsteilung unter den Voraussetzungen der Absetzbarkeit der produzierten Mengen auf dem Tauschweg, mit Geld als allgemein anerkannten Tauschmittel, zur Steigerung der wirtschaftlichen Produktion führte. Der freie Markt und sein Preismechanismus würden damit die Produktivität der Arbeit erst wirklich entbinden. Die gängige Lehrmeinung der Vertreter der klassischen Nationalökonomie war die, dass das Angebot und die Nachfrage den Markt regeln und die Märkte wiederum in der Lage sind, das gesamte wirtschaftliche Geschehen zu lenken und auszubalancieren (*invisible hand*). Bis es 1873 zum bisher größten Kurssturz an der Berliner Börse kam, sahen sich die Wirtschaftsexperten in allen ihren Lehrmeinungen und Prognosen bestätigt und entsprechend groß war die Versuchung, die Markttheorie auch als Grundlage für ein Gesellschaftsmodell zu verwenden, das sich vollkommen durch die Märkte zu regeln vermag.

Die logische Konsequenz aus diesem Gedankengang war die, dass Eingriffe des Staates in bezug auf die soziale Steuerung nicht notwendig waren, sich möglicherweise sogar als hemmend auswirken könnten. Als man sich in der wirtschaftlichen Depressionsphase, die durch Absatzeinbrüche, Kapitalknappheit und steigende Kreditzinsen, die in Verbindung mit den durch die Produktionsausweitung verursachten Preissteigerungen zum Zusammenbruch zahlreicher Firmen und somit zu Massenarbeitslosigkeit führte, eines besseren belehrt sah und auch die wirtschaftspolitische Umstellung vom Freihandel zur Schutzzollpolitik, im Jahr 1878 nicht den erhofften Aufschwung brachte, wurde dann doch wieder auf den Staat als möglichen Korrekturfaktor zur Behebung der gesellschaftlichen Missstände zurückgegriffen.

Das staatliche Geschehen wurde zur damaligen Zeit stark durch die Person Otto von Bismarck geprägt. Als König Wilhelm I. von Preußen 1862 Bismarck zum Ministerpräsidenten ernennt und dieser verspricht, „wie ein kurbrandenburgischer Vasall, der seinen Lehnsherrn in Gefahr sieht“ zu handeln und notfalls auch gegen Parlament und Verfassung zu regieren, werden die politischen Entscheidungen in den nächsten Jahrzehnten durch die realpolitisch konservativen und antiliberalen Grundzüge der Person Bismarcks stark beeinflusst, gestützt auf Gesetzesapparat und Armee.

Seit dem Inkrafttreten der von Bismarck konzipierten Verfassung des Norddeutschen Bundes mit föderativen Charakter sind als übergeordnete Bundesorgane der Bundesrat und der Reichstag eingerichtet worden. Dabei übernahm der Bundesrat die Funktionen eines Gesamtministeriums, an dessen Spitze der preußische König als Bundespräsident stand. Entscheidend war die Zusammensetzung der Stimmen im Bundesrat, in dem Preußen mit 17 von 43 Stimmen vertreten und damit in der Lage war, Verfassungsänderungen zu verhindern.

Der Reichstag, der zusammen mit dem Bundesrat für die Gesetzgebung zuständig war, setzte sich aus 297 Abgeordneten zusammen, die in allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen[30] gewählt wurden. Die Proklamation des preußischen Kaisers Wilhelm I. zum Deutschen Kaiser 1871 vollendete die Vereinigung der deutschen Staaten zu einem einheitlichen Nationalstaat, die vor allem von Vertretern des liberalen Bürgertums befürwortet wurde. Seine politische Vormachtstellung baute Bismarck durch das Erreichen des Beitritts der süddeutschen Staaten zum Norddeutschen Bund aus. Durch das Einverständnis dieser Staaten kam es zur Gründung des Deutschen Reiches, das unter preußischer Hegemonie stand. Den außenpolitischen Erfolgen Bismarcks standen umstrittene innenpolitische Entscheidungen gegenüber. Als Bismarck am 24. Mai 1878 ein Verbot der sozialdemokratischen Organisationen forderte, dem ein misslungenes Attentat auf den Deutschen Kaiser Wilhelm I. vorausging, und der liberale Reichstag dieses wegen rechtlicher Bedenken ablehnte, ließ Bismarck ihn kurzerhand auflösen. Dieses Vorgehen sicherte ihm zwar nicht die Zustimmung zu seinen Entwürfen in der nächsten Abstimmung, sondern erhöhte lediglich die Wahrscheinlichkeit hierfür.

Der „neue“ Reichstag verabschiedete dann auch am 21. Oktober 1878 mit 221 gegen 149 Stimmen das „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“. Konservative und Nationalliberale stimmten dafür, Sozialdemokraten, das Zentrum und die Fortschrittspartei dagegen. Das „Sozialistengesetz“ als Ausnahmegesetz untersagte sämtliche „sozialdemokratischen, sozialistischen und kommunistischen“ Versammlungen, Organisationen und Publikationen und ermöglichte die Verfolgung und Verhaftung ihrer Sympathisanten[31].

---

[30] Frauen waren bis 1918 vom Wahlrecht ausgeschlossen.

[31] Der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands, die die stärkste Interessenvertretung der Belange der sozial und ökonomisch benachteiligten Industriearbeiterschicht war, wurde dadurch die Grundlage als aufstrebende Massenpartei entzogen. Ihre Abgeordneten durften zwar ihr Mandat ausüben, aber keine Versammlungen abhalten.

Vor diesem Hintergrund geschah also die Neuorganisation der am Boden liegenden Wirtschaft und der sozial stark zerrütteten Gesellschaft. Das ordnungspolitische Leitbild, eindeutig geprägt durch die Vorstellungen Bismarcks, sah so aus, dass die bestehende politische Ordnung mit Mehrheit im Reichstag auf Seiten der nationalen Liberalen, der Konservativen und des Zentrums, die sich aus den Schichten der Adligen und Bürgerlichen zusammensetzten, auf jeden Fall erhalten bleiben sollte[32].

Mit der von Bismarck vorangetriebenen Schutzzollpolitik wurde das Ziel verfolgt, die Wirtschaft vor schädlichen Einwirkungen von außen staatlich zu schützen, bei gleichzeitiger Wirtschafts- und Rechtsfreiheit nach innen. Es wurde also am ökonomischen Liberalismus festgehalten, jedoch innerhalb nationaler Grenzen. Diese Verordnung spiegelte auch den Konflikt zwischen den liberalen und den konservativen politischen Kräften wider[33].

Während Bismarck bezüglich der Altersvorsorge noch die Vorstellung einer Staatspension hatte, die nicht beitragspflichtig war und aus den Mitteln der Staatskasse finanziert worden wäre, sah das am 22.06.1889 verabschiedete Reichsgesetz hingegen vor, dass über die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter diejenigen Personen einer Versicherungspflicht unterliegen sollen, die das 16. Lebensjahr erreicht hatten und „welche als Arbeiter, Gehilfen, Gesellen oder als Dienstboten gegen Lohn oder Gehalt beschäftigt werden“ sowie jene Privatbeamten und Handlungsgehilfen, die weniger als 2000 Reichsmark im Jahr verdienen[34].

Die Zusammenlegung der Risiken Invalidität und Alter entstammt der damals vorherrschenden Meinung, dass das Alter eine Sonderform der Invalidität darstellt[35]. Entsprechend lag die Bezugsberechtigung für den Erhalt einer *Altersrente* erst dann vor, wenn der Versicherte das 70(!). Lebensjahr erreicht hatte, dreißig Jahre lang Beiträge eingezahlt hatte und *nicht* er-

---

[32] Tennstedt formuliert es so, dass „in einer Politik der „inneren Reichsgründung“ mit stark repressiven Zügen die „vaterlandslosen Gesellen“ unter Aufrechterhaltung politischer sozialer Ungleichheit negativ integriert, die Härten des den „Volkswohlstand“ hervorbringenden kapitalistischen Systems abgemildert und die Existenz dieses kapitalistischen Systems und der bürgerlichen Gesellschaft stabilisiert werden. Vgl. Tennstedt, F., 1981, S. 137.

[33] In den Preußischen Jahrbüchern findet sich ein Beitrag von Wehrenpfennig, der die Situation anschaulich beschreibt: „Wer sein Vermögen in schlechten Aktien zugesetzt hat, klagt nicht seine Unvorsicht, sondern das Aktiengesetz an. Wer an soliden Papieren verloren hat, sieht die Schuld nicht in dem Wechsel alles Irdischen, der seit Pharaos Zeiten auf fette Jahre magere folgen ließ, sondern in unserer falschen Wirtschaftspolitik. Der Industrielle beschwert sich über den Zolltarif, der Landmann über die Freizügigkeit, beide zusammen über die Frachtsätze der Eisenbahnen. (...) Einrichtungen, die bei anderen Kulturvölkern seit Jahrhunderten bestehen, werden, wie z.B. die Grundsätze unserer Gewerbeordnung, als schädliche Neuerungen angegriffen“. Vgl. Wehrenpfennig, W., 1876, in: Tennstedt, F., 1981, S. 142.

[34] Vgl. Döring, D., 1980, S. 15ff.

[35] Dies verdeutlicht auch, dass der Zustand „Alter“ zu dieser Zeit begrifflich sehr undifferenziert aufgefasst wurde und fast durchgängig mit negativen Attributen besetzt war.

werbsunfähig war. D.h. die Altersrente war als *Zuschuss* für die über 70jährigen, noch arbeitenden Versicherten gedacht, der ihnen eine Schonung ihrer Kräfte erstatten sollte[36].

Die höhere *Invaliditätsrente* wurde dann ausgezahlt, wenn der Versicherte das 70. Lebensjahr vollendet hatte und *zudem* seine Erwerbsfähigkeit nachweislich um zwei Drittel gemindert war[37]. Diese Erwerbsunfähigkeit musste dauerhaft sein, jedoch war der Bezug generell schon nach fünf Jahre Beitragszeit möglich. Bis es den Versicherten rein zeitlich möglich war, dreißig Beitragsjahre im Falle der Altersrente, bzw. 5 Jahre im Falle der Invalidenrente vorzuweisen, gab es Übergangsregelungen, die den Bezug einer Alters-, bzw. einer Invaliditätsrente schon ab einer dreijährigen Beschäftigungszeit, bzw. Versicherungszeit ermöglichten[38].

Die Finanzierung der Alters- und Invaliditätsversicherung erfolgte durch hälftige Beiträge sowohl der Arbeiter als auch der Arbeitgeber[39], gestaffelt nach zunächst vier[40] und seit dem Jahr 1899 nach fünf unterschiedlichen Lohnklassen, für die feste Beiträge bestimmt wurden[41]. Der staatliche Beitrag „beschränkte“[42] sich auf einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 50 Mark sowohl für die Altersrente als auch für die Invaliditätsrente. Dieser Zuschuss wurde von der jeweiligen öffentlich rechtlichen Landesversicherungsanstalt[43] als Grundbetrag in Höhe von 60 Mark gezahlt, der jedoch lediglich für die Invaliditätsrente galt. Die Lohnklasse bestimmte auch die Höhe des Steigerungsbetrages, der für jede vollendete Beitragswoche angerechnet wurde.

---

36 Vgl. Döring, D., 1980, S. 16.

37 Der Grad der Erwerbsunfähigkeit wurde über die Lohnhöhe ermittelt. Wenn der Versicherte nicht mehr in der Lage war, ein Viertel bis ein Drittel seines bisherigen Lohnes zu verdienen, wurde dauernde Erwerbsunfähigkeit unterstellt. Vgl. Döring, D., 1980, S. 17.

38 Für Personen, die das 40. Lebensjahr bei Inkrafttreten des Reichsgesetzes überschritten hatten, verringerte sich die Wartezeit (30 Beitragsjahre) um die Anzahl der Jahre, wie der Versicherte die Zahl 40 überschritten hatte.

39 Zur Entrichtung des Beitrages war zunächst nur der Arbeitgeber verpflichtet, der wiederum im Regelfall die Hälfte des Beitrages vom Lohn des Arbeitnehmers einbehielt.

40 Die Lohnklassen wiesen 1889 folgende Spannbreiten auf: Lohnklasse I: bis 350 Mark, Lohnklasse II zwischen 350 – 550 Mark, Lohnklasse III: zwischen 550 – 850 Mark und Lohnklasse IV: über 850 Mark Jahresverdienst.

41 Durch die festgelegten Beitragsbelastungen je Lohnklasse ergeben sich bedingt durch die zum einen recht großen und zum anderen in sich variierenden Spannbreiten uneinheitliche Belastungswerte, die zwischen 1,3% und 2,7% der Arbeitseinkommen liegen können. Vgl. Döring, D., 1980, S. 22.

42 Beschränkung insofern, dass nach dem Bismarckschen Vorschlag 1881 die Altersvorsorge komplett aus der Staatskasse getragen werden sollte. Auf der anderen Seite bedeuteten 50 Reichsmark immerhin einen staatlichen Zuschuss in Höhe von ca. 20% bis 50% - je nach Lohnklasse - der bezogenen Altersrente.

43 Die Invaliditäts- und Altersversicherung wurde als eigenständige Organisation in Form öffentlich-rechtlicher Landesversicherungsanstalten konzipiert, die zwar einem gemeinsamen Reichsversicherungsamt unterstanden, das sich aber lediglich auf Kontrollfunktionen beschränkte und im Streitfalle zwischen Versicherten und Versicherern als Schlichtungsinstanz fungierte.

Die Zusammensetzung aus drei Komponenten, aus der sich die Höhe der Invaliditätsrente ergab (Reichszuschuss, Versicherungsanstaltszuschuss sowie beitragsabhängiger Steigerungsbetrag), von denen zwei auf Grundbeträge fixiert waren, führte dazu, dass die unterschiedlichen Invaliditätsrentenhöhen lediglich durch das Element bestimmt wurden, das aus den nach Lohnklassen differenzierten Steigerungsbeträgen pro Beitragswoche bestand. In der Berechnung der Altersrente fehlte der Zuschuss in Höhe von 60 Mark der Versicherungsanstalt ebenso, wie nicht die gesamte tatsächliche Beitragsdauer mit bestimmten Steigerungssätzen bei der Festsetzung der Rentenhöhe berücksichtigt wurde, sondern lediglich eine Zeit von maximal 30 Beitragsjahren[44], was den Zuschusscharakter der Altersrente gegenüber der Invaliditätsrente hervorhob.

Durch diese Konstruktion waren zwar die wesentlichen strukturellen Grundzüge des auch heute noch bestehenden Modells der gesetzlichen Rentenversicherung festgelegt worden[45]. Den grundsätzlich bestehenden Analogien in den Strukturmerkmalen des heutigen Modells stehen jedoch deutlich unterschiedliche Niveaueigenschaften sowohl auf Seiten der Beiträge als auch auf Seiten der Zahlungen gegenüber. Der *monatliche* Rentenbeitrag belief sich sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber je nach Lohnklasse[46], auf zwischen 7 und 15 Pfennige wöchentlich, was bei 30 Beitragsjahren[47] zu einer *jährlichen* Altersrente von ca. 106 bis 191 Mark, bzw. einer jährlichen Invaliditätsrente von ca. 138 bis 293 Mark führte[48].

---

[44] Ein Beitragsjahr ging mit 47 Beitragswochen in die Berechnung ein. Bei Überschreiten der tatsächlichen Beitragsdauer von 1410 Wochen (30 Jahren) wurden die in dieser Zeit für den Versicherten günstigsten Beitragswochen als Bemessungsgrundlage verwendet, d.h. die in höchsten Lohnklassen angesiedelten Beitragswochen.

[45] Die Hinterbliebenen fanden im Todesfalle der Versicherten in der Gesetzgebung der Alters- und Invaliditätsrente keine angemessene Berücksichtigung. Den Witwen und den ehelichen Kindern unter 15 Jahren wurde die Hälfte des bis zum Tode geleisteten Gesamtbeitrages erstattet, wenn der Versicherte mindestens 5 Beitragsjahre aufwies und selbst noch keine Rente bezogen hatte. Diese Regelung galt auch bei den vaterlosen Kindern von weiblichen Versicherten.

[46] Das Reichsgesetz von 1889 sah folgende Lohnklassen und Beiträge (wöchentlich) vor: Lohnklasse I: 14 Pfennige, Lohnklasse II: 20 Pfennige, Lohnklasse III: 24 Pfennige und Lohnklasse IV: 30 Pfennige.

[47] D.h. aber auch, dass die Renten in der Zeit, bis man 30 Beitragsjahre aufweisen konnte (1921), entsprechend niedriger ausfielen. Die höchste Invalidenrente, die jemand 1910 erreichen konnte, lag bei ca. 300 Mark. Da dieser Betrag die höchste Lohnklasse und ununterbrochene Beitragszahlung seit 1889 voraussetzte und dies nicht die Regel war, betrug die durchschnittliche Invalidenrente 1911 erst 187 Mark und die durchschnittliche Altersrente lag bei 166 Mark. Vgl. Hentschel, V., 1983, S. 26.

[48] Dies würde bedeuten, dass zum Zeitpunkt der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung ein „Eckrentenniveau“ bei Bezug einer Altersrente von ca. 20% - 30% (!) und bei Bezug einer Invaliditätsrente von ca. 40% - 50% des Durchschnittseinkommens eines Arbeiters vorgesehen war.

Im Jahr 1892 betrug die Mitgliederzahl in der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt ca. 11,6 Millionen Erwerbstätige[49]. In Relation zu den über 70jährigen lag die Zahl der Altersrentenbezieher immerhin knapp 20 Jahre nach Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung erst bei ca. 17%, was sowohl daran lag, dass neben dem bis dahin insgesamt relativ geringen Geltungsbereich der gesetzlichen Rentenversicherung[50] noch knapp 40% der über 70jährigen von eigener Erwerbstätigkeit lebten, unter ihnen etwa ein Drittel als unselbstständige Beschäftigte[51]. Diese Zahl lag dann aber doch schon deutlich unter der Zahl der Altersrentner und führte Ehmer zu dem Schluss, „daß auch in Deutschland schon in den ersten Jahren nach Einführung der Pensionsversicherung für alle Arbeiter ein Rentnerdasein zumindest wahrscheinlicher war als die Fortsetzung der Berufstätigkeit“[52].

Spätestens mit der Einführung der staatlichen Sicherung gegen das Risiko Alter setzten sich die konservativen gegen die liberalen Prinzipien durch. In welchem Verhältnis nun die Angst vor der vermeintlichen revolutionären „sozialistischen“ Gefahr und das moralische Verantwortungsgefühl von Seiten des Staates gegenüber seinen Bürgern stand, ist für die faktische Umsetzung in Form der staatlichen Sozialversicherungsgesetzgebung letztendlich unerheblich gewesen.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang vielmehr die Frage, wie die Arbeiterbewegung auf das politische Agens von Seiten des Staates zur Umsetzung dieses politischen Leitbildes reagierte. Die im Parlament erlassenen Reichsgesetze, die eine staatlich gelenkte Sozialpolitik bedeuteten und gegen die die Sozialdemokraten und die Abgeordneten der Fortschrittspartei aus diesem Grund stimmten, sahen - vereinfachend ausgedrückt - vor, dass es für erwerbstätige Personen, die von bestimmten Risiken betroffen waren „Güter“ in Form von Sach- oder Geldleistungen zu verteilen gab, deren Inanspruchnahme man sich vorher durch Zwangsmitgliedschaft und Beiträge erwarb, die gesetzlich vorgeschrieben waren.

Die durch die Versicherungspflicht erreichte Erfassung der breiten Massen der Gesellschaft stellte ein Novum im Bereich der flächendeckenden Bekämpfung der sozialen und wirtschaftlichen Missstände dar und wurde entsprechend mit Skepsis betrachtet. Während das Interesse

---

49 Das entsprach 54% v.H. der Erwerbsbevölkerung. Vgl. Alber, J., 1983, S. 460..

50 1891/1900 erreichten von 100.000 Geborenen männlichen Geschlechts nur 23.195 das 70. Lebensjahr. Vgl. Tennstedt, F., 1981, S. 183.

51 Indirekt wird durch diese Zahlen zudem die relativ hohe Bedeutung der übrigen Bezugsquellen der Alterssicherung wie z.B. Ersparnisse, private Versicherungen, Leibrenten u.ä. ausgedrückt.

52 Vgl. Ehmer, J., 1990, S. 104.

von Seiten des Staates und des Arbeitgebers an der Unfall- und Krankenversicherung, die auf eine kurzfristige Regeneration der in den Wirtschaftsprozess eingebundenen Arbeitskraft „Mensch“, fixiert war, von Seiten der Arbeitnehmer nachvollzogen werden konnte und auch in ihrem eigenen Interesse stand, zumal mit der gesetzlichen Krankenversicherung die schon vor Bismarck bestehenden Knappschafts- und Hilfskassen lediglich ergänzt wurden, lagen die Gründe für das Engagement des Staates für eine gesetzliche Invaliditäts- und Altersversicherung nicht so offensichtlich auf der Hand[53;54].

Die Ablehnung des Reichsgesetzes durch die Sozialdemokraten und die Fortschrittspartei und das allgemeine Misstrauen gegenüber der staatlichen Sozialgesetzgebung entsprang aber nicht nur dem Protest gegenüber einer politischen „Käuflichkeit“, sondern beruhte auch durchaus auf berechtigten Einwänden, was die Ausgestaltung dieses Versicherungszweiges betraf[55].

Die normative Kraft des Faktischen führte im weiteren Verlauf dazu, dass man von Seiten der Arbeiterbewegung zumindest versuchte, das bereits Beschlossene in politischen Auseinandersetzungen nicht nur zu akzeptieren, sondern in einem konfliktorischen Prozess auch nach seinen eigenen Grundsätzen mitzugestalten. Die Kritik und die Forderungen setzten an der formellen Organisation der einzelnen Versicherungszweige an, mit dem Ziel, dem Staat und den Arbeitgebern so wenig wie möglich Kontrollmöglichkeiten zu überlassen, an den Verteilungsmechanismen, mit dem Ziel, finanzielle Umverteilungen innerhalb der Gesellschaft zu erreichen und an den Anspruchskriterien insgesamt, wie z.B. den Anwartschaftszeiten oder der Altersgrenze.

---

[53] In Tennstedt (1981: 182ff.) findet man folgendes Zitat: „Welch ein merkwürdiges Gesetz! In der ganzen Welt findet man nicht seinesgleichen. Die Fürsorge für Hilfsbedürftige, die bisher sozial gesinnte Arbeitgeber und sonstige wohltätige Menschen und Vereine ausübten, wird verstaatlicht! Und was für Vorteile bringt das Gesetz? Die Arbeitgeber müssen die Hälfte der Versicherungsbeiträge zahlen, ohne dafür eine Gegenleistung oder eine Verringerung ihrer bisherigen freiwilligen Leistungen zu erhalten. Auch die Arbeitnehmer haben für ihre Beitragshälfte kaum eine Gegenleistung, da sie erst mit siebzig Jahren eine Rente bekommen, dieses Alter aber nur wenige erreichen. Die Rentenbeiträge sind außerdem zu wenig zum Leben, zu viel um zu Sterben. Das Gesetz ist wohl nur geschaffen, um eine Anzahl von neuen Beamten zu beschäftigen und zu besolden. Also fort mit dem „Wapperlgesetz“, wie die Bayern es nannten“ (H. Althoff).

[54] Auch die Beitragsleistungen der Arbeitgeber zu dieser Versicherung waren kurzfristig gesehen ohne direkten Nutzen verknüpft und ergaben erst unter dem „symbolischen, hegemonialen und perspektivischen (Ehmer 1990: 92)“ Gesichtspunkt mit mittel- und langfristigen Vorteilen einen Sinn. Dieser bestand darin, die soziale Stabilität der bürgerlichen Gesellschaft und die Integration der arbeitenden Klassen zu fördern.

[55] In der Tat finden sich weder in den historischen Quellen noch in der einschlägigen Literatur Hinweise darauf, dass die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in irgendeiner Weise durch Vorschläge von Seiten der Arbeitnehmern beeinflusst worden ist.

Auch wenn Alber[56] in überzeugender Weise zu dem Schluss kommt, dass sozialpolitische Initiativen weder durch sozio-ökonomische noch durch politische Rahmenbedingungen allein hinreichend erklärt werden können, so lässt sich wenigstens festhalten, dass sie, sobald sie im autoritären System des kaiserlichen Deutschlands eingeführt worden waren, überwiegend durch das ordnungspolitische Leitbild des politischen Machtzentrums geprägt waren und deren Interessen zum Ausdruck brachten.

2.1.3 Die wichtigsten Entwicklungsschritte der gesetzlichen Rentenversicherung in der Anfangsphase

Mit der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung als Teil einer umfassenderen Sozialversicherungsgesetzgebung nahm der Staat einen Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit und Einkommensverwendung sowie eine Ergänzung der Markteinkommen durch öffentliche Transferzahlungen vor. Damit stellte, so Alber, die staatliche Sozialversicherung auf der einen Seite eine Veränderung des kapitalistischen Wirtschaftssystems dar, die jedoch durch die Milderung des sozialen Elends und der Verstetigung der Massenkaufkraft auf der anderen Seite auf tiefgreifende Einschnitte in das Herrschaftsverhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb zur Stabilisierung des Kapitalismus verzichtete[57]. Das Verständnis dieses „Doppelcharakters“ ist deshalb bedeutend, weil darin die Ursache für die häufigen Lagerwechsel innerhalb der Machtarena von Staat, Betrieb und Gewerkschaft sowohl der Gewerkschaften als auch der Unternehmervertreter begründet liegt, was die Errichtung oder Erweiterung von Sozialversicherungen, bzw. von Zweigen der Sozialversicherung betrifft.

Auch wenn die Auseinandersetzung in Bezug auf die grundlegende Modellausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung in Form einer Zwangsversicherung mit einem Sieg konservativer Prinzipien ausging, lag dem Prinzip der Selbstverwaltung in der Alters- und Invalidenversicherung wiederum ein liberaler Gedanke zugrunde. Demnach wurden die Versicherten und ihre Arbeitgeber im Verhältnis ihrer Betragsanteile mit der Führung der Versicherungsgeschäfte betraut. Die Vorstände der Landesversicherungsanstalten waren wegen des Reichszuschusses zu einem Teil mit ernannten Staatsbeamten und zu weiteren Teilen mit gewählten, ehrenamtlichen Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzt.

---

[56] Vgl. Alber, J., 1982, S. 103.

Diese Organisationsform wurde auch für die im Jahr 1911 eingeführte Invaliditäts- und Altersversicherung für Angestellte übernommen, einer Personengruppe, die man ebenfalls durch die Sozialpolitik mit dem „Reich“ zu verbinden versuchte. Eine Aufnahme der Angestellten in die schon bestehende Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter scheiterte am Selbstverständnis der Angestellten, die ihre Privilegien gegenüber den Arbeitern auch in ihrer Rentenkarriere berücksichtigt sehen wollten, was wiederum sowohl in konservativen als auch liberalen politischen Kreisen verbreiteten Anklang fand.

Interessanterweise stimmten auch Sozialdemokraten der Gesetzesvorlage im Reichstag zu, weil sie sich hiervon eine Vergrößerung ihrer Wählerschaft erhoffte und so kam es, dass, so Hentschel (1983: 20), „die am wenigsten einleuchtende, problemhafteste Sozialversicherungsvorlage von grundsätzlicher Bedeutung im Kaiserreich zur einzigen geriet, die einstimmig angenommen wurde“.

Im Gegensatz zur Arbeiterversicherung wurde die Angestelltenversicherung ohne Reichszuschuss, alleine durch Beiträge – ebenfalls wieder hälftig zwischen Arbeitgeber und Angestellten – finanziert. Diese lagen mit 7% - 8% des Gehalts wesentlich höher als die Beiträge der Arbeiter, die vom Lohn abgezogen wurden. Entsprechend höher fielen aber auch die Leistungen im Rentenfall aus, die sich an den Pensionen der Staatsbeamten orientierten. Die Versicherungspflichtgrenze von 5000 Mark Jahreseinkommen führte dazu, dass ca. 90% der Angestellten in die Angestelltenversicherung aufgenommen wurden. Diejenigen Angestellten mit weniger als 2000 Mark Jahresgehalt verblieben in der Invaliden- und Arbeiterversicherung und traten flankierend in die Angestelltenversicherung ein, wobei die Rentenansprüche entsprechend miteinander verrechnet wurden[58].

Bis zum Jahr 1911 galten die Ansprüche im Falle von Invalidität oder Alter sowohl für Arbeiter als auch für Angestellte lediglich für die Versicherten selbst, d.h. im Todesfalle verfiel ihr zuvor erworbener Anspruch. Im Zusammenhang mit der Reichsversicherungsordnung wurde von nun an die Hinterbliebenenversicherung gesetzlich eingeführt, d.h. der Leistungsanspruch wurde um das Risiko des Todes des Ernährers erweitert. Während die Witwen von Arbeitern

---

[57] Vgl. Alber, J., 1982, S. 41ff.

[58] Gegenüber der Arbeiterversicherung gab es noch weitere Vergünstigungen, die darin bestanden, dass das Versicherungsrisiko „Invalidität“ schon dann vorlag, wenn sie nicht mehr als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens von Angestellten mit ihren Tätigkeitsmerkmalen verdienen konnten, also spezifisch berufsunfähig waren und nicht wie die Arbeiter erwerbsunfähig im Sinne von einer beliebig gearteten Tätigkeit. Desweiteren erhielten die Angestellten ihre Altersruhegelder schon mit Eintritt des 65. Lebensjahres und nicht wie bei den Arbeiter mit dem 70. Lebensjahr.

lediglich im Falle der eigenen Erwerbsunfähigkeit eine abgeleitete Rente erhielten, hatte jede Angestelltenwitwe[59] einen Anspruch auf die Rente des Mannes und betrug ca. zwei Fünftel dessen, was ihrem Mann zugestanden hätte.

Obwohl diese Regelung zu einer Inklusion breiter Bevölkerungsgruppen in die gesetzliche Rentenversicherung führte, konnte das Verhältnis zwischen Beitragszahler und Beitragsempfänger dadurch aus finanzierungstechnischer Sicht nicht wesentlich zu Gunsten der Beitragszahler verbessert werden, da sich in Folge der steigenden Lebenserwartung auch die Zahl der Leistungsempfänger deutlich erhöhte[60].

Mit dem damit sicherlich verbundenen Akzeptanzgewinn auf Seiten der neuen Empfangsberechtigten gegenüber der Staatsbeteiligung an sozialen Sicherungsaufgaben geht aber auch ein höheres Maß an staatlicher Penetration einher, die sich im Falle des deutschen Sozialversicherungswesens zu damaliger Zeit überwiegend auf Kontrollmöglichkeiten und –vorschriften zur Stabilität des Lohnarbeitsverhältnisses bezogen[61]. Aus diesem „zweiten Doppelcharakter“, der sich aus dem zunehmenden Maß an Verantwortlichkeit und Kontrollmöglichkeit ergab, gegenüber dem zuvor genannten Doppelcharakter, der sich aus dem Eingriff in die Vertragsfreiheit und öffentlichen Transferzahlungen zusammensetzte, verbreitete sich mit jeder neu einbezogenen Personengruppe auch die Bühne politischer Auseinandersetzungen, die sich - wie schon bei Einführung der Rentenversicherung – wiederum um das Ausmaß der Kontrollvorschriften und der Leistungen drehten.

Als Zwischenergebnis der historischen Rückblende – die von der Einführung bis zum Jahr 1911[62] erfolgte – kann festgehalten werden, dass die Altersrente als ein Sonderfall der Invalidität, quasi als Zuschuss auf extrem niedrigen Niveau angelegt war und als funktionales Äquivalent zur zusammenbrechenden Familiensicherung eingeführt wurde. Die Altersrente besaß Versicherungscharakter, war beitragsbezogen und die Finanzierung erfolgte über ein Anwartschaftsdeckungsverfahren.

---

59 Die Einführung einer Hinterbliebenenversicherung für Angestellte erfolgte ebenfalls 1911.

60 Mit 57% v.H. der Erwerbsbevölkerung lag die Zahl der Mitglieder der Rentenversicherung lediglich um 3% höher als vor Einschluss der Angestellten im Jahr 1910, die wiederum nicht höher lag als 1895. Alber sieht in den quantitativen Daten, die den zögerlichen Verlauf der Mitgliederzahlen wiedergeben einen Beleg für den quasi-experimentellen Charakter der frühen Sozialversicherungsprogramme. Vgl. auch Alber, J., 1982, S. 56.

61 Vgl. Alber, J., 1982, S. 42ff.

62 Dieser Zeitraum spiegelt m.E. die Entwicklungsphase der gesetzlichen Rentenversicherung bis hin zur gefestigten Etablierung als flächendeckendes Alterssicherungsinstrument hinreichend wider, das in seinen Grundzüge auch noch heute Bestand hat. Ein zeitlich weiter gefasster Rahmen würde zum einen den Rahmen der

2.2 Der demografische Strukturwandel

Einer der exogenen Faktoren, die auf das System der Alterssicherung einwirken, ist unstreitig der demografische Strukturwandel innerhalb der deutschen Bevölkerung und sein Wandel über die Zeit. Das Kapitel verfolgt das Ziel, die in diesem Zusammenhang gängigen Begriffe vorzustellen, einen Überblick über die demografische Situation in Deutschland seit der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung und die Wechselbeziehungen des demografischen Aufbaus der Bevölkerung und dem System der sozialen Sicherung zu geben.

Die Vorhersagen zum demografischen Aufbau sind Gegenstand zahlreicher Modelle, mit denen die weitere Entwicklung der Bevölkerung in Abhängigkeit von Annahmen über die fernere Lebenserwartung, die Fertilität und die Migration fortgeschrieben wird. Trotz recht unterschiedlicher Annahmen, den sog. demografischen Szenarien, kommen die verschiedenen Gutachten und Modelle weit gehend übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerung einer fortschreitenden beschleunigten Alterung unterliegt und es zu einer Abnahme der Bevölkerung kommen wird. Weitere Übereinstimmung herrscht auch hinsichtlich der Meinung, dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung dieses Entwicklungstrends zwangsläufig steigen werden[63].

Obwohl in Bezug auf die Trendrichtung Einigkeit besteht, hängt von der Wahl des jeweiligen demografischen Szenarios die Einschätzung der Ein- und Ausgabentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und damit die Frage nach der Beitragssatzentwicklung ab.

In diesem Punkt gibt es zwischen den einzelnen Modellen gravierende Unterschiede. Dies bedeutet wiederum, dass dem exogenen Faktor „Demografie, bzw. demografischer Aufbau der Bevölkerung“ in den einzelnen Modellen eine unterschiedliche Einflussstärke auf das System der Alterssicherung insgesamt und der gesetzlichen Rentenversicherung im Speziellen eingeräumt wird, d.h. in unterschiedlichem Ausmaße gedeutet wird[64].

---

vorliegenden Arbeit sprengen und ist zum anderen vor dem Hintergrund der nachfolgenden Untersuchungsabschnitte auch nicht erforderlich.

63 Vgl. Barth, Hans-J., 1996, S. 180ff.

64 Somit stellen die Vorhersagen über die zukünftigen demografischen Verläufe und die damit einhergehenden Annahmen über die Beitragsbelastungen der Sozialversicherten eine potenzielle Möglichkeit für eine entweder gewollte oder auch ungewollte Manipulation der Meinungsbildung gegenüber dem bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung oder gegenüber konkurrierende alternative Modelle dar.

2.2.1 Die Bevölkerung

Unter dem Begriff der Bevölkerung versteht man nach Geißler die Gesamtzahl der Einwohner innerhalb eines politisch abgrenzbaren Gebietes. Er führt weiterhin aus, dass „die Bevölkerung ein Grundelement jeder Gesellschaft ist und ihre Struktur und Entwicklung in einer engen Wechselbeziehung zu anderen Teilen der Sozialstruktur stehen. Einerseits wird die Bevölkerungsbewegung – die Geburtenziffern und die Lebenserwartungen sowie die Wanderungen – wesentlich durch soziale Faktoren mitbestimmt. Andererseits haben die quantitativen Veränderungen vielfältige Rückwirkungen auf die Gesellschaft, auf die sozialen Institutionen und die Lebenschancen der Menschen – z.B. auf das wirtschaftliche Leben und die Erwerbs- und Einkommenschancen, auf die Familien und Haushaltsformen, auf das Bildungswesen und die Bildungschancen, auf das System der sozialen Sicherung und die verschiedenen Lebensrisiken“ (1996: 333).

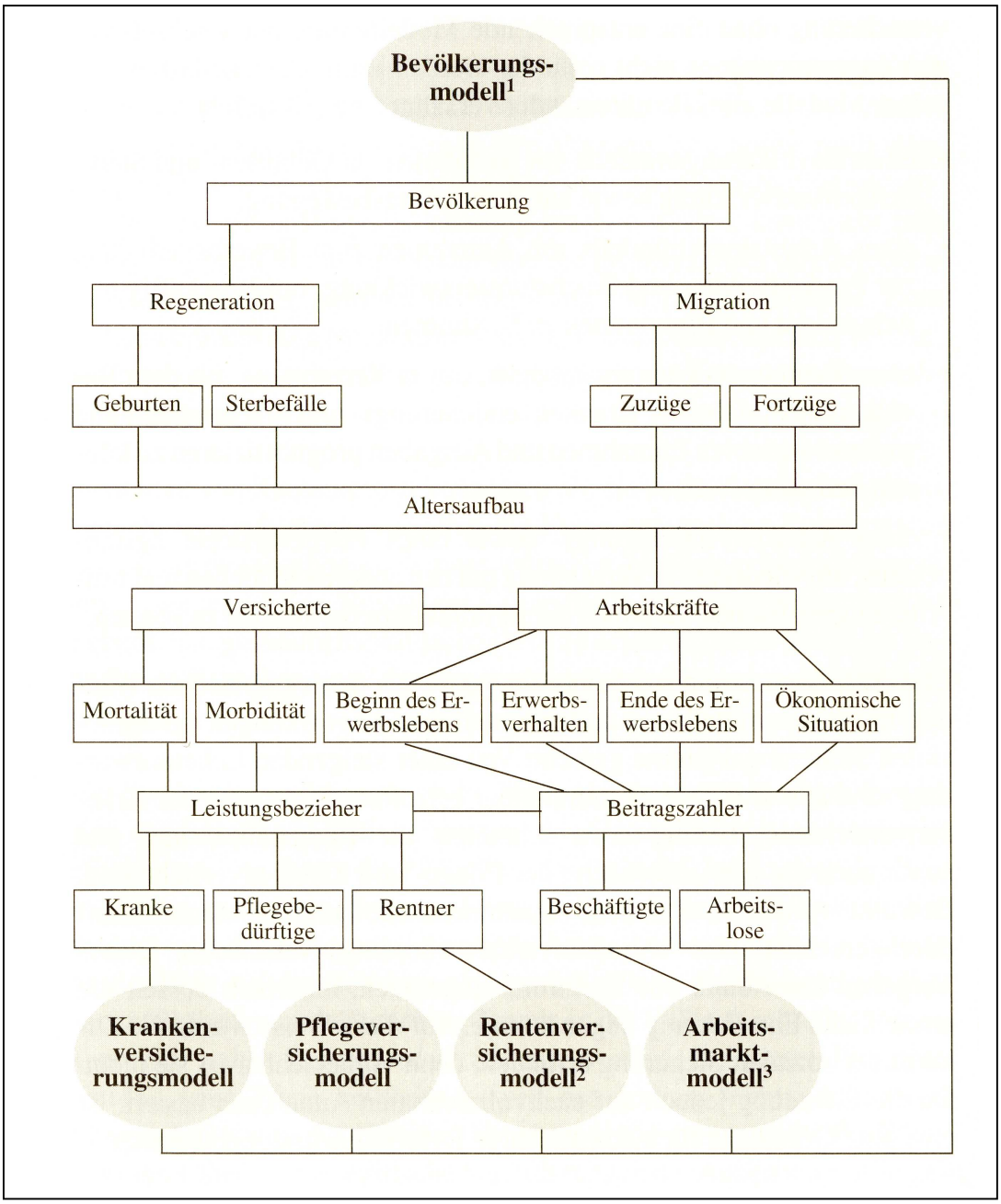
Diesen Ausführungen ist zu entnehmen, dass sich hinter den Veränderungen der Bevölkerungszahl zwei analytisch zu trennende Komplexe von Bedingungsfaktoren verbergen. Dies ist zum einen die sog. „natürliche Bevölkerungsbewegung“ und zum anderen die Migration. Die natürliche Bevölkerungsbewegung bezieht sich auf die Veränderungen in den Geburtenzahlen und im Lebensalter, also auf die Regeneration der Bevölkerung und die Migration auf die Bilanz der Zu- und Fortzüge.

In welcher Art und Weise die einzelnen Systeme der sozialen Sicherung, vor allem das Rentenversicherungssystem, die Alternativen zum Erwerbseinkommen in Risikofällen anbieten, „vernetzt“ sind und welche Auswirkungen sich neben den demografischen Veränderungen auch für Veränderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen ergeben, kann z.B. anhand des Modells von Buttler und Hof anschaulich dargestellt werden (s. Abb. 1).

Die grundlegende Annahme dieses Modells ist es, dass die vom demografischen Strukturwandel ausgehenden Wirkungen sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch auf die einzelnen sozialen Versicherungssysteme (Renten-, Kranken und Pflegeversicherung) ohne eine Modellierung der wechselseitigen Zusammenhänge nicht hinreichend erfasst werden können. Hierzu bedarf es folglich eines Modells, dass die Verzahnung der einzelnen Bereiche berücksichtigt.

In dieses Modell werden zunächst Annahmen zur Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung sowie zur Wanderungsbewegung einbezogen. Über diese Größen kann die Entwicklung des Altersaufbaus eingeschätzt werden, der wiederum Rückschlüsse auf das Verhältnis von Versicherten und Arbeitskräften ermöglicht. In Bezug auf die Rentenversicherung ist nämlich u.a. der Altersaufbau der Versicherten von entscheidender Bedeutung und die damit verbundene Relation von Beitragszahler und Leistungsbezieher und somit auch die Prognose, welche durchschnittliche Bezugszeit der Versicherungsleistung zu erwarten ist.

Abb. 1: Das Bevölkerungsmodell nach Buttler und Hof, 1977 sowie Hof 1993, 1994, 1997



Quelle: In: Hof, B., 2001: Auswirkungen und Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, S. 12.

Die Darstellung der Vernetzung von Arbeitsmarktmodell, Krankenversicherungsmodell, Pflegeversicherungsmodell und Rentenversicherungsmodell unter einem übergeordneten Bevölkerungsmodell zeigt auch, welche Veränderungen in einem Bereich, z.B. der Krankenversicherung, Auswirkungen auf andere Bereiche hat. So führt z.B. in der Regel eine Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags zu einer geringeren Rentenanpassung und damit auch zu einer geringeren Einnahme innerhalb der Pflege- und Krankenversicherung.

Durch die Auswahl dieses Modell wird ersichtlich, welche geschätzten Annahmen nachvollziehbare, mögliche Auswirkungen in anderen Bereichen der Gesellschaft haben können. Weiterhin ist dieses Modell geeignet, das Zusammenspiel von exogenen und endogenen Faktoren transparent zu machen und auch die rückwirkenden Faktoren innerhalb dieses Modells zu identifizieren (und entsprechend zu verorten).

2.2.2 Regeneration

Dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung zu Folge umfasste die deutsche Bevölkerung zum Ende des Jahres 1998 ca. 82 Millionen Menschen, wovon 68 Millionen in den sog. „alten“ Bundesländern[65] und 14 Millionen in den „neuen“ Bundesländern lebten. Der Rückblick auf die Bevölkerungszahlen der letzten fünfzig Jahre zeigt einen stetig zunehmenden Verlauf. Sogar für den Zeitraum seit der deutschen Wiedervereinigung kann – bis auf das Jahr 1998 – ein ständiges Wachstum konstatiert werden. Der Grund ist in den hohen Zahlen der Zuwanderer angelegt, die jedoch seit 1995 zurückgehen. Im Jahr 1998 hat dies dazu geführt, dass der gleichfalls hohe Überschuss der Gestorbenen über die Lebendgeborenen die nach wie vor positive Wanderungsbilanz überstiegen hat. Dennoch geht das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung davon aus, dass langfristig ein deutlicher Rückgang der Zahl der Bevölkerung bei einem gleichzeitigen Altern zu erwarten ist. Demnach zeigen Vorausschätzungen, dass sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2050 auf entweder ca. 65 Millionen (Variante 1) oder auf ca. 70 Millionen (Variante 2) verringern könnte[66]. Dies wird erst dann deutlich, wenn die pauschalen Aggregatsdaten in den Hintergrund treten und stattdessen der Blick auf die Altersstruktur der Bevölkerung gerichtet wird.

---

65 Einschließlich Berlin.

66 Statistisches Bundesamt, 2000: Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Zu den demografischen Strukturen, die einem schnellen Wandel unterliegen, zählen insbesondere das Alter und der Familienstand. In der Altersstruktur finden seit längerem Umschichtungen zum Nachteil der jüngeren Altersgruppen statt. Der Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren seit 1950 von 30,4% auf 21,4% im Jahr 1998 gesunken ist, während hingegen der Anteil der 60-Jährigen und Älteren von 14,6% auf 22,4% gestiegen ist[67].

Tab. 1: Bevölkerungszahl und Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung in Deutschland 1950 - 1998

Bevölkerungszahl und Anteile der Altersgruppen an der Bevölkerung in Deutschland 1950 - 1998							
Jahr	Bevölkerungszahl am 31.12. (in Mio.)			Bevölkerung nach Altersgruppen in Deutschland (Anteile in %)			
	West-deutschland	Ost-deutschland	Deutschland	unter 20	20 - 29	30 - 59	60 und älter
1950	50,34	18,38	68,72	30,40	14,10	40,90	14,60
1970	61,00	17,07	78,07	30,00	12,90	37,10	19,90
1990	63,73	16,02	79,75	21,70	16,70	41,20	20,40
1998*	68,02	14,02	82,04	21,40	12,30	43,90	22,40

* Westdeutschland einschließlich Berlin, Ostdeutschland ohne Berlin

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000, Bevölkerung, S. 9.

Außer der Struktur des „Alters“ der Bevölkerung unterliegt auch der „Familienstand“ als weitere Komponente der demografischen Struktur einer Gesellschaft einem schnellen Wandel über den Zeitraum der letzten hundert Jahre. Als Ursachen für den Wandel in der Familienstandsstruktur werden vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung altersstrukturelle Verschiebungen, die seit den 70er Jahren niedrige Heiratsneigung, spätere Eheschließungen und die steigende Scheidungshäufigkeit angegeben.

So waren z.B. 1960 in Deutschland nur 15,7% der Bevölkerung über 18 Jahre ledig, während dieser Anteil 1998 eine Größe von 40,6% annahm. Entsprechend ist der Anteil der Verheirateten von 65,4% auf 39,6% gesunken. Die Zahlen der geschiedenen Ehen lagen 1960 bei 2,7% und 1998 hingegen bei 8,2%.

[67] Ein Maß, die Entwicklungstendenz von jüngeren und älteren Bevölkerungsgruppen zueinander zu bestimmen, ist der sog. „Altenquotient“ oder auch „Alterslastquotient“, der das Verhältnis der nicht mehr erwerbstätigen Rentenbezieher zu den potenziell Erwerbstätigen in Relation zueinander setzt. Auf der gleichen Logik ruht der sog. „Rentnerquotient“ auf, der besagt, wie groß die (zukünftige) Rentnerzahl (60-jährige und Ältere) je 100 Beitragszahler (20 – 60-jährige) ist. Diese Maßzahl wird in der einschlägigen Literatur zur Alterssicherung regelmäßig dazu eingesetzt, die Auswirkungen der zu erwartenden demografischen Entwicklung auf die Beitragssatzentwicklungen der sozialen Sicherungssysteme – speziell

Diese altersstrukturellen Verschiebungen bedeuten, dass die Bevölkerung in Deutschland „altert“, d.h. dass der Anteil der Älteren und sehr alter Menschen zunimmt bei einem gleichzeitigen Rückgang des Anteils jüngerer Menschen. Das Bundesinstitut weist darauf hin, dass parallel hierzu auch die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter „altert“.

Dieser Trend besteht seit ca. 100 Jahren und wird auch weiterhin bestehen, wobei die Dynamik in den kommenden zwei Dekaden noch zunehmen wird.

In Anlehnung an Geißler[68] kann die grafische Darstellung der Entwicklung des Altersaufbaus der Bevölkerung auch „von der Pyramide zum Pilz“ beschrieben werden (s. Abb. 2).

Als Ursachen für die Veränderungen im Bereich der Basen der einzelnen Abbildungen werden vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung einerseits der säkulare Geburtenrückgang sowie die seit ca. 30 Jahren stabil niedrige Geburtenhäufigkeit angegeben.

Der erste große Geburtenrückgang ereignete sich vor gut hundert Jahren und ließ die Geburtenhäufigkeit von vier bis fünf auf zwei bis drei Kinder je Frau sinken. Der zweite, einschneidende Geburtenrückgang, der als Auslöser für ein beschleunigtes Altern der Gesellschaft angesehen wird, schloss sich an das „golden age of marriage“ der 60er Jahre an. Seit dieser Zeit bekommen 1000 Frauen im Durchschnitt nur noch 1400 Kinder. Dieser Geburtenrückgang, der als „Europe´s second demographic transition“ bezeichnet wird, läutete in Deutschland ein nunmehr seit dreißig Jahren niedriges Geburtenniveau ein. Die Reproduktion einer Bevölkerung wird – über die absoluten Zahlen hinaus – mit der „zusammengefassten Geburtenziffer“ quantifiziert. Diese Zahl gibt die durchschnittliche Zahl der Kinder an, die 1000 Frauen im Laufe ihres Lebens hätten, wenn die aktuellen Verhältnisse für diesen gesamten Zeitraum gelten würden[69].

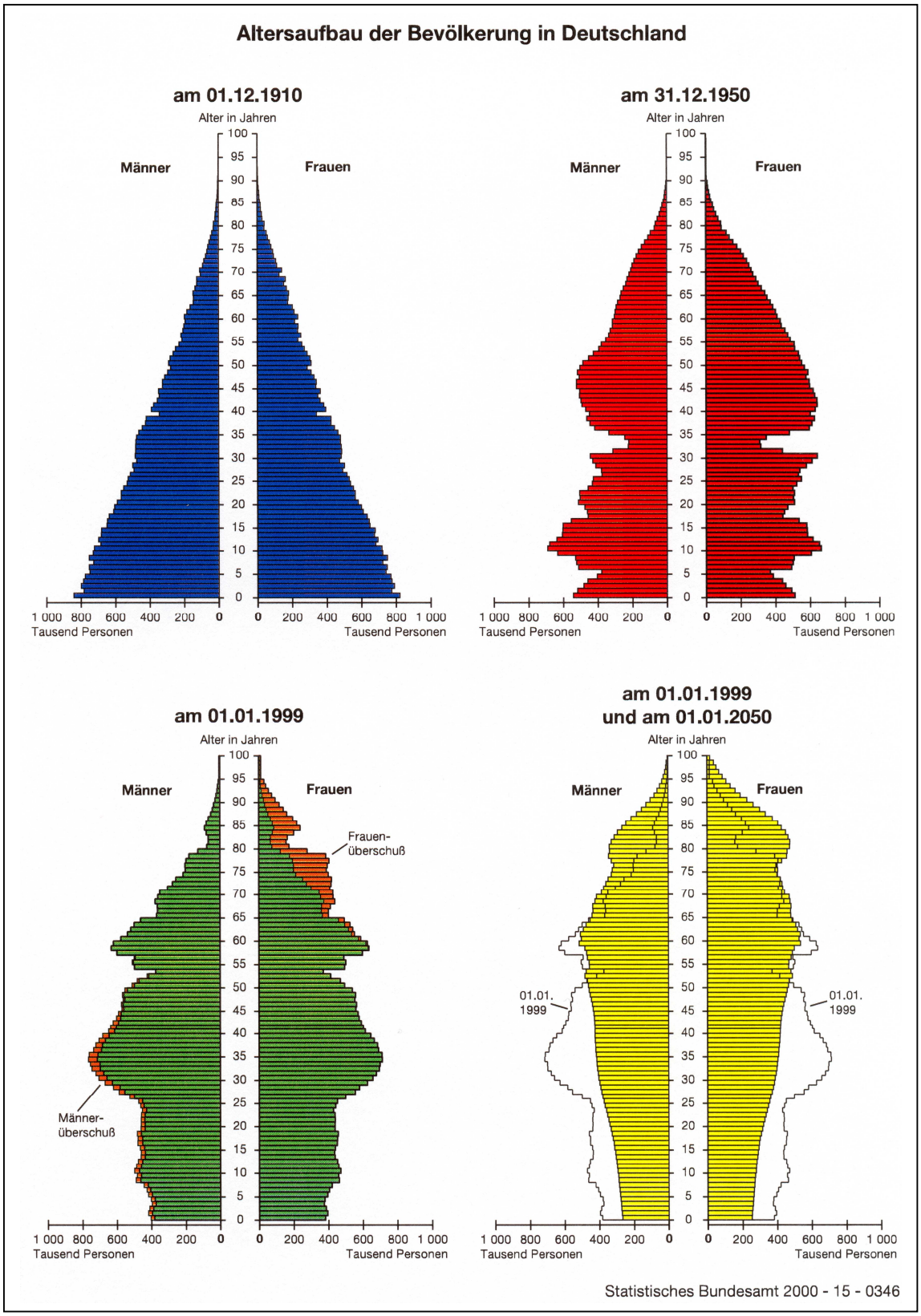
---

auf die Beitragssatzentwicklungen der sozialen Sicherungssysteme – speziell der gesetzlichen Rentenversicherung – zu übertragen und zu veranschaulichen.

68 Vgl. Geißler, R., 1996, S. 342.

69 Um die gegenwärtige Bevölkerungszahl zu erhalten bzw. die Elterngeneration durch gleich viele Kinder zu ersetzen, müssten im Durchschnitt 1000 Frauen ca. 2100 Kinder gebären.

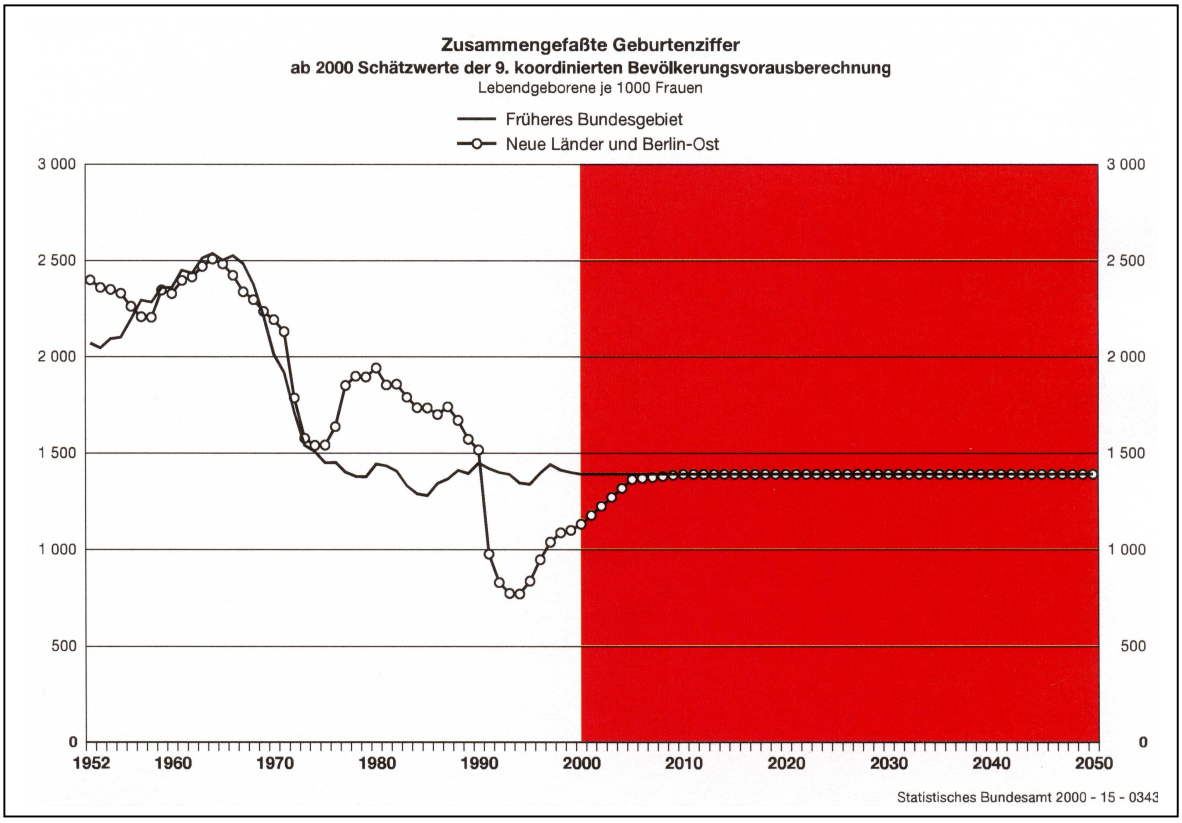
Abb. 2: Entwicklung des Altersaufbaus der Bevölkerung in Deutschland von 1910 – 2050 (geschätzt)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050, 2000, S. 14.

Wie der Abb. 3 zu entnehmen ist, nahmen die Kinderzahlen seit den 60er Jahren stark ab und erreichten in den alten Bundesländern Mitte der 80er Jahre ihren Tiefpunkt mit weniger als 1300 Kinder je 1000 Frauen. Bis in die 90er Jahre stieg die Geburtenziffer wieder leicht an auf 1450 Kinder je 1000 Frauen und pendelt sich seit dieser Zeit bei ca. 1400 Kinder je 1000 Frauen ein. In der ehemaligen DDR gab es zunächst einen ähnlichen Entwicklungsverlauf. Allerdings kam es dort seit Mitte der 70er Jahre zunächst zu einem Anstieg der Geburtenziffern[70], bevor sich der weitere Verlauf dem westdeutschen Muster anpasste, um im Zuge der Wiedervereinigung infolge der wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche deutlich unter den Verlauf in den alten Bundesländern zu sinken. Das Absinken der Geburtenziffern in den neuen Bundesländern dürfte aber auch an das Anpassen an westliche Verhaltensmuster zurückzuführen sein, wonach Geburten auf ein höheres Alter der Mutter verschoben werden. Inzwischen hat sich jedoch die Tendenz der Zunahme der Geburtenziffern in den neuen Bundesländern herausgebildet, so dass sich die Verläufe in Ost und West wieder angleichen und sich in absehbarer Zukunft auf dem Niveau von ca. 1400 Kindern je 1000 Frauen einpendeln dürften.

Abb. 3: Zusammengefasste Geburtenziffer ab 2000. Schätzwerte der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung



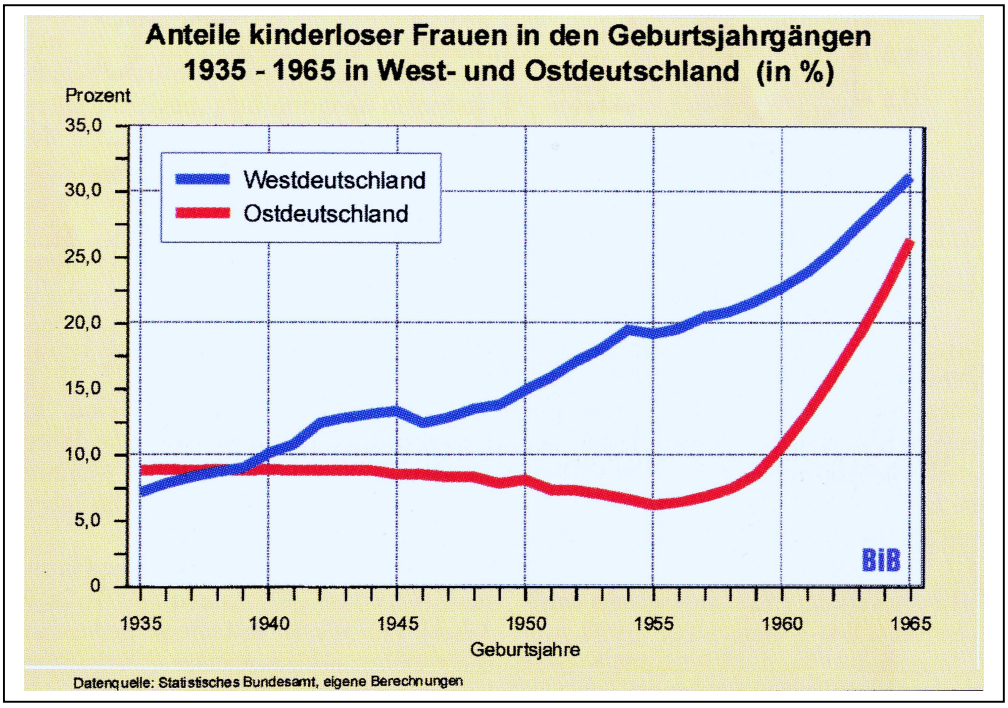
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, 2000, S. 8.

[70] Hierfür dürften die staatlichen Fördermaßnahmen ursächlich gewesen sein.

Insbesondere Individualisierungstendenzen und zunehmende auf Selbstverwirklichung orientierte Lebensstile gelten als ursächlich, dass Heiraten und Kinderhaben nicht mehr als selbstverständliche Merkmale des Biografieverlaufs aufgefasst werden. Erwerbstätigkeit, die damit einhergehende berufliche Karriere und/oder konsumorientierte Lebensstile werden zunehmend dem Plan, eine Familie zu gründen, vorgezogen. Daneben werden auch die Scheu vor langfristigen Festlegungen, emotionalisierte und verengte Paarbeziehungen sowie gestiegene Ansprüche an die Elternrolle erwähnt[71].

Mit dem Geburtenrückgang haben sich zwei weitere, wesentliche Veränderungen in den Verhaltensmustern vollzogen, die die demografische Situation in charakteristischer Weise prägen: Zum einen sind die Mütter bei der Geburt ihrer Kinder immer älter und zum anderen steigen die Anteile der Frauen, die unfreiwillig und zunehmend freiwillig kinderlos bleiben, schnell an. So wird z.B. der Geburtsjahrgang 1965 in Westdeutschland zu 30% kinderlos bleiben, während zum Vergleich die 1950 geborenen Frauen nur zu einem Anteil von 15% keine Kinder hatten.

Abb. 4: Anteile kinderloser Frauen in den Geburtsjahrgängen 1935 – 1965 in West- und Ostdeutschland (in %)



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000, Sonderveröffentlichung „Bevölkerung“, S. 14.

---

[71] Vgl. Geißler, R., 1996, S. 340ff.

Während zu Zeiten der DDR die Kinderlosigkeit keine demografische „Bedrohung“ darstellte, hat sich dies in den 90er Jahren jedoch verändert[72]. Die Frauen des Geburtsjahrgangs 1965 werden bereits zu ca. 25% keine Kinder haben (s. Abb. 4). Besonders bei hoch qualifizierten und vollerwerbstätigen Frauen ist Kinderlosigkeit festzustellen, weil die Orientierung auf die Erwerbstätigkeit und die Karriere bei unzureichenden Vereinbarkeitsbedingungen zu der Entscheidung führt, keine Kinder zu bekommen.

Daneben trägt auch die Norm der späten Eheschließung und der späten Geburt des ersten Kindes zur Kinderlosigkeit bei. Die Entscheidung, ein Kind in die Welt zu setzen, wird wiederholt hinausgeschoben bis zu einem Zeitpunkt, an dem die Kinder entweder nicht mehr gewünscht sind oder eine Geburt aus biologischen Gründen nicht mehr möglich ist.

Das niedrige Geburtenniveau wird bis zum Jahr 2050 dazu führen, dass die jüngeren Altersjahrgänge generell (bis etwa zum 50. Lebensjahr) schwächer besetzt sind als die älteren. Dann werden die Menschen im Alter von 58 bis 63 Jahren zu den am stärksten besetzten Jahrgängen gehören[73].

Richtet man das Augenmerk auf die Veränderungen im Bereich der Spitze der jeweiligen Altersaufbauten, so ist zu beobachten, dass sich zwar nicht so sehr das absolute Alter nach oben verschoben hat[74], jedoch ist die Wahrscheinlichkeit, dieses Alter zu erreichen, ungleich größer geworden. Während die Wahrscheinlichkeit für einen Knaben um 1891/1900 das Alter von über neunzig Jahre zu erreichen bei ca. 0,5% lag, so beträgt diese Wahrscheinlichkeit rund hundert Jahre später für einen Neugeborenen immerhin schon 9,2%. Dies bedeutet aber auch eine Erhöhung der Überlebenswahrscheinlichkeiten in den darunter liegenden Altersgruppen und somit für mehr Menschen eine Erhöhung ihrer durchschnittlichen Lebensspanne.

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung weist als zusammengefasstes Maß der für jedes Lebensalter geltenden Sterberisiken hierfür die durchschnittliche Lebenserwartung Neugeborener aus. Diese beträgt in Deutschland zurzeit 74,04 Jahre für Männer und 80,27 Jahre für Frauen. Getrennt nach neuen und alten Bundesländern ergeben sich mit 72,41 (NBL) und

---

72 Mackensen geht sogar so weit, diesen Einschnitt seit 1990 gleichberechtigt mit den bereits erwähnten zwei „großen“ Geburtenrückgängen zu erwähnen. Vgl. Mackensen, R., 1999, S. 90.

73 Heute sind dies die 35 – 40-jährigen.

74 So weist die Sterbetafel von 1891/1900 des Kaiserlichen Statistischen Amtes für 90-jährige Männer immerhin eine durchschnittliche fernere Lebenserwartung von 2,23 Jahren aus, die gut hundert Jahre später nach der neuesten Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes von 1996/98 als fernere Lebenserwartung für diese Altersgruppe gerade mal geringfügig auf 3,82 Jahre gestiegen ist.

74,42 (ABL) Jahren für Männer und 79,45 (NBL) und 80,46 (ABL) Jahren für Frauen zwar unterschiedliche Werte, die sich allerdings recht schnell annähern. Interessant ist auch die Tatsache, dass in den letzten dreißig Jahren die Säuglingssterblichkeit auffallend zurückgegangen ist. 1971 war sie noch so hoch, dass sie die Lebenserwartung bei der Geburt entscheidend mitprägte, was bedeutete, dass zu Beginn der 70er Jahre die Lebenserwartung für einen 1-Jährigen noch um mehr als ein halbes Jahr höher lag als bei einem Neugeborenen. Dies änderte sich zu Beginn der 80er Jahre und seither ist die Lebenserwartung bei der Geburt auch die tatsächlich höchste fernere Lebenserwartung.

Diese Entwicklung wird flankiert durch eine Reduzierung der Sterblichkeit in den anderen Altersbereichen, was dazu führt, dass eine immer größere Zahl von Menschen die Chance erhält, ein höheres Lebensalter zu erreichen. Mit dem durchschnittlich höherem Sterbealter steigt entsprechend auch die *wahrscheinliche Lebensdauer*. Mit Hilfe dieses Begriffs, der angibt, in welchem Alter 50% eines Ausgangsbestandes gestorben sind, kann für den gegenwärtigen Zeitpunkt bestimmt werden, wie alt wir werden. So liegt die aktuelle wahrscheinliche Lebenserwartung für Männer bei 76,92 Jahren und bei Frauen bei 83,15 Jahren, was knapp drei Jahre mehr sind als die wahrscheinliche Lebenserwartung bei der Geburt.

Lebensdauer und Lebenserwartung haben sich im Verlauf der letzten Jahre kontinuierlich erhöht, wobei die Lebenserwartung jedoch ein wenig stärker anstieg. Seitens des Bundesinstituts wird vermutet, dass dies auf eine ganz allmähliche Annäherung der Lebenserwartung bei der Geburt an den derzeit beobachteten Wert der wahrscheinlichen Lebensdauer hindeutet. Für Männer vor rund hundert Jahren betrug die wahrscheinliche Lebensdauer noch 55,16 Jahre, was damit genau der ferneren Lebenserwartung eines 1-Jährigen entsprach und um 14,5 Jahre höher lag als die Lebenserwartung bei der Geburt.

2.2.3 Migration

Wie erwähnt, hängt der Altersaufbau einer Bevölkerung nicht alleine von der Regenerationsfähigkeit ab, sondern wird auch durch das Ausmaß der Migration bestimmt. Der Begriff Migration (Wanderung) gilt in der Wissenschaft als Oberbegriff für die insgesamt zwei möglichen Richtungen von Migrationsbewegungen, nämlich die Immigration (Zuzug) und die Emigration (Fortzug).

Nach Treibel[75] unterscheiden sich die Vielzahl von vorhandenen Definitionen danach, welche räumlichen und zeitlichen Kriterien einerseits und welche Ursache der Wanderung andererseits zu Grunde liegen.

In Hinblick auf den Raum und die Zeit spricht man dann von Migration, wenn eine gewisse Entfernung in Kombination mit einer gewissen Dauer des Aufenthalts auftritt. In Bezug auf die Ursache wird zum einen von der Suche nach Arbeit und zum anderen von dem Schutz vor Verfolgung ausgegangen.

Entsprechend dieser Unterscheidung verwendet man in der Literatur und in den Diskussionen auch die Begriffe der Arbeitsmigration und der Fluchtmigration. Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit liegt auch in der Berücksichtigung, ob es sich um eine erzwungene oder freiwillige Wanderungsbewegung handelt. Diese Unterscheidung kann jedoch nur noch idealtypisch vorgenommen werden und geht in der Wanderungsrealität ineinander über. Um einen umfassenden und dennoch präzisen Begriff von Migration zu liefern, definiert Treibel Migration „als den auf Dauer angelegten bzw. dauerhaft werdenden Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen“.

Vor dem Hintergrund des demografischen Alterns der deutschen Gesellschaft stellt insbesondere der *politisch* gewollte und kontrollierte Zustrom ausländischer Bevölkerungsgruppen, vor allem junger Menschen, grundsätzlich eine Möglichkeit dar, dem beschleunigten Alterungsprozess der Gesamtbevölkerung entgegenzuwirken.

Waren die Zuströme im Jahr 1955 in Form von Einladungen an italienische Arbeitnehmer für die deutsche Landwirtschaft politisch und vor allem wirtschaftlich noch stark erwünscht und gesellschaftlich entsprechend akzeptiert, haben sich die Herkunftsländer, Wanderungsmotive und auch die „policies[76]“ der Einwanderungspolitik in mehrerer Hinsicht verändert. So waren z.B. die Wanderungsströme im letzten Jahrzehnt vor allem von Kriegen, politischen und gesellschaftlichen Umbrüchen und von ökonomischen Krisen geprägt und wurden seitens der einheimischen Bevölkerung entsprechend kritisch betrachtet oder sogar als übermäßige Belas-

---

[75] Vgl. Treibel, A., 1999, S. 101.

[76] Dieser Begriff wird im Sinne der Definition von Manfred G. Schmidt eingesetzt, wonach „policy“ die normative, inhaltliche Dimension beschreibt, die auf die Ziele, Aufgaben und Gegenstände von Politik verweist. Die Gestaltung und Aufgabenerfüllung von Politik ist von den Interessen in der Gesellschaft abhängig. Die Vielfalt der Interessen und die Knappheit der Ressourcen sorgen schließlich dafür, dass der inhaltliche Gestaltungsraum von Politik mit Konfliktstoff gefüllt ist. Vgl. Schmidt, M. G., 1998, S. 33.

tung empfunden. Als konstante Größe ist die Attraktivität Deutschlands mit einer freiheitlich demokratischen Grundordnung und einem der höchsten Wohlstandsniveaus geblieben.

Der Tab. 2 ist zu entnehmen, dass der letzte Höhepunkt der Ausländermigration im Jahre 1992 erfolgte, als ein Saldo von knapp 800 000 Personen registriert wurde.

Tab. 2: Migrationsbewegungen in Deutschland

Wanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland* und dem Ausland			
Jahr	Zuzüge	Fortzüge	Bilanz
1970	1.042.760	495.675	+ 547.085
1980	736.362	439.571	+ 296.791
1990	1.256.250	574.378	+ 681.872
1992	1.502.198	720.127	+ 782.071
1995	1.096.048	698.113	+ 397.935
1998	802.456	755.358	+ 47.098

* bis 1990 früheres Bundesgebiet

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000, Sonderveröffentlichung „Bevölkerung“, S. 20.

Bedingt durch den Umstand, dass gerade die 90er Jahre von der *Flüchtlingsmigration* geprägt waren, kam es zu Grundgesetzänderungen und anderen rechtlichen Maßnahmen, um einem sog. „Asylantenmissbrauch“ vorzubeugen.

Dies zeigt, dass den Möglichkeiten, den Altersaufbau der Gesellschaft, mit dem Ziel die zukünftigen Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungssysteme, vor allem der Alterssicherung, über das Instrumentarium der politisch gewollten Immigration, positiv zu beeinflussen, sehr enge Grenzen gesetzt sind. Zum einen wird das Problem lediglich zeitlich verlagert, denn auch die jungen ausländischen Arbeitnehmer werden, wenn sie in Deutschland bleiben, ir-

gendwann Rentenempfänger werden und zum anderen dürfen auch die mit der Arbeitsmigration verbundenen Integrationsprobleme nicht unterschätzt werden[77].

Insgesamt skizzieren die meisten Prognosen ein Szenario, wonach Deutschland in der nahen Zukunft eine „Zuwanderungsgesellschaft“ bleiben wird, mit einem leichten Bevölkerungswachstum und einer zunehmenden Vielfalt ethnischer Minderheiten, deren Anteile an der Gesamtbevölkerung weiter ansteigen werden[78].

2.2.4 Auswirkungen des demografischen Strukturwandels auf das System der Alterssicherung

Der vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung skizzierte Entwicklungstrend wird in der Diskussion um die Alterssicherung in Deutschland auch gerne mit dem Begriff der „demografischen Falle“ umschrieben. Dieser Begriff beschreibt die Entwicklung, dass die längere Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburtenrückgang spätestens zwischen 2030 und 2040 bei Beibehaltung des umlagefinanzierten Verfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer zunehmenden Anzahl von Rentenempfängern bei einer gleichzeitig kleiner werdenden Zahl von Beitragszahlern führen wird.

Die Anpassungsmöglichkeiten seitens des *bestehenden* Systems der gesetzlichen Rentenversicherung an diese demografischen Entwicklungstrends, die zwangsläufig zu einem höheren Finanzierungsbedarf führen werden, bzw. würden, bestehen grundsätzlich darin, dass entweder der Beitragssatz und/oder der – steuerfinanzierte – Bundeszuschuss erhöht wird, eine Absenkung des Rentenniveaus erforderlich wird und/oder die Altersgrenze für die Erwerbstätigkeit nach oben verschoben wird.

---

[77] Dies kann anhand der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer aus den Jahren bis 1973 aufgezeigt werden. Auch wenn die sog. erste Generation der Gastarbeiter, die in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt gefunden haben, als „integriert“ angesehen werden kann, trifft dies nicht in gleichen Ausmaße für die Kinder und Enkelkinder dieser ersten Generation von Gastarbeitern zu. Sie sehen sich in Folge von Benachteiligungen und Diskriminierungserfahrungen häufig in einer Opferrolle und sind entsprechend weniger zugänglich für Integrationsbemühungen und –angebote. Auf der anderen Seite erhöht dies die Empfänglichkeit für ethnisch-fundamentalistische Strömungen, die sich als Alternative zur Kultur der europäischen Aufnahmeländer anbieten. Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2000, S. 20.

[78] Vgl. auch Geißler, R., 1996, S. 357ff.

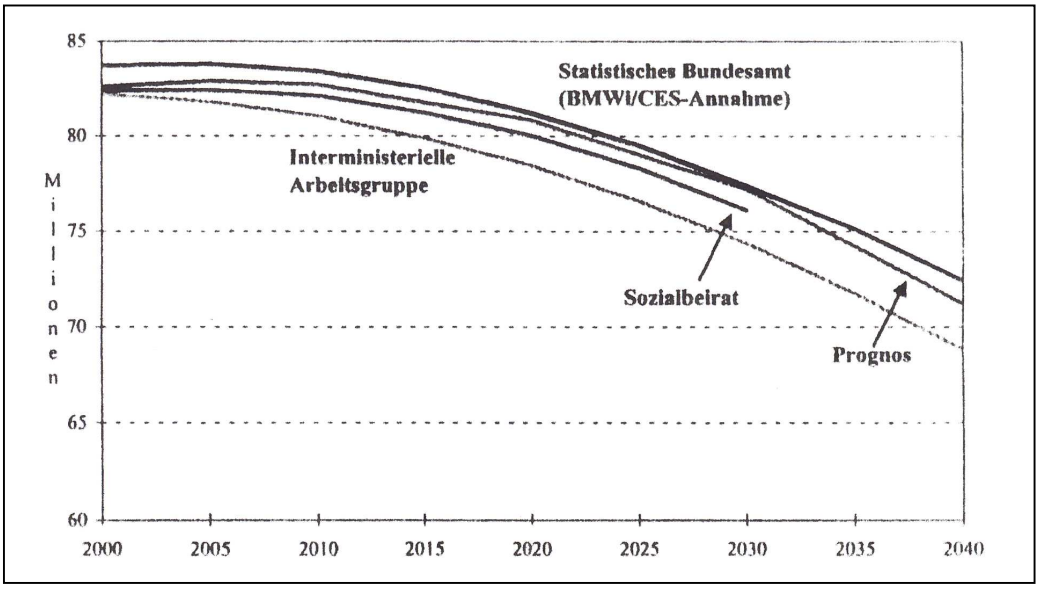
Diese Möglichkeiten bedrohen – bei Über- bzw. Unterschreiten gewisser Niveaus – die Akzeptanz gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung entweder von Seiten der Beitragszahler oder der Rentner oder beider Bevölkerungsgruppen und konterkarieren die staatlich festgelegten Zielbereiche der Alterssicherung, wie z.B. das Ziel der Sicherheit und Stetigkeit des Einkommens.

Bis zu diesem Punkt herrscht in der einschlägigen Literatur auch Einigkeit und ist auf der Basis der zu Grunde liegenden Daten - objektiv betrachtet - nachvollziehbar.

Wie eine Untersuchung von Sinn und Thum[79] zeigt, gibt es im Bereich der demografischen Entwicklungen nur relativ geringe Abweichungen zwischen den Prognosen der einzelnen Institutionen. Unterlegt wird diese These mit den Argumenten, dass der Großteil der Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung heute schon geboren ist und die Spielräume für drastische Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur dementsprechend relativ gering sind.

Die dennoch feststellbaren Unterschiede der einzelnen Vorhersagen gehen überwiegend auf die zusätzlich zu treffenden Annahmen, z.B. wie viele potenzielle Beitragszahler in den nächsten Jahren geboren werden, wie sich die Lebenserwartung in den nächsten vier Jahrzehnten entwickeln wird und wie groß das Ausmaß an Migration sein wird, zurück.

Abb. 5: Prognosen der Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur



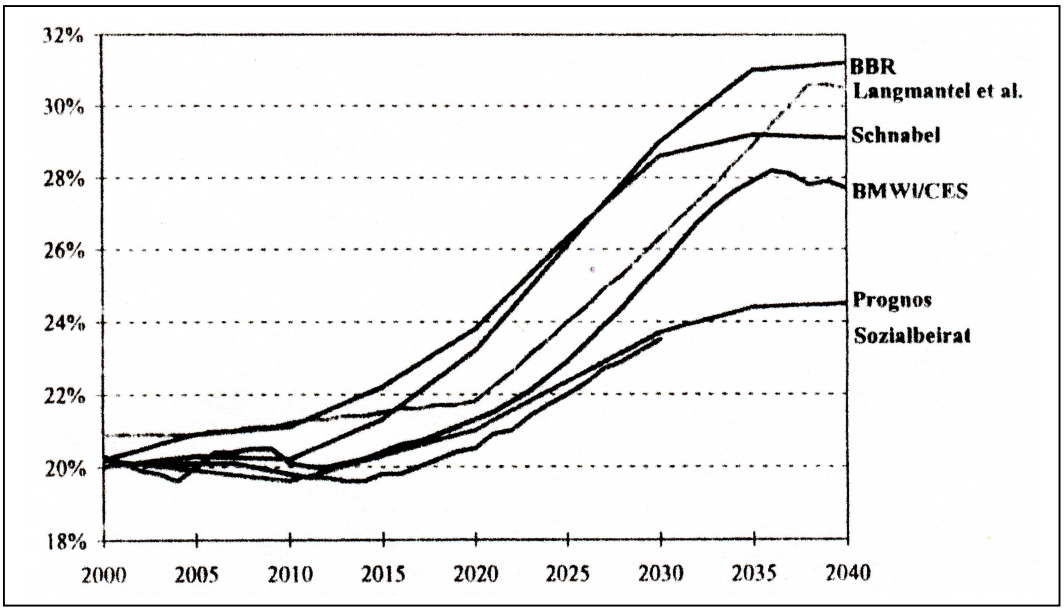
Quellen: Sozialbeirat (1998, S. 4 Anhang); Prognos AG (1998, S. 35); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998, S. 6). In: Sinn und Thum, 1999, S. 110.

Die Autoren belegen dies empirisch mit dem Vergleich der Bevölkerungsprognosen von vier Gutachtergremien, die als Repräsentanten unterschiedlicher Interessenlager bezeichnet werden können. Die Ergebnisse dieser Institutionen bezüglich der Vorhersagen über die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur liegen in der Tat insgesamt betrachtet relativ nahe bei einander[80] (s. Abb. 5).

Wie der Abb. 5 zu entnehmen ist, ist für das Jahr 2040 grundsätzlich mit einer Bevölkerungsabnahme zu rechnen, deren Schätzungen im Rahmen von 10 bis 15 Millionen weniger Einwohner liegen und somit auch mit der amtlichen Statistik weit gehend übereinstimmen.

Keine Einigkeit besteht jedoch in der Darstellung der zukünftigen möglichen finanziellen Belastungen, die diese Entwicklung mit sich bringen könnte (s. Abb. 6).

Abb. 6: Prognosen der Veränderungen des Beitragssatzes



Quellen: Sozialbeirat (1998); Prognos AG (1998), unteres Szenario; BMWI/CES; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Szenario mit der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (Variante 2), Berechnung des Center for Economic Studies (CES); Schnabel (1998), mittleres Szenario; Langmantel et al. (1997), mittleres Szenario mit Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes; BBR: Besendorfer, Borgmann und Raffelhüschen (1998). In: Sinn und Thum, 1999, S. 106.

---

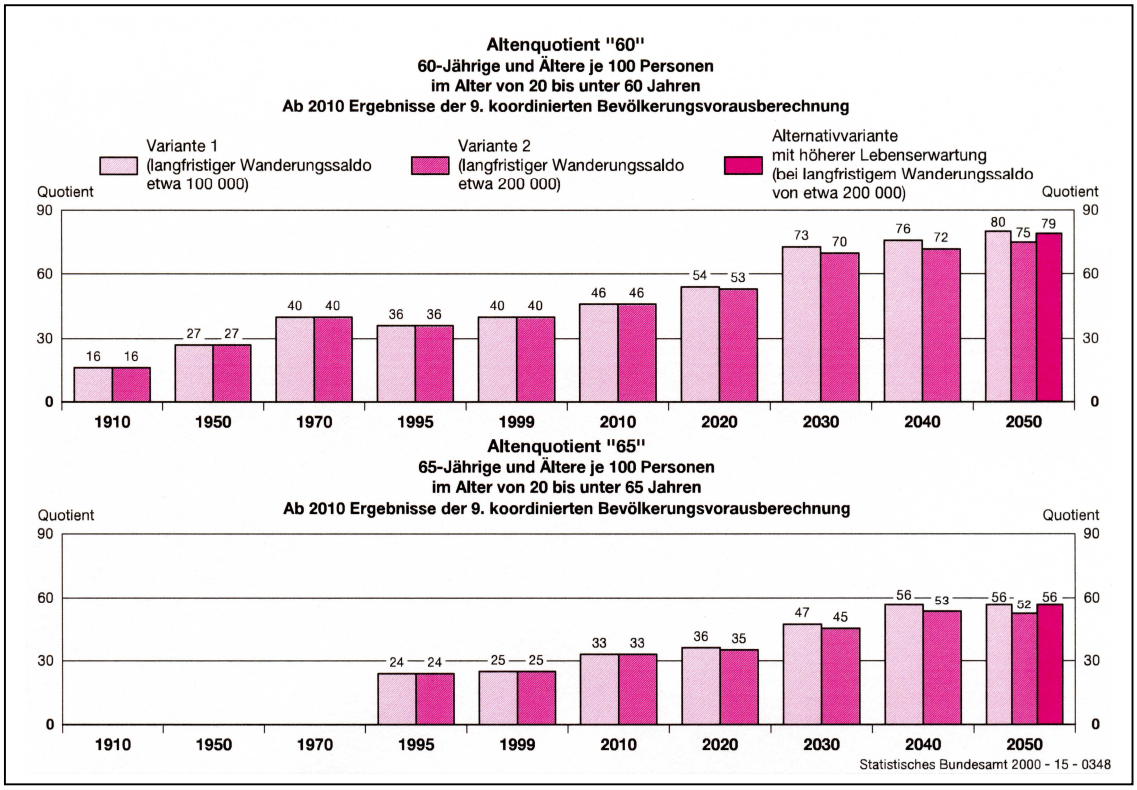
79 Vgl. Sinn, H.-W.; Thum, M., 1999, S. 104ff.

80 Dies ist zum einen das Statistische Bundesamt, dessen zweite Variante der im Jahr 1992 berechneten Prognose in den Vergleich eingeführt wurde, die Prognos AG mit dem unteren Szenario eines Modells aus dem Jahr 1998 und der Sozialbeirat ebenfalls mit einer Berechnung aus dem Jahr 1998 sowie eine interministerielle Arbeitsgruppe des Bundesinnenministeriums mit einer Modellrechnung aus dem Jahr 1996.

Bei der Durchsicht der einschlägigen Literatur fällt auf, dass speziell der *Alterslastquotient* unterschiedlich definiert und interpretiert, bzw. gedeutet wird.

Während einige Autoren z.B. in der Regel in Anlehnung an die Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung davon ausgehen, dass der Berechnung des Alterslastquotienten das Verhältnis der Personen mit 65 und mehr Jahren zu den Personen im Alter von 20 – 64 Jahren zu Grunde liegt, erscheint es anderen Autoren angebracht zu sein, sich nicht nach diesen „idealtypischen“ Modellvorgaben zu richten, sondern bei ihren Berechnungen von einem Alterslastquotienten auszugehen, der das Verhältnis der Zahl der über 60-jährigen zur Zahl der 20 – 59-jährigen ausdrückt, was dem zurzeit niedrigen durchschnittlichen Rentenzugangsalter eher Rechnung trägt.

Abb. 7: Vorausberechnungen mit unterschiedlichen Altenquotienten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, 2000, S. 16.

Die sich hieraus ergebenden Unterschiede können anhand der Statistik der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung demonstriert werden, wo beide Möglichkeiten unter jeweils zwei Varianten aufgeführt werden (s. Abb. 7).

Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme besteht z.B. auch darin, die Darstellung intergenerativer Verteilungsrechnungen zwischen der erwerbstätigen bzw. nicht mehr erwerbstätigen Generation zu wählen, also dem *Rentnerquotient*, woraus sich ein zahlenmäßig moderateres Belastungsverhältnis errechnet.

Aber selbst wenn eine einheitliche Definition zu Grunde liegt, gibt es z.T. beachtliche Unterschiede in den jeweiligen Untersuchungen. Diese Diskrepanz in den möglichen finanziellen Belastungsszenarien war auch die Ausgangsbasis einer Untersuchung von Fachinger und Rothgang, die die Aussagekraft der Entwicklung des Alterslastquotienten auf die Entwicklung des Beitragssatzsteigerungen u.a. in der gesetzlichen Rentenversicherung untersuchten. Die Autoren gingen dabei so vor, dass sie die Wirkungen der demografischen Entwicklung getrennt sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der einzelnen sozialen Sicherungssysteme erörterten[81].

In ihrer Analyse der einzelnen Determinanten der Einnahmen und Ausgaben (s. Abb. 8 und 9) führen die Autoren auf der Einnahmenseite den Beitragssatz, die Anzahl der beitragspflichtigen Versicherten und deren jeweiligen durchschnittlichen Beitragsbemessungsgrundlagen sowie die Höhe des Bundeszuschusses an[82]. Die Zahl der Beitragszahler[83] sowie deren jeweiliges durchschnittliches beitragspflichtiges Einkommen wiederum werden weitest gehend von der Arbeitsmarkt- sowie der Lohn- und Gehaltsentwicklung bestimmt. Nachgelagert seien dann, so Fachinger und Rothgang, „weitere Determinantengruppen, zu denen neben der gesamtwirtschaftlichen Situation, dem Arbeitsangebotsverhalten und den gesetzlichen Regelungen *auch* die Demographie zu zählen ist“ (1997: 816).

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass es „*somit keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der demographischen Entwicklung und den Einnahmen der GRV gibt (...) und die Effekte der demographischen Entwicklung vielmehr über den Arbeitsmarkt vermittelt und gefiltert werden*. (...). Dabei wird allerdings lediglich die Angebotsseite beeinflusst. Aus diesem Grund wird die demographische Komponente für die Einnahmenseite erst in einer Situation des Arbeitskräftemangels bedeutsam. Selbst dann ist aber eine Kompensation der sich

---

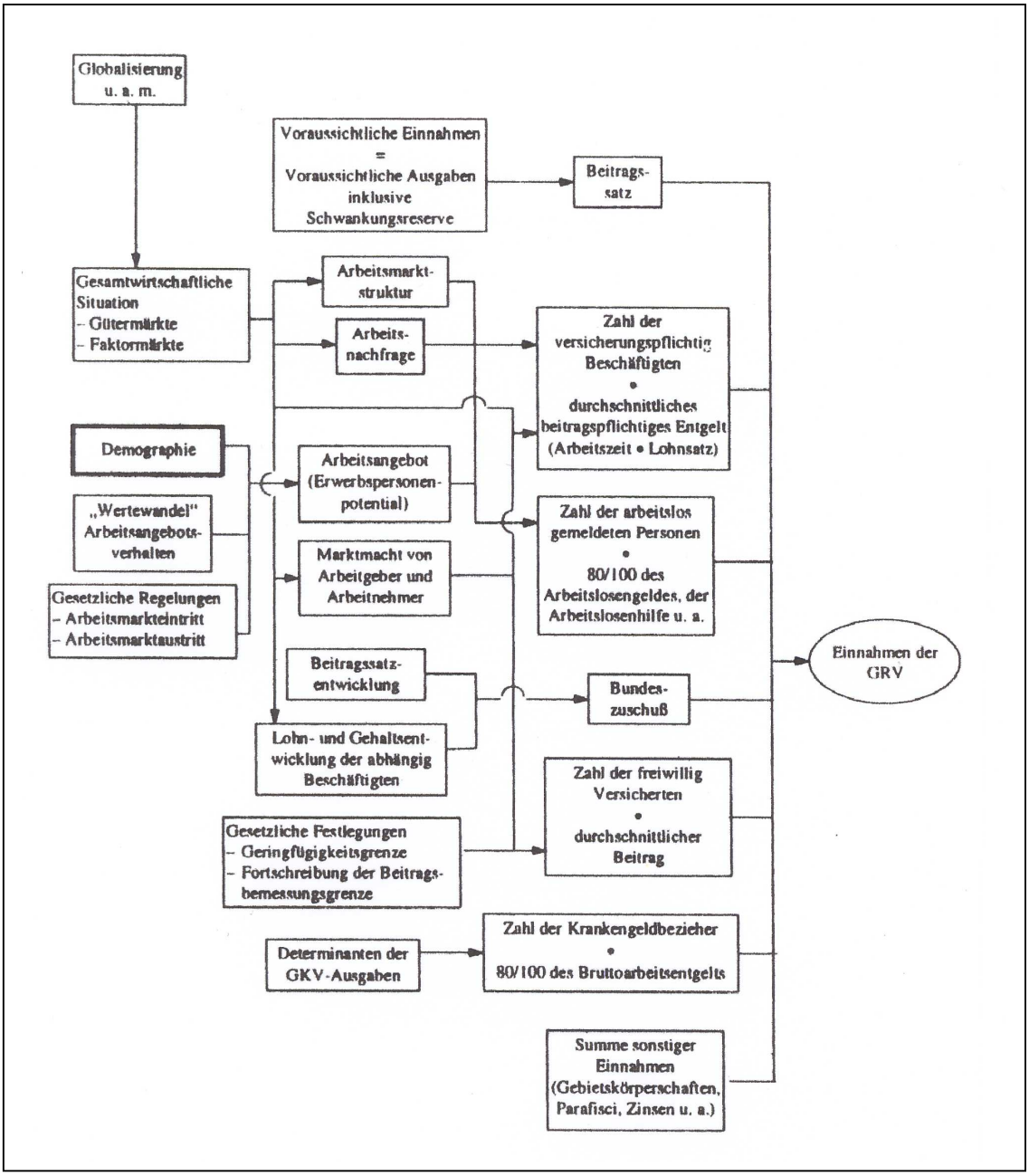
[81] Letzner und Lübke zeigen dies am konkreten Beispiel der Reform im Gesundheitswesen und den Auswirkungen auf die Rentenversicherung (1999: 512ff.).

[82] Die Summe der sonstigen Einnahmen ist mit etwa 1% an der Summe der Gesamteinnahmen quantitativ zu vernachlässigen. Vgl. Fachinger, U; Rothgang, H., 1997, S. 816.

[83] Diese setzen sich aus den versicherungspflichtigen Beschäftigten, den registrierten Arbeitslosen, den freiwillig Versicherten und den Krankengeldbeziehern zusammen.

dadurch ceteris paribus reduzierenden Einnahmen in Folge der rückläufigen Beschäftigtenzahlen durch steigende Löhne möglich“ (1997: 834).

Abb. 8: Determinanten der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung

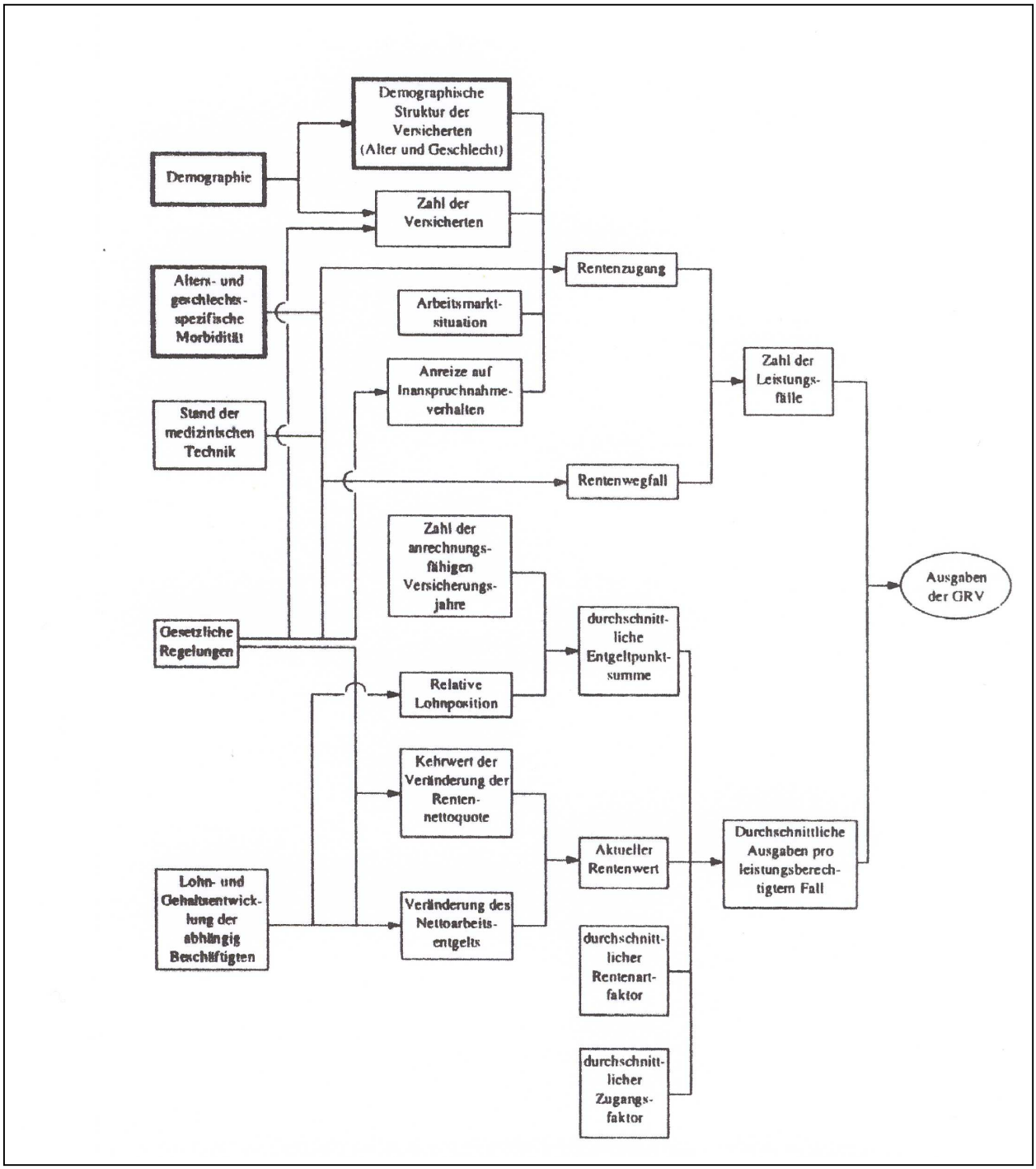


Quelle: Fachinger und Rothgang, 1997, S. 817.

Im Rahmen der entsprechenden Analyse der Ausgabenseite wird zunächst darauf hingewiesen, dass zwischen der Zahl der *Leistungsfälle* sowie der durchschnittlichen *Leistungshöhe* zu unterscheiden ist. Während die Zahl der Leistungsfälle vom Rentenzugang und Rentenwegfall bestimmt ist und sowohl mittelbar als auch unmittelbar von der demografischen Entwicklung beeinflusst ist, sind die durchschnittlichen Ausgaben pro leistungsberechtigtem Fall vor allem

vom Wirtschaftsprozess sowie der Abgabenbelastung der Einkommen abhängig[84]. Der demografische Einfluss auf den Rentenzugang ergibt sich über die Kohortenstärke der ins Rentenalter vorrückenden Geburtsjahrgänge als auch über die Morbiditätsentwicklung.

Abb. 9: Determinanten der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung



Quelle: Fachinger und Rothgang, 1997, S. 824.

[84] Die Autoren verweisen an dieser Stelle auf Schmähl (1990b), dass sich mit der Rentenanpassung an die Nettolohn und -gehaltsentwicklung seit dem Rentenreformgesetz 1992 die Rentensteigerungen mit den Abga-

Hinsichtlich des Rentenwegfalls wird auf die Mortalitätsentwicklung verwiesen, die bei einer Zunahme der Lebenserwartung zu einer Zunahme des Rentenbestandes führt und bei sonst gleichbleibenden Randbedingungen dadurch zu einer Erhöhung auf der Ausgabenseite führt.

Dass die durchschnittliche Ausgabenhöhe pro Leistungsfall nicht von der Demografie, sondern weit gehend vom Arbeitsmarkt abhängt, wird damit begründet, dass eine arbeitsmarktbedingt niedrigere Anzahl von Versicherten bzw. geringere Beitragszahlungen zu einer niedrigeren Zahl an Leistungsempfängern und geringeren Rentenansprüchen in der Zukunft führen werden[85]. Weil die verschiedenen Rentenarten und Zugangsfaktoren sowie die individuelle Biografie unberücksichtigt bleiben, die zu ganz unterschiedlichen Rentenhöhen führen kann, können auf der Grundlage der reinen Fallzahl, die wiederum stark von der Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie den gesetzlichen Regelungen beeinflusst wird, keine Aussagen über die tatsächliche Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung getroffen werden.

Äußerungen über die quantitative Bedeutung der demografischen Effekte, die über Rentenzu- und Abgänge wirken, können somit lediglich als Schätzungen vorgenommen werden. Ein Vergleich der Entwicklung des Altenquotienten und der 65-jährigen und älteren Personen in Bezug auf die Gesamtausgaben nach den Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zeigt, dass der Einfluss der demografischen Entwicklung in Form des „Altenquotienten“ auf die gesetzliche Rentenversicherung deutlich niedriger ist als die Zunahme der 65-jährigen und älteren Personen (s. Abb. 10).

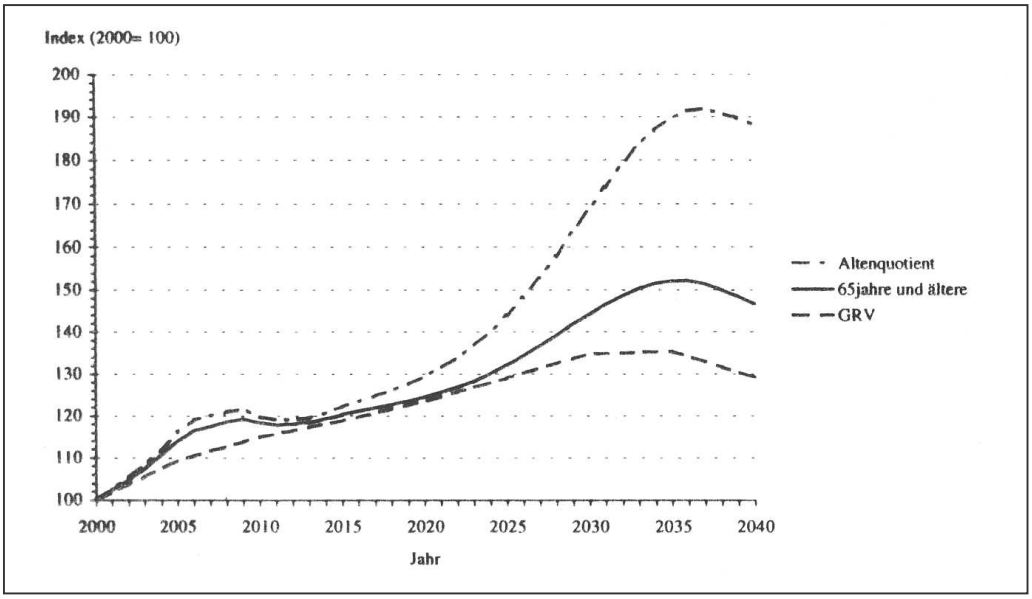
Während sich der Altenquotient von im Jahr 2000 bis 2040 um ca. 88% erhöht, liegen die Steigerungen bei ca. 29% in der gesetzlichen Rentenversicherung, „womit sich zeigt, dass die Alterung der Gesellschaft in diesem beitragsfinanzierten Sicherungssystem nicht voll durchschlägt“ (1997: 834). Die rein demografisch bedingte jährliche Wachstumsrate hinsichtlich der Gesamtausgaben liegt bei ca. 0,65% pro Jahr in der GRV und kann, so die Autoren „ohne weiteres durch das Wirtschaftswachstum aufgefangen werden, sofern der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen in etwa konstant bleibt“ (1997: 835). In der Zusammenfassung bemerken die Autoren abschließend: „Wenngleich die demografische Entwicklung allein die sozialen Sicherungssysteme nicht gefährden kann, ist eine Gefährdung durch den Verbund der genannten Faktoren deshalb nicht auszuschließen.

---

benerhöhungen verringern.

Allerdings sollte die Diskussion sich deshalb auch der Gesamtheit aller relevanten Faktoren und ihren Wechselwirkungen zuwenden und sich nicht ausschließlich auf die Demographie konzentrieren“ (1997: 835).

Abb. 10: Demografisch bedingte Ausgabensteigerung in der gesetzlichen Rentenversicherung



Quelle: Fachinger und Rothgang, 1997, S. 826[86].

Inwieweit die einzelnen Reformvorschläge diese Schlussfolgerung berücksichtigen bzw. bestätigen, wird in Kap. 7 im Rahmen der Bewertung der ausgewählten Reformvorschläge näher untersucht werden.

Dieses Kapitel abschließend kann festgehalten werden, dass, je nach methodischer Vorgehensweise, der Handlungsbedarf, das bestehende System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland zu reformieren, in unterschiedlichem Ausmaß dargestellt und in seiner Einflussstärke als Krisenursache des bestehenden Alterssicherungssystems in unterschiedlichem Ausmaß interpretiert bzw. *gedeutet* werden kann.

Wie gezeigt werden konnte, ist der Einfluss, den der demografische Strukturwandel auf die Frage der Finanzierbarkeit der zukünftigen Alterssicherung nimmt, nicht so groß, wie er innerhalb vieler Diskussionsbeiträge dargestellt wird. Deshalb macht es wenig Sinn, sich bei der Analyse der einzelnen Reformmodelle hinsichtlich der jeweils prognostizierten Beitragssätze,

---

85 Zur Ergänzung siehe nochmals das Bevölkerungsmodell von Buttler und Hof auf S. 31.

86 Die Berechnung der Indexentwicklung beruht ausschließlich auf den Werten für die alten Bundesländer. Es wird somit unterstellt, dass die für die alten Bundesländer langfristig projizierte Entwicklung nach einer Übergangsphase auch für die neuen Bundesländer eintritt.

die teilweise einen Zeitraum von fünfzig Jahren umfassen, im Detail methodisch mit Vorhersagen auseinander zu setzen, die unter Annahmen getroffen werden, die sich fast jährlich oder z.T. noch schneller verändern[87].

Aus der weit verbreiteten Vorgehensweise, die Höhen der Kosten der einzelnen Modelle der Alterssicherung oder der Alternativmodelle in Abhängigkeit von den unterschiedlichen Vorhersagen über die demografische Entwicklung darzustellen, kann für die vorliegende Arbeit dennoch ein Nutzen gewonnen werden: Die Beschreibung des jeweiligen vorhergesagten Szenarios kann demnach als Indikator herangezogen werden, ob und in welchem Ausmaße der demografische Strukturwandel der Bevölkerung als exogener Faktor als ursächlich für die Krise der Alterssicherung angesehen wird oder nicht.

2.3 Der ökonomische Wandel der Arbeitswelt

Einen weiteren exogenen Faktor stellt der ökonomische Wandel der Arbeitswelt dar, weil er einen unmittelbaren Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Alterssicherung ausübt. Aus diesem Grund wird der ökonomische Wandel der Arbeitswelt in analoger Weise zum demografischen Strukturwandel als Anknüpfungspunkt zum Diskussionseinstieg herangezogen. Auch hier ist die Vorgehensweise so, dass zunächst ein Überblick über die Struktur und die Veränderungen der Arbeitswelt in Deutschland geboten wird, die hierzu geläufigen Begriffe definiert und die zukünftigen Auswirkungen des Wandels auf das bestehende Alterssicherungssystem diskutiert werden.

Die konstituierenden Elemente der Arbeitswelt sind einerseits der Arbeitsmarkt und andererseits die Beschäftigung. Arbeitsmärkte sind nach Schmid „*soziale Institutionen, auf denen zwar Marktgesetze zum Zuge kommen, deren Wirkungen aber kulturell, kollektivvertraglich oder politisch eingeschränkt oder ergänzt werden*“ (1998: 22). Entsprechend groß ist die Möglichkeit auf das Arbeitsangebot einzuwirken. Neben den privaten Haushalten, den Sozi-

[87] So können z.B. durch die internationalen und nationalen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Jahren 2001/02 sowie 2008/2009 im Grunde alle gängigen Annahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung, die vor diesem Zeitraum für nachfolgende Jahre getroffen wurden, als ungültig betrachtet werden.

alpartnern und dem Bildungssystem kann auch das System der sozialen Sicherung auf den Arbeitsmarkt einwirken[88].

Der Begriff „Arbeitsangebot“ umfasst statistisch betrachtet die Gruppe der Erwerbstätigen und Arbeitslosen, die zusammen das Erwerbspotential bilden. Ab welchen Ausmaß an Beschäftigung man als Erwerbstätiger in der Arbeitsmarktstatistik geführt wird, hängt von den nationalen Definitionen ab[89,90]. Zu den Erwerbstätigen zählen auch die Selbstständigen, die mithelfenden Familienangehörigen und die Freiberufler. Aus der Summe der Erwerbstätigen und Arbeitslosen ergibt sich die Zahl der Erwerbspersonen, die in den Zähler der Erwerbsquote eingeht. Im Nenner dieser Quote steht in der Regel die erwerbsfähige Wohnbevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren, manchmal aber auch die gesamte Wohnbevölkerung[91]. Hiervon zu unterscheiden ist die Beschäftigungsquote, die den Prozentsatz der aktuell Beschäftigen bezogen auf die erwerbsfähige Wohnbevölkerung angibt.

2.3.1 Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials

Die Entwicklung des Arbeitsangebotes bzw. der Arbeitsnachfrage in Deutschland kann anhand des Erwerbspersonenpotentials nachgezeichnet werden. In den sechziger Jahren sank diese Quote von einem für Industrieländer gängigem Niveau von ca. 66% auf 61% (Ost) bzw. 64% (West) herab und stieg dann in den 70er und 80er Jahren auf ein „historisches Hoch“ von 67% bzw. fast 70%. Ohne die Zuwanderung erwerbsfähiger Ausländer wäre der nachfolgende Rückgang des Erwerbspersonenpotentials vor allem in Westdeutschland noch stärker ausgefallen[92]. Seit Mitte der 80er Jahre sinkt diese Quote wieder in Westdeutschland.

In Folge der deutlichen Verringerung der Geburtenrate in den neuen Bundesländern wird das relative Erwerbspotential in Ostdeutschland in der zentralen Tendenz weiter ansteigen. Dieser

---

88 In welcher Art und Weise die einzelnen Systeme der sozialen Sicherung, die Alternativen zum Erwerbseinkommen in Risikofällen anbieten, „vernetzt“ sind und welche Auswirkungen sich neben den demografischen Veränderungen auch für Veränderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen ergeben, kann wiederum am Bevölkerungsmodell nach Buttler und Hof nachvollzogen werden.

89 Nach der Konvention des Internationalen Arbeitsamtes in Genf (ILO) ist derjenige erwerbstätig, der innerhalb einer Woche wenigstens eine Stunde regelmäßig bezahlter Erwerbsarbeit nachgeht.

90 In Deutschland orientiert man sich an grundsätzlich an der ILO–Definition, die strengere Kriterien aufweist als die der OECD.

91 Schmid weist zu Recht daraufhin, dass diese Messung nicht unproblematisch ist, weil sie auf der einen Seite die Zahl der versteckten Arbeitslosen nicht enthält und auf der anderen Seite die freiwilligen Arbeitslosen mitzählt. Vgl. Schmid, G., 1998, S. 23.

92 Die Zuwanderung erwerbsfähiger Ausländer wurde anfangs durch aktive Anwerbepolitik ausgelöst. Vgl.

Trend wird flankiert durch einen zunehmenden Trend der Altersverschiebung des Erwerbspersonenpotentials. Betrug der Anteil der 15 – 30jährigen Erwerbsfähigen an allen Erwerbsfähigen in den 50er bis Anfang der 80er Jahre noch etwa ein Drittel und der Anteil der älteren erwerbsfähigen Personen (50 bis 65 Jahre) dagegen ein Viertel, hat sich dieses Verhältnis Ende der 90er Jahre umgekehrt. Während also die Entwicklung des Erwerbspotentials in Ost und West bis vor kurzem parallel verlief, trifft dies nicht auf die Dynamik der Erwerbsquote zu (s. Tab. 3 und 4).

In den alten Bundesländern blieb die Erwerbsquote in einem Korridor von 68% bis 70% relativ stabil. In der ehemaligen DDR stieg sie bis zur Wiedervereinigung kontinuierlich auf ein Niveau von fast 90% an, um nach der Wende auf bis zu 77% abzusinken.

Auch in diesem Fall ist der Blick auf die Veränderungen der Strukturen, vor allem in den alten Bundesländern, aufschlussreicher als die Betrachtung der Durchschnittswerte. Zum einen sanken die Erwerbsquoten der jüngsten Alterskohorten in Folge der Bildungsexpansion und zum anderen die Erwerbsquoten der ältesten Kohorten in Folge der Regelungen zur Frühverrentung. Auf der anderen Seite gingen die Erwerbsquoten der Männer zurück, während sie für die Frauen stiegen, was bei einem Anhalten dieses Trends in den nächsten zwei Jahrzehnten auf eine Angleichung bei ca. 70% hinauslaufen würde. In den neuen Bundesländern wird, bzw. würde diese Angleichung schon wesentlich früher eintreten. Dies liegt darin begründet, dass die Frauen in den neuen Bundesländern – bei einer deutlich höheren Erwerbstätigkeit als in den alten Bundesländern – lediglich 6% (1995) unter der Erwerbsquote der Männer liegen.

Aber auch wenn sich die Erwerbsquoten in den quantitativen Relationen tendenziell angleichen, so sind die qualitativen Erwerbsverläufe und Beschäftigungsverhältnisse sowohl zwischen den Geschlechtern als auch zwischen alten und neuen Bundesländern noch sehr verschieden. Während die Frauen in den alten Bundesländern mit der Geburt des Kindes überwiegend die Erwerbstätigkeit unterbrechen, ist dies in den neuen Bundesländern deutlich geringer der Fall. Unterschiede liegen auch in dem Angebot, nur noch in Teilzeit beschäftigt sein zu wollen. Dies wird fast ausschließlich von Frauen angenommen, wobei dies auch in den neuen Bundesländern gilt, jedoch in erheblich geringerem Umfang.

Schmid, G., 1998, S. 27.

Tab. 3 u. 4: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet bzw. der ehemaligen DDR sowie im alten Bundesgebiet bzw. Westdeutschland

		1950	1960	1970	1980	1989	1995
Bevölkerung in 1.000		50.958	55.958	61.001	61.516	61.872	66.064
Bevölkerung 15-65 Jahre in 1.000		34.297	37.791	38.778	40.530	42.922	44.693
% der Gesamtbevölkerung		*67,3*	*67,5*	*63,6*	*65,9*	*69,4*	*67,7*
davon in %:	15-30 Jahre	33,1	32,9	32,0[1]	33,5	32,8	28,2
	30-50 Jahre	42,5		42,1[1]	41,9	39,7	42,5
	50-65 Jahre	24,4		25,9[1]	24,6	27,5	29,3
Erwerbstätige in 1000		26.712	26.713	26.844	26.874	27.742	29.244
davon in %:							
Frauen		37,1[2]	37,0	35,8	37,6	38,9	41,4
Ausländer		0,4[3]	1,0	6,7	8,1	7,7	9,8
Arbeiter		51,1[2]	47,3	46,5	42,3	38,5	34,6
Angestellte		19,8[2]	23,1	29,1	37,2	40,2	46,4
Selbständige		12,1	12,3	10,5	8,6	8,9	9,7
Mith. Familienangehörige		11,9	9,9	6,7	3,4	2,0	1,6
ohne berufliche Ausbildung					27,1	24,5	24,0
Teilzeitbeschäftigte			2,9	7,7	10,5	14,9	17,4
15 - 25				19,1	20,3	18,3	12,1
25 - 55				62,6	68,3	71,3	75,0
55 - 65				14,5	9,7	9,4	11,8
Erwerbsquoten[4]		68,7	71,4	69,5	68,2	69,6	71,4
Frauen		45,5	49,0	48,0	51,1	56,0	60,4
Männer		96,5	95,0	93,0	85,7	83,0	82,1
15 - 24			80,1	66,2[1]	59,4	61,8	53,5
25 - 54				70,3[1]	75,5	78,9	82,2
55 - 64				53,7[1]	44,7	40,8	46,7

1 Verteilung für 1969
2 Anteile für 1957
3 Für 1954: Anteil der ausländischen ArbeitnehmerInnen an ArbeitnehmerInnen insgesamt
4 Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose) an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 65

		1950	1960	1970	1980	1989	1995
Bevölkerung in 1.000		18.388	17.188	17.068	16.739	16.433	15.506
Bevölkerung 15-65 Jahre in 1.000		12.242	11.141	10.437	10.839	11.051	10.595
(% der Gesamtbevölkerung)		*66,6*	*64,8*	*61,1*	*64,8*	*67,2*	*68,3*
davon in %:	15 - 30 Jahre	28,0[1]			37,0[2]		27,2
	30 - 50 Jahre	44,7[1]			40,6[2]		42,2
	50 - 65 Jahre	27,3[1]			22,5[2]		30,6
Erwerbstätige in 1000		7.313	7.685	7.769	8.717	9.723	6.804
davon in %:							
Frauen		40,9	45,1	48,3	49,9	48,9	44,2
Arbeiter und Angestellte		67,0	80,6	83,5	88,7	88,2	89,8
Selbständige und mith. Familienangehörige		33,0	5,5	3,4	2,2	2,2	7,4
Teilzeitbeschäftigte						8,4[3]	12,7
bis 25				11,8	14,9	12,9	13,4
25-45				48,3	49,6	47,7	56,2
45-65				33,6	31,6	37,7	30,1
Erwerbsquoten[4]		68,0	75,8	83,8	87,4	88,0	77,0
Frauen		45,8	62,1	79,1	82,8[5]	86,5	74,0
Männer		82,3	85,0	87,3	88,6[5]	90,0	80,0

1 Verteilung für 1946
2 Verteilung für 1981
3 1991
4 Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose) an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 65
5 Diese Zahl wurde wegen der Inkonsistenz der veröffentlichten Daten geschätzt

Quellen: Schmid, G., 1998, Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, S. 28 und S. 29.

Deutliche Differenzen zwischen Männern und Frauen finden sich nach wie vor in der Entlohnung, die für Frauen um etwa ein Drittel niedriger liegt als für Männer, was vor allem – aber nicht nur – auf die stark geschlechtsspezifische Segregation der Berufe zurückgeht.

Die Entwicklung der Arbeitsnachfrage hängt auf lange Sicht hin betrachtet insgesamt jedoch weniger von der Reallohnentwicklung ab als von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, den Arbeitszeiten und den Absatzmärkten. So ist die Beschäftigtenquote in den alten Bundesländern in den letzten fünfzig Jahren zunächst bis auf ein Niveau von 70% gestiegen (1961), anschließend jedoch mit Schwankungen parallel zum Konjunkturverlauf auf einen Tiefpunkt von 62% im Jahre 1984 gesunken. Der Konjunkturaufschwung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sowie der Wiedervereinigungsboom 1989/90 brachten jeweils eine Trendumkehr, die allerdings nicht anhaltend war. Seit der Rezession 1992/93 ist der Verlauf wieder nach unten gerichtet und markierte im Jahr 1995 mit 61% einen Tiefpunkt für die Beschäftigungsquote, der sich eine Rekordhöhe in der Arbeitslosigkeit anschloss. In der ehemaligen DDR stieg hingegen die Beschäftigungsquote stetig bis zum Jahr 1989 auf fast 90% an[93]. Im Zuge der Wiedervereinigung sank diese hohe Quote sehr schnell auf einen Tiefstand von 59% im Jahr 1993. Danach stieg sie wieder leicht an und hat sich inzwischen auf dem Niveau der alten Bundesländer eingependelt.

Ein Blick auf die Arbeitsproduktivität zeigt, dass diesbezüglich zwischen den neuen und den alten Bundesländern noch deutliche Unterschiede festzustellen sind. Während im Jahr 1995 die durchschnittlichen Effektivlöhne in den neuen Bundesländern 73% derer in den alten Bundesländern betrugen, lag das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktivität jedoch lediglich bei 55%. Weiterhin lagen die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern insgesamt 34% über dem Niveau der alten Bundesländern. Obwohl die Umorientierung des Exports auf die westlichen Industrieländer voran schreitet, liegt die ostdeutsche Wirtschaft mit einem Exportvolumen von knapp 14 Mrd. DM im Jahr 1995 nicht nur bei einem Drittel ihres früher erreichten Umfangs, sondern auch bei weniger als 2% der deutschen Ausfuhren insgesamt[94].

---

[93] Bedingt durch das „Recht auf Arbeit“ in der Verfassung der ehemaligen DDR sagt dieses Niveau nichts darüber aus, ob hinter dieser Zahl eine besonders positive Wirtschaftsentwicklung steht oder lediglich nur eine weit unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität und/oder ein hohes Maß an versteckter Arbeitslosigkeit. Vgl. Schmid, G., 1998, S. 30.

[94] Vgl. Schmid, G., ebenda.

2.3.2 Die Veränderungen der Beschäftigtenanteile in den Kernsektoren

Bei der Beschreibung des Strukturwandels der Arbeitswelt erfährt die Verschiebung der Beschäftigtenanteile in den drei Kernsektoren in Deutschland eine besondere Bedeutung[95]. Der Rückgang des Anteils der Selbstständigen und der mithelfenden Familienangehörigen, die Anfang der fünfziger Jahre noch erhebliches Gewicht hatten, hängt eng mit dem Schrumpfen der Landwirtschaft zusammen. Der überwiegende Teil der Selbstständigen ist nun im Handwerk und bei den freien Berufen zu finden. Im tertiären Sektor ist vor allem der Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu beachten, der allerdings Mitte der 80er Jahre zum Stillstand kam.

Seit diesem Zeitpunkt sinkt das relative Gewicht des öffentlichen Dienstes. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Staat als kompensierender Arbeitgeber zunehmend auf Widerstand und an seine finanzpolitischen Grenzen stößt als auch auf die zunehmende Entwicklung der Privatisierung staatlicher Betriebe bzw. Unternehmen.

2.3.3 Der Wandel der Arbeitsverhältnisse

Von nahezu gleichrangiger Bedeutung für die Diskussion um die Zukunft der Alterssicherung ist der Strukturwandel der Arbeitsverhältnisse. Während in den 50er und 60er Jahren noch das in einer Erwerbsbiografie durchgängige Vollzeitverhältnis von Männern als das Normalarbeitsverhältnis galt, weichen die Arbeitsverhältnisse zunehmend von dieser Norm ab. Das sich in Hinblick auf die Alterssicherung hin abzeichnende Problem besteht darin, dass Arbeitnehmer, die einem atypischen Beschäftigungsverhältnis nachgehen, in der Regel nicht oder nur bedingt in das soziale Sicherungssystem eingebunden sind. Diese Art von Beschäftigung ermöglicht es den Arbeitnehmern zudem nur in geringem Umfang, den eigenen Lebensunterhalt und/oder den von Angehörigen zu finanzieren als auch eigene Ansprüche aus den meist pau-

[95] Nach Clark und Fourastié besitzen kapitalistische Wirtschaftssysteme ein Potential zur ökonomischen Expansion. Dieses bestehe hauptsächlich in der Verschiebung der Bedeutung der verschiedenen Sektoren der modernen ökonomischen Struktur hin zum tertiären Sektor, der die Akkumulation von Kapital und die wachsende Produktivität des Faktors Arbeit begünstige. Vgl. Graßl, H., 2000, Strukturwandel der Arbeitsteilung, S. 35.

schal abgeführten Beiträgen Ansprüche aus den o.g. sozialen Sicherungssystemen zu erwerben[96].

Den Ergebnissen einer Untersuchung der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen[97] zu Folge ist in den alten Bundesländern inzwischen schon ein Drittel der abhängig Beschäftigten entweder in befristeter Beschäftigung (5%), in sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung (10%), in geringfügiger Beschäftigung (13%), in abhängiger Selbstständigkeit (2%), in Heimarbeit (0,4%), in Leiharbeit (0,6%) oder in Kurzarbeit (0,5%) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (0,3%). Bei einer gedachten linearen Fortsetzung dieses Trends wäre das Verhältnis von „normalen“ und „atypischen“ Arbeitsverhältnissen schon in ca. 10 Jahren 1:1, während dieses Verhältnis Anfang der 70er Jahre erst 1:0,2 betragen hat. In den neuen Bundesländern ist dieser Trend aufgrund der geringeren Teilzeitarbeit noch nicht so weit fortgeschritten, in seiner Tendenz jedoch klar erkennbar.

Auch wenn sich die im Jahr 1996 abgegebene Prognose mit den Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2007 nicht bestätigt hat[98], so ist doch festzustellen, dass die Anzahl der atypisch beschäftigten Arbeitnehmer in den letzten zehn Jahren weiter angestiegen ist. So stieg nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes der Anteil der abhängig Beschäftigten, die in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis standen, von 17,5% im Jahr 1997 auf 25,5% in 2008, während der Prozentsatz der Normalarbeitnehmer im gleichen Zeitraum von 82,5% auf 74,5% sank[99]. Betrachtet man sich weiterhin die Struktur der Beschäftigten in atypischen Arbeitsverhältnissen, so stellen die Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 21 Wochenstunden die größte Gruppe. Der hohe Anteil an Frauen in Teilzeitbeschäftigung ist auch die Ursache dafür, dass Frauen (weiterhin) überproportional in dieser Beschäftigungsform vertreten sind. Im Jahr 2007 waren es 38,4% der abhängig beschäftigten Frauen und nur 14% der abhängig beschäftigten männlichen Kollegen, während 1997 der Anteil der Frauen noch bei 29,7% und der Anteil der Männer bei 7,7% lag.

---

96 Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch von den prekären Beschäftigungsverhältnissen zu unterscheiden, da bei der als prekär bezeichneten Beschäftigungsart auch die persönliche Berufsbiografie und der Haushaltskontext des Beschäftigten berücksichtigt wird. Vgl. Statistisches Bundesamt, 2008, S. 3.

97 Vgl. Schmid, G., 1998, S. 30.

98 Die unterschiedlichen Prozentsätze in den Untersuchungen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen und des Statistischen Bundesamtes dürften auf unterschiedlich strenge Definitionen von atypischer Beschäftigung zurückzuführen sein.

99 In Absolutzahlen ausgedrückt umfasste die Gruppe der atypisch Beschäftigten im Jahr 2008 insgesamt 7,7 Millionen und die Gruppe der Normalarbeitnehmer 22,5 Millionen Personen. Aus diesen Zahlen geht jedoch nicht hervor, in welchem Ausmaß Normalarbeitsverhältnisse durch atypische Beschäftigungsverhältnisse ersetzt worden sind oder atypische Beschäftigung in anderen Zusammenhängen neu entstanden ist, während Normalarbeitsverhältnisse abgebaut wurden. Vgl. Statistisches Bundesamt, 2008, S. 5.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass unter dem ökonomischen Wandel der Arbeitswelt, bzw. des Erwerbsverhaltens in der aktuellen Diskussion in der Regel drei Veränderungs*tendenzen* subsumiert werden, die sich auch unter dem Begriff der „Diversifizierung der Erwerbsbiographien“ zusammenfassen lassen. Dies ist zum einen das Wachstum des Teilzeitsektors – insbesondere mit einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse – zu Lasten von Vollerwerbstätigkeit und zum anderen ein häufigerer Wechsel zwischen Vollzeit und Teilzeit in den Erwerbsbiographien der jüngeren Erwerbstätigen. Diese Entwicklungstendenz geht mit dem Vordringen selbstständiger Tätigkeiten zu Lasten abhängiger Beschäftigten sowie einem häufigeren Wechsel zwischen abhängigen und selbständigen Tätigkeiten in den Erwerbsmustern dieser Generation einher.

2.3.4 Die Auswirkungen des ökonomischen Wandels der Arbeitswelt auf die Alterssicherung

Der Einfluss sich verändernder ökonomischer Randbedingungen auf das System der Alterssicherung kann unter Berücksichtigung der Ausführungen aus der historischen Rückschau folgendermaßen nachgezeichnet werden:

Seit der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1889 wurden in Folge politisch gewollter Inklusionspfade immer wieder neue Bevölkerungsgruppen in diesen Zweig der Sozialversicherung aufgenommen[100], die sich gegenüber dem schon eingeschlossenen Versichertenkreis bezüglich konstituierender Merkmale, wie z.B. des Erwerbsstatus und der Interessenlagen unterschieden.

Dadurch nahm die nominelle Abhängigkeit von diesem Sicherungssystem innerhalb der Bevölkerung zu und gewannen die Einflussgrößen Struktur und Niveau der institutionellen Ausgestaltung der Rentenversicherung an qualitativer Bedeutung in Bezug auf den Klientelstatus des einzelnen Individuums.

Gemäß dem Äquivalenzprinzip[101] wurden und werden die sozioökonomischen Verteilungsmuster der Erwerbstätigen nämlich in deren Rentenbiographie, bzw. Rentenkarriere übertra-

[100] Wie z.B. im Jahr 1911, als die Angestellten in die gesetzliche Rentenversicherung aufgenommen wurden.
[101] Würden sich Autoren von Reformmodellen darauf berufen, dass sich die Krise des bestehenden Systems aus dieser Konstruktion heraus ergibt, wäre dies ein Beispiel für das Zusammenwirken von endogenen und exo-

gen und die statusgleichen Gruppen der Erwerbstätigen mit denen der Ruheständler verknüpft. Eine weitere Implikation dieses Prinzip ist, dass die zunehmenden – unterschiedlichen – Interessenlagen der Erwerbstätigen auch kennzeichnend für die entsprechenden Rentnergruppen sind.

Durch diesen Mechanismus wächst jedoch die Anzahl inhomogener Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft, woraus sich wiederum immer mehr und immer stärker divergierende Interessenlagen ergeben und sich somit auch unterschiedliche – individuelle – Anforderungen an die Absicherung gegen das Risiko „Alter“ ergeben.

Während nämlich die Bezeichnung „Erwerbstätiger“ fast unmittelbar weitere Assoziationen und das Bedürfnis nach Informationen zur Differenzierung hervorruft, trifft dies in der Regel für die Gruppe der „Rentner“ nicht zu.

Hier herrscht in der Öffentlichkeit, vor allem bei den Erwerbstätigen, die weit verbreitete Vorstellung, dass diese Gruppe in sich homogen ist und gemeinsame Interessenlagen aufweist. Die in Verbindung mit dem Wort „Rentner“ gebrachten gängigen Assoziationen reduzieren sich in der Regel auf die Attribute „alt“ und „gebrechlich“ sowie die Vorstellungen „Verfügen über viel Zeit“, bzw. „genießen den wohlverdienten Lebensabend“. Diese Vorstellungen werden aber der Realität nicht gerecht und bergen die Gefahr der Unterschätzung der mit den inhomogenen Interessenlagen verknüpften Probleme in sich.

Der vor Altersarmut geschützte sog. „Eckrentner“, der als institutionell geformter und genormter „Standardfall“ vorgesehen ist, ist innerhalb der Rentnerpopulation nämlich nicht, bzw. nicht mehr repräsentativ und wird – was von elementarer Bedeutung für die jetzigen und zukünftigen Erwerbstätigen ist – immer seltener anzutreffen sein[102]. Die Anzahl der „Eckrentner“ schwindet genau in dem Maße, indem die Erwerbsbiographie von der „Normalerwerbsbiographie“ abweicht.

---

genen Faktoren. Entsprechend wäre diese Art von Kritik als radikal anzusehen, zumindest was die Leistungsform – und nicht die Organisationsform! – betrifft.

[102] Die institutionell proklamierte Modellrente ist nicht identisch mit der empirischen Durchschnittsrente. So betrug für das Jahr 1993 die Rente eines Durchschnittverdieners mit 45 Versicherungsjahren, die sog. „Eckrente“, in den alten Bundesländern DM 2.002. Nach Abzug des Krankenversicherungsanteils, der 1993 DM 134 (6,7%) betrug, verbleiben dem Modellrentner noch DM 1.868. Der tatsächlich ausgezahlte Rentenbetrag in der gesetzlichen Rentenversicherung betrug am 31.12.93 in den alten Bundesländern nach Abzug der Abgaben an die Krankenversicherung durchschnittlich jedoch nur DM 1.197. Dies entspricht einer Abweichung von ca. 36% zwischen der Modellannahme und den tatsächlich gezahlten Durchschnittsbeträgen. Innerhalb

Was geschieht, wenn der institutionell und politisch gewollte Durchschnittsrentner in der zentralen Tendenz zur Ausnahme wird? Diese Frage stellt sich um so dringlicher und ist um so relevanter, je größer die Abweichungen von der Vollerwerbstätigkeit über 45 versicherungsfähige Jahre und vom jährlichen Durchschnittsentgelt aller Erwerbstätigen ist, wie sie vor den oben beschriebenen Tendenzen des Wandels der Arbeitswelt zu erwarten sind.

Die über die Rentenversicherung erworbenen Ansprüche, bzw. Rentenzahlungen sind Transfers, die eine dem Erwerbseinkommen vergleichbare Funktion haben und führen infolgedessen dazu, sich innerhalb des bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses von diesem Sicherungssystem schon zu Zeiten der Erwerbstätigkeit eine möglichst gute Position auch in Hinblick auf die Rentenkarriere zu sichern[103].

So harmonisch und rentenrechtlich konsistent das Verhältnis aus *intra*personeller Sicht insbesondere durch das Prinzip der Beitragsäquivalenz zwischen einer Person zunächst als Erwerbstätigem und später als Ruheständler auch erscheinen und sein mag, ergeben sich aus *inter*personeller Perspektive mehrere mögliche Spannungsfelder: Zum einen wird zwischen den Generationen mehr oder weniger offen um Anteile am Volkseinkommen konkurriert. Diese Konfliktlinie tritt um so deutlicher in Erscheinung, je unausgeglichener sich das Verhältnis aus Beiträgen und Leistungen gestaltet. Solche Ungleichgewichte zwischen empfangenen Transfers und zuvor geleisteten Beiträgen sind in der Regel Ausdruck der rentenpolitischen Interessendivergenzen zwischen den Generationen, die je nach sozialrechtlichen, demografischen und soziökonomischen Randbedingungen in ihrer Intensität variieren können.

Einen großen Anteil an dieser Art von Spannungsfeldern hat die Konstruktion der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn sie z.B. infolge des Berechnungsmodus der Zugangsrenten oder in Folge der Dynamisierung quasi *per se* eine Verschiebung der Verteilungsrelationen zwischen den Generationen zur Folge hat.

Einen weiteren – endogenen – Einflussfaktor stellt z.B. die Bestimmung der Altersgrenze dar. Interessant ist hierbei wiederum die historische Rückschau, an der deutlich wird, dass die Al-

---

der einzelnen Versicherungszweige und zwischen den Geschlechtern variieren diese Abweichungen noch beträchtlicher. Vgl. auch Müller, M., 1998, S. 408.

[103] Dies bedeutet aber auch zugleich, sich entweder von Beginn einer abhängigen Erwerbstätigkeit dieser völlig „hinzugeben“ oder von Beginn an den Klientelstatus zu überwinden und selbstständig zu werden, bzw. vorzusorgen. Zwar bietet sich den Selbstständigen die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung, doch führt dieser Nicht-Zwang in der Regel dazu, entweder die eingesparten Beiträge für den Aufbau der Selbstständigkeit einzusetzen oder in kurz- und mittelfristig ökonomisch gesehen lukrativere Anlagen zu investieren.

tersgrenze durch eine allmähliche Absenkung nicht nur als Mechanismus zur Inklusion neuer Bevölkerungsgruppen – der jüngeren Menschen – gedient hat, sondern durch demografische Veränderungen bedingt, auch als Exklusionsmechanismus dienen kann, wie z.B. in der Rentenreform 1992, in der die Altersgrenzen für Männer und Frauen wieder angehoben worden sind[104].

Als aktuelle Auswirkung des ökonomischen Wandels der Arbeitswelt auf die Alterssicherung ist demnach vor allem ein bisher unbekanntes Maß an zunehmend *individuell zugeschnittene Handlungsstrategien* und ein sehr hohes Maß an Flexibilität an die eigene Alterssicherung zu konstatieren, die vor allem ältere Arbeitnehmer nicht mehr bereit sind aufzubringen oder in Folge der Kürze der Zeit, die ihnen noch bis zum Ruhestand verbleibt nicht mehr aufbringen können[105].

Fasst man auch diese Ergebnisse abschließend zusammen, dann spiegeln die in diesem Kapitel beschriebenen Entwicklungstrends einen tiefgreifenden Strukturwandel der Arbeitsverhältnisse wider, der einer neuen Definition sowohl des „Normalarbeitsverhältnisses“ als auch der „Vollbeschäftigung“ bedarf. Somit hat die Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses unbestritten weit reichende Folgen für die Einkommensverteilung einerseits und die soziale Sicherung – vor allem die Alterssicherung – andererseits. Es bedeutet nämlich z.B., dass die aus dem „Normalarbeitsverhältnis“ erworbenen Transferansprüche im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Rente sinken. Je nach Ausmaß der Abweichung kann dies dazu führen, dass die Transferansprüche auch unter das Existenzminimum sinken. Damit verliert jedoch der Arbeitsmarkt zunehmend seine Funktion, die abhängig Beschäftigten während und nach ihrer Erwerbstätigkeit an der allgemeinen Wohlfahrtsentwicklung teilhaben zu lassen.

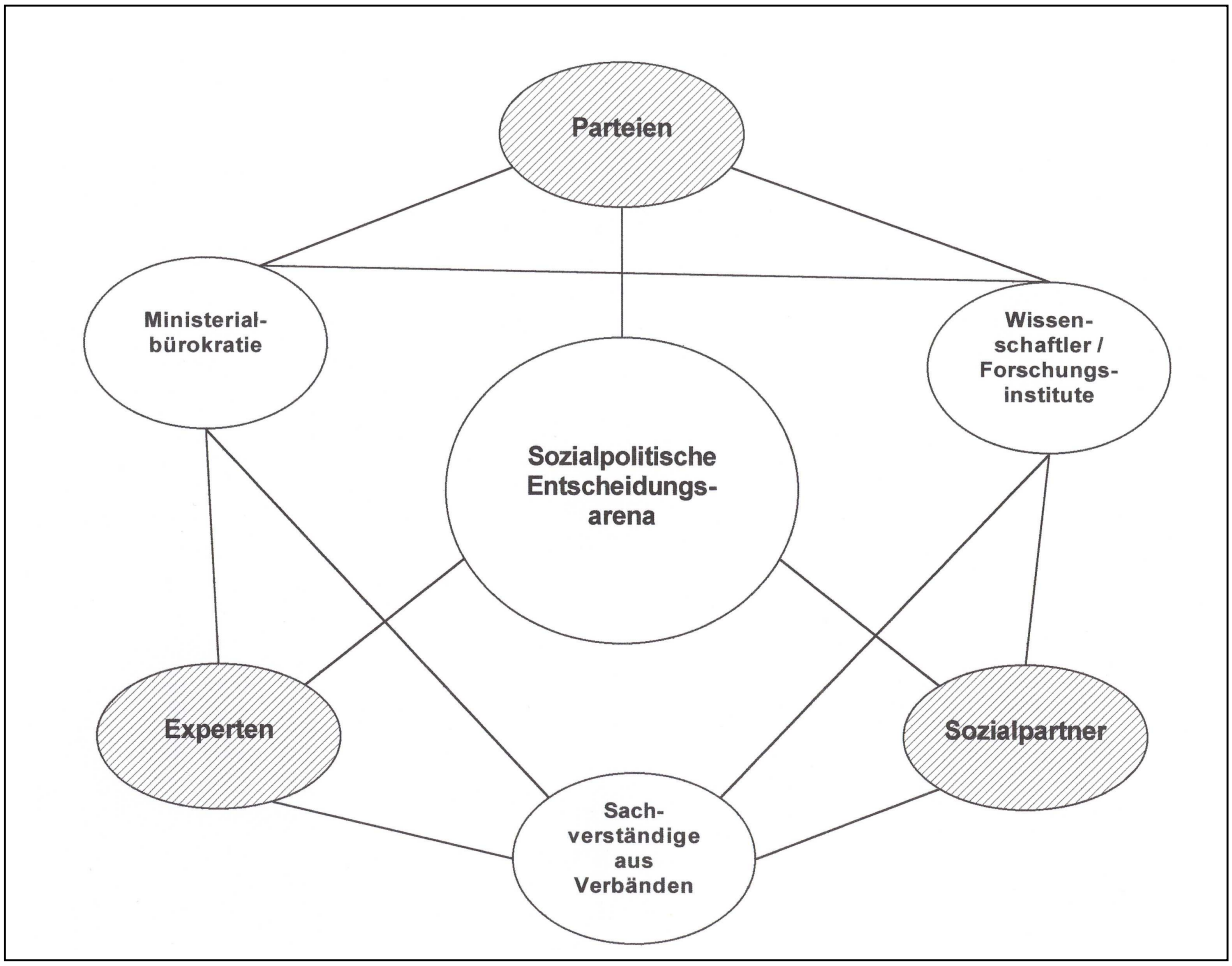
---

[104] Hieraus wird ersichtlich, wie der exemplarisch herausgegriffene Faktor „Altersgrenze“ unmittelbar die Größenproportionen zwischen der Gruppe der Erwerbstätigen und den Rentnern determiniert. Welche Bedeutung die Altersgrenze als direkte Konfliktlinie zwischen den Generationen hat, erkennt man daran, dass das Ruhestandseinkommen der Altengeneration – wenn man es auf das Volkseinkommen bezieht – den Wert der eingezahlten Beiträge bereits um fast ein Drittel übersteigt und mit einer zunehmenden Entzweiung zu einer Verschärfung des sog. Generationenkonfliktes führt. Vgl. auch Wagner, G., 1984, S. 216 und S. 303.

3. Die an der wissenschaftlichen und politischen Diskussion beteiligten Akteure

Die Durchsicht der einschlägigen Literatur unter dem akteurszentriertem Gesichtspunkt zeigt, dass sich in der sozialpolitischen Diskussionsarena der Entscheidungsfindung und -durchsetzung vor allem kleine expertokratische Verhandlungszirkel herausgebildet haben, unter die sich die Sozialpolitikfachleute der Parteien, der Sozialverbände und der Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung, der Wirtschaft und des Innern subsumieren lassen (s. Abb. 11).

Abb. 11: Übergeordnete Darstellung der „policy community“

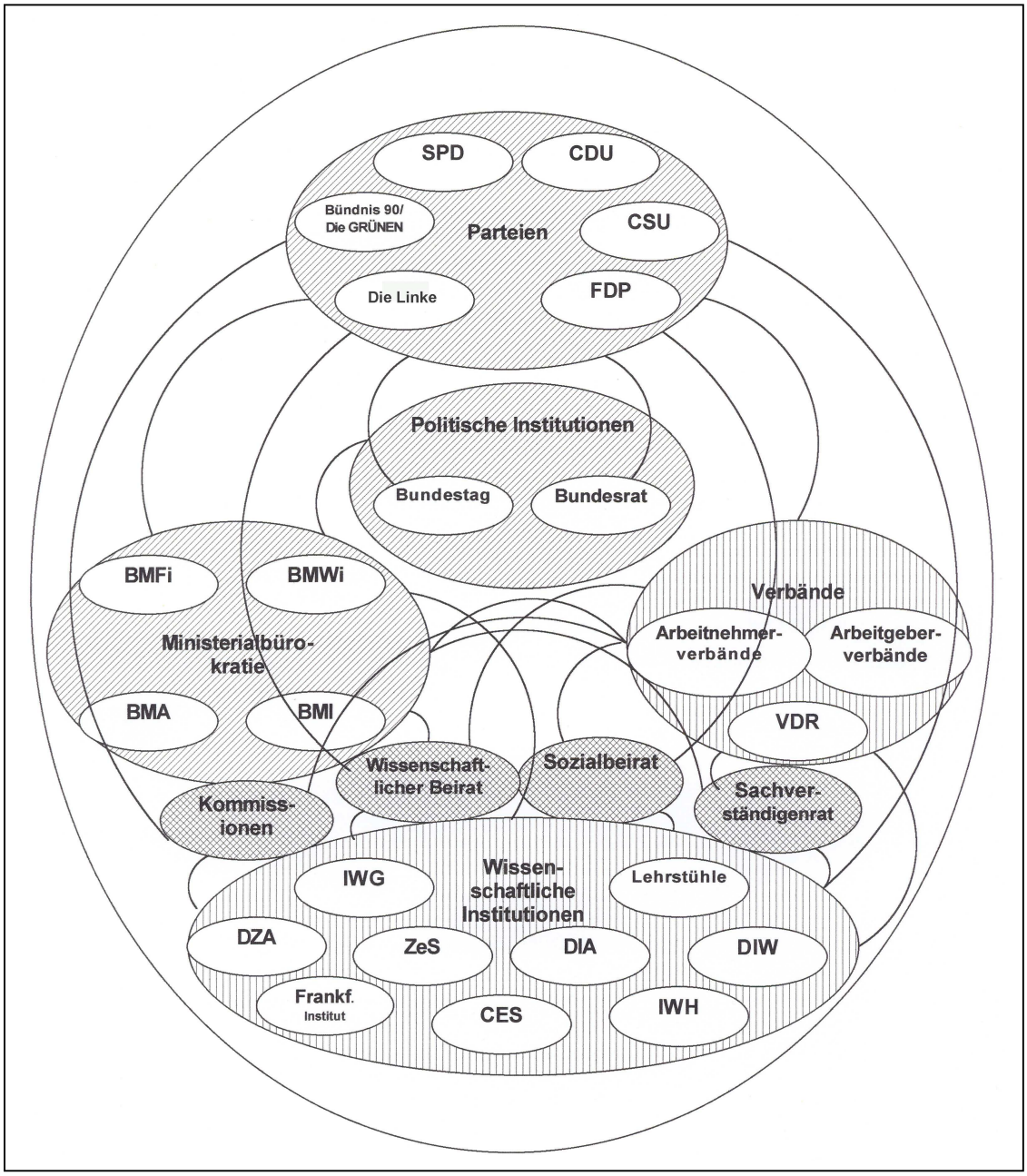


Eigene Darstellung

[105] Die Veränderungen in Bezug auf die gesetzliche Altersgrenze stellt jedoch nicht nur die Individuen hinsichtlich ihrer Lebensplanung vor Probleme, sondern auch die von den Regelungen betroffenen Branchen und Betriebe. Vgl. auch Behrend, Ch., 1997.

In der vorliegenden Arbeit wird jedoch das Augenmerk entsprechend den in Kap. 1.1 formulierten Leitgedanken auch auf die „zweite Reihe“ bzw. die Peripherie der Diskussionsbeteiligten gerichtet, so dass z.B. auch wissenschaftliche Institutionen und Einzelpersonen berücksichtigt werden, die nicht unbedingt dem „*inner circle*“ angehören und die möglicherweise keine *direkten* Verbindungen zu sozialpolitischen Entscheidungsgremien haben.

Abb. 12: Exemplarische Darstellung der an der Diskussion zur Gestaltung der Alterssicherung beteiligten Akteure und deren Vernetzung



Eigene Darstellung

Allein durch die erweiterte Betrachtungsweise der Vernetzung der jeweiligen Akteure untereinander wird ersichtlich, warum eine gewisse Trägheit bei Reformvorschlägen quasi vorprogrammiert ist.

Die wachsende Anzahl der „kommunizierenden Röhren“ trägt nicht gerade dazu bei, dass das, was in den Schaltzentralen der sozialpolitischen Machtarena ankommt, als „klarer Ton“ bezeichnet werden könnte (s. Abb. 12). Hinzu kommt die Ausgestaltung, die Kompetenzverteilung und die Wirkungsweise des Föderalismus in Deutschland.

Generell lässt sich die Annahme vertreten, je mehr Akteure mit potenziell unterschiedlichen Interessenlagen an einem Entscheidungsprozess für oder gegen ein bestimmtes Alterssicherungsmodell beteiligt sind, desto größer ist die Gefahr, dass der Entscheidungsprozess komplizierter und konfliktorischer verläuft oder gänzlich blockiert wird und letztendlich am Status Quo festgehalten wird, im Unterschied zu einer Konstellation, wo die Entscheidungsbefugnis auf einen einzigen Akteur oder wenige Akteure mit geringen unterschiedlichen Vorschlägen konzentriert ist[106].

Gerade die zunehmende Komplexität der mit den unterschiedlichen Reformvorschlägen verbundenen Wirkungen enthält ein hohes Konfliktpotential, da sie in der „Regel nicht zu paretooptimalen Verbesserungen führen, d.h. zu Veränderungen, die alle besser stellen, sondern bei denen es Gewinner und Verlierer, Begünstigte und Belastete gibt“ (Schmähl 2000a: 52).

Exemplarisch hierfür kann die Rentenreform 1992 angeführt werden. Dort war die Zunahme der „mitspracheberechtigten Akteure“ und die Zunahme der Konflikte nach Schmidt dadurch zu belegen, „dass in der Rentenpolitik der Verordnungsgeber, also die Exekutive, an Gewicht gewonnen und der parlamentarische Gesetzgeber an Bedeutung verloren hat“ (1998: 109)[107/108]. Dies bedeutete zum damaligen Zeitpunkt, dass bereits im Umfeld der politischen

---

[106] Nach dem Vetospieler-Theorem von Tsebelis (nach Schmidt) schrumpft das Potential für Politikveränderungen z.B. für Reformen um so mehr, je größer die Zahl der Vetospieler, je inkongruenter deren Policy-Positionen und je kohärenter die Policy-Positionen der sozialen Gefolgschaft der Vetospieler sind. Vgl. Schmidt, M.G., 1998. S. 223.

[107] Mit diesem Zitat bezieht sich Schmidt auf die Autoren Nullmeier und Rüb. Vgl. hierzu die Autoren i.O.: Nullmeier, F.; Rüb, F. W., 1993, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a. M.

[108] Als Beispiel führt Schmidt an, dass z.B. die Rentenanpassung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates eindeutig so zu interpretieren ist, dass darin eine Aufwertung der Exekutive und Abwertung der Legislative zu sehen ist. Das gleiche gilt für die Rentenanpassung gemäß Nettoformel und der Finanzierungsverbund zwischen Bundeszuschuss, Beitragssatz und Renten, die Systeme mit ausge-

Akteure die Durchsetzungsmacht eines bestimmten Alterssicherungsmodells nicht allein auf die Regierungsparteien beschränkt blieb, sondern durch die Zustimmungspflicht im Bundesrat somit auch auf bestimmte Oppositionsparteien übergegangen ist.

Die Folge der Erweiterung des an der Entscheidungsdurchsetzung beteiligten Akteurskreises und der damit einhergehenden größeren Konflikthaftigkeit ist die von Leisering um das Jahr 1995 lokalisierte Zäsur, das Zerbrechen der „großen sozialpolitischen Koalition“, die seit der Gründung der Bundesrepublik die deutsche Sozialpolitik geprägt hat[109].

Nicht allein die in den letzten Jahren zu beobachtende Zunahme der an der Entscheidungsfindung beteiligten Akteure erfordert eine Erweiterung des Untersuchungshorizontes auch auf die lediglich im „mittelbaren“ Umfeld positionierten Akteure, sondern auch eine zunehmende Vernetzung zwischen den Parteien und den Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft.

Auf dem Nährboden einer im Wachsen begriffenen Kultur des „Sich Beraten-Lassens“ gewinnt neben der Unternehmensberatung auch die Politikberatung an Bedeutung[110]. Die Formen der Politikberatung können unterschiedliche Ausgestaltungen annehmen. Entweder erfolgt die Beratung aus den politischen Institutionen selbst heraus, wird also von den Experten der Ministerialverwaltungen selbst übernommen oder sie erfolgt über „externe“ Berater, d.h. die Beratung erfolgt durch Wissenschaftler, die in Beiräten tätig sind, wie z.B. dem Sozialbeirat oder dem Wissenschaftlichen Beirat. Weiterhin lassen sich die etablierten Parteien in Fragen der Alterssicherung auch von Experten der Sozialpartner oder auch z.B. des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger beraten, die ihrerseits wiederum in Netzwerkkontakten zu wissenschaftlichen Instituten oder einzelnen Fachleuten stehen[111].

---

prägter Selbstregulierungsqualität und beträchtlichem Potential der Abschirmung gegenüber politisch-demokratischer Diskussion und Gestaltung sozialer Problemlagen sind. Vgl. Schmidt, M. G., 1998, S. 109.

109 1997 wurde erstmals eine große Rentenreform, die Rentenreform ´99, ohne Stimmen der SPD verabschiedet. Vgl. Leisering, L., 1999, S. 121.

110 Die Notwendigkeit der Beratung gerade in einem so komplizierten Gefüge wie der Alterssicherung hat auch der Gesetzgeber erkannt. Mit der Aufklärung , Beratung und Auskunft (§§ 13 – 15 SGB I) sowie der Hinweispflicht der Rentenversicherungsträger (§ 115 Abs. 6 SGB VI) wollen die Verfasser des Sozialgesetzbuches sicherstellen, dass die Bürger über alle sie betreffenden Fragen von den einzelnen Sozialleistungsträgern entsprechend informiert und beraten werden. Zum Beratungsanspruch, den verschiedenen Formen und Inhalten der Beratung siehe auch Försterling, J., 1998, S. 689 – 715.

111 Zur Darstellung der in der Rentenpolitik beteiligten Akteure, bzw. Experten siehe auch Richter, S., 2000, 21ff.

Unter Berücksichtung dieser vielfältigen Verflechtungen gestaltet sich ein Kreis von Diskussionsbeteiligten, der die „policy community“ bildet und der *insgesamt* folgende Akteure einschließt: Politische Parteien, politische Institutionen wie Bundestag, Bundesrat, der Sozialbeirat der Regierung, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, das Bundesministerium für Wirtschaft, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesinnenministerium, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, einige Sozialverbände, der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung sowie eine Vielzahl von öffentlichen und privaten wissenschaftlichen Instituten und Institutionen samt der in und an ihnen beschäftigten Wissenschaftler.

Nach einer kurzen Vorstellung der einzelnen Akteure, bzw. Akteursgruppen werden auch diesmal die entsprechenden Begriffe zunächst definiert und gegeneinander abgegrenzt[112], bevor in den nachfolgenden Kapiteln die jeweiligen Vorschläge identifiziert und hinsichtlich ihrer Ziele und Wirkungen analysiert werden.

3.1 Parteien

In einem *allgemeinen* Begriffsverständnis sind Parteien, ebenso wie Verbände, Medien der kontinuierlichen Repräsentation von Interessen und Überzeugungen gleichgesinnter Bürger im politischen System[113].

Im politischen System Deutschlands nehmen die Parteien eine zentrale Rolle als „verfassungsrechtliche Institution“ ein. Sie wirken gemäß § 1 des Parteiengesetzes an der „Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten“ mit. Mit einem auf Dauer angelegten Organisationsapparat sind sie als freiwillige Vereinigungen, neben den Massenmedien, den Bürgerinitiativen und den neuen sozialen Bewegungen die „kollektiven politischen Akteure der Zivilgesellschaft“. In Parteien und Verbänden werden Interessen gebündelt und repräsentiert sowie Personen für öffentliche Funktionen rekrutiert. Sie wirken weiterhin an der öffentlichen Meinungsbildung und der themenspezifischen Mobilisierung mit, sie übernehmen die

[112] Die Definitionen erheben nicht den Anspruch, dass sie alle hierzu möglichen theoretischen Überlegungen aufnehmen und die um sie geführten wissenschaftlichen Debatten reflektieren, sondern sie werden da gegeben, wo aufgrund einer bestehenden Begriffsvielfalt unterschiedliche Interpretationen möglich sind und an den Stellen, wo sie einem besseren Verständnis zuträglich sind.

[113] Vgl. auch Wiesenthal, H., 1998, S. 325.

politische Sozialisation von Individuen sowie die Vermittlung von Informationen zwischen gesellschaftlichen Funktionsbereichen.

Aus dem Begriff der intermediären Organisationen wird ihr Doppelcharakter als Repräsentanten besonderer Interessen und als Akteure der politischen Steuerung ersichtlich. Wiesenthal führt aus, dass „indem intermediäre Organisationen auf der einen Seite Erwartungen der Individuen aufnehmen, in kollektive Politikansprüche transformieren und an politische Entscheidungsgremien leiten, andererseits die Ergebnisse politischer Entscheidung an organisierte Gruppen und Funktionsträger zurückvermitteln, überschreiten sie den Rahmen bloßer Interessenpolitik. Sie tragen auf diese Weise zur politischen Integration einer sozial differenzierten Gesellschaft und gleichzeitig zur Koordination der interdependenten, aber teilautonomen Funktionssysteme bei. Als Konsequenz ihres Wirkens wird eine präzise Grenzziehung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Sphären schwierig“[114].

Gerade vor diesem Hintergrund erfährt die Analyse der von den (Regierungs-)Parteien ausgearbeiteten Vorschläge besonderes Interesse. Inwieweit sind die „klassischen“ Repräsentantengruppen bestimmter Bevölkerungsteile überhaupt noch in der Lage, den *spezifischen Interessenlagen* und den sich fortlaufend *diversifizierenden Voraussetzungen* hinsichtlich der Möglichkeiten des Aufbaus einer „ausreichenden“ Altersvorsorge innerhalb ihrer eigenen Klientel einerseits und den übrigen Bevölkerungsgruppen andererseits, die sich ebenfalls hinsichtlich ihrer Interessenlagen unterscheiden und für die sie im gleichen Umfange sozialpolitische Verantwortung zu tragen haben, ein mehrheitlich akzeptiertes Modell der Alterssicherung vorzulegen?

[114] Diese – für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand jedoch vollkommen ausreichende – Minimaldefinition sieht nach Nohlen demnach die Parteien durch die Dialektik von Teil und Ganzem bestimmt. Sie repräsentieren Teilinteressen und streben doch nach Totalität, indem sie ihr Partikularinteresse als allgemeines durchzusetzen versuchen. Parteien sind um so schlagkräftiger, je homogener sie in ihren Interessenlagen sind und um so authentischer sie ihr Partikularinteresse als allgemeines Interesse durchzusetzen vermögen. In Wettbewerbsdemokratien der parlamentarischen Mehrheit sind sie zur Verwirklichung ihrer Interessen jedoch gezwungen, Kompromisse einzugehen, was zur Verwässerung der ursprünglichen Ziele, zu einer geringeren Kohäsion und einer verminderten Schlagkraft führen kann. Diese gleich dreifache Dialektik zwischen Teil und Ganzem, Besonderem und Allgemeinen, binnenstruktureller Kohäsion und außengerichteter Koalitionsfähigkeit ist es, die das Spezifikum politischer Parteien ausmacht. Vgl. auch Schultze, R.-O., 1991, S. 449.

In der vorliegenden Arbeit werden diejenigen Parteien aufgeführt, die entweder seit geraumer Zeit, d.h. in den letzten drei, vier Dekaden im Bundestag vertreten sind[115], bzw. sich im Zuge der Wiedervereinigung als eigenständige Partei neu gegründet und etabliert haben, unabhängig davon, ob sie aktuell als Regierungs- oder Oppositionspartei fungieren[116]. Bei der Beschreibung handelt es sich um Kurzfassungen der politischen Profile der Parteien, die sich aus der Geschichte und dem aktuellen Selbstverständnis und der Präsentation der Parteien ergeben.

3.1.1 Die CDU/CSU

Die CDU versteht sich als Zusammenschluss dreier politischer Grundströmungen, dem Konservatismus, dem politischen Katholizismus und dem liberalen Protestantismus und somit als Volkspartei. Die CSU ist formal eine selbstständige Partei, deren Bundestagsabgeordnete mit denen der CDU eine Fraktionsmannschaft bilden. Mit starker landsmannschaftlicher Prägung tritt die CSU als eine den Freistaat Bayern repräsentierende Partei auf. Teil ihres politischen Profils ist die Vertretung nationalkonservativer Positionen in der Innen- und Außenpolitik.

Der überwiegende Anteil der Wähler der CDU/CSU sind Stammwähler (ca. 80%), denen bestimmte soziale Merkmale zugeschrieben werden können. So sind nach Adam (1995: 33ff.) unter den CDU/CSU-Wählern die Berufsgruppen der leitenden Angestellten und der Selbstständigen (inkl. der Landwirte) überproportional vertreten, während der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Wähler geringer als z.B. in der SPD ausfällt. Sowohl die CDU als auch die CSU bezeichnen sich in ihren Grundsatzprogrammen ausdrücklich als christlich bzw. sprechen vom christlichen Verständnis vom Menschen und seiner Verantwortung vor Gott. Entsprechend überwiegt der Anteil der Katholiken gegenüber dem Anteil der Personen mit evangelischem Bekenntnis und denen, die sich keiner Kirche zugehörig fühlen. Beide Parteien sind in ihrer politischen Programmatik weltanschaulich geprägt und fühlen sich entsprechend einer christlich-konservativen Gesellschaftspolitik verpflichtet.

---

[115] Dies entspricht der Legislaturperiode 1998 – 2002, bzw. der 14. Wahlperiode.

[116] Auch wenn in Folge des Mehrheitsrechts im Bundestag die Regierungsparteien eine größere Gesetzgebungsmacht besitzen, nehmen aber auch die Oppositionsparteien in den Fällen, in denen im Rahmen der Gesetzgebung weiter gehende Mehrheiten erforderlich (zustimmungspflichtige Gesetze) sind und sie im Bundesrat entsprechend stärker vertreten sind als die Regierungsparteien, eine bedeutende Rolle zu.

Die CDU/CSU hat gegenüber den übrigen Parteien nicht nur die meisten Stammwähler, sondern auch eine Wählerschaft, die in Bezug auf ihre Lebenseinstellung homogener ist. So werden die Werte „Familie“ als zentraler Lebensinhalt sowie die Ansicht durch Sparsamkeit, Disziplin und Familiensinn etwas Anständiges im Leben zu erreichen, die repräsentativ für das sog. kleinbürgerliche Milieu stehen, besonders hoch eingeschätzt[117].

Aufgrund der höheren Homogenität ihrer Wählerschaft besitzt die CDU/CSU die günstigsten strukturellen Voraussetzungen mehrheitlich tragfähige Ziele z.B. für bestimmte Ausgestaltungsmerkmale der Alterssicherung zu formulieren. Auch wenn die obigen Ausführungen in Bezug auf die Merkmale der Wählerschaft im Laufe der letzten Jahre einige Veränderungen und Aufweichungen erfahren haben dürften, könnten unter Berücksichtigung der in den Grundsatzprogrammen proklamierten Ansichten sowie der Wählerstruktur die Schwerpunkte in den Modellen zur Alterssicherung dennoch so ausgerichtet sein, dass z.B. die Statusdifferenzierung der Berufsgruppenzugehörigkeit in der Befürwortung der Beitragsäquivalenz, die Wertschätzung der Familie in einer besonderen Anerkennung der Erziehungszeiten und die christliche Nächstenliebe in einer Mindestsicherung ihren Ausdruck finden.

3.1.2 Die SPD

Die SPD ist neben der CDU/CSU die zweite große Volkspartei Deutschlands mit einem vergleichbar hohem Anteil an Stammwählern[118]. Im Gegensatz zur CDU/CSU rekrutiert die SPD ihre Stammwähler jedoch überwiegend aus dem Arbeiter- und Gewerkschaftsmilieu und verfügt über einen hohen Anteil an gewerkschaftlich organisierten Wählern, wohingegen der Anteil von Personen mit enger Kirchenbindung geringer ausfällt. Als Mitte/Links-Partei, die sich von einer sozialistischen Arbeiterpartei zu einer sozialdemokratischen Volkspartei verändert hat, weist sie aber auch Wähler aus den neuen Mittelschichten aus. In Bezug auf ihre Wählerstruktur weist die SPD eine relativ große Heterogenität auf. Entsprechend reicht die Wählerschaft dieser Partei von aufstiegsorientierten Facharbeitern und mittleren Angestellten, für die im Leben vor allem Karriere, Prestige und Geld zählen, über das traditionelle Arbeitermilieu, in dem Solidarität, Gerechtigkeit und Menschenwürde wichtige Werte sind, bis zu

[117] Vgl. Adam, H. (1995), S. 33ff.

[118] Gegenwärtig ist jedoch die Entwicklung des Rückgangs der Stammwählerschaft in Folge der Abnahme des Anteils der Arbeitnehmer an der erwerbstätigen Bevölkerung zu beobachten, da damit auch der Anteil derjenigen Wähler sinkt, der gewerkschaftlich organisiert ist.

den Links-Alternativen, denen es auf Mitmenschlichkeit, Selbstverwirklichung und Kommunikation ankommt[119].

Gemäß dem aktuellen Hamburger-Programm[120] sind die Begriffe „Freiheit“, Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ für die SPD die zentralen Werte des „Demokratischen Sozialismus“. So soll die koordinierte, soziale Marktwirtschaft unter der Vorgabe einer gerechten Verteilung der Erträge ebenso gestärkt werden wie für einen handlungsfähigen Sozialstaat geworben wird, der schwächere Bevölkerungsgruppen schützen soll. Der hohe Grad an heterogen Lebenseinstellungen dürfte es der Partei erschweren, eine mehrheitliche Zustimmung für eng formulierte, sehr konkrete Zielgrößen in der Alterssicherung zu finden. Entsprechend sind diesbezüglich eher weit gefasste Vorgaben zu erwarten, die unter Berücksichtigung der programmatischen Ausrichtung der Partei in der Befürwortung des Prinzips der Umlagefinanzierung, der Beitragsäquivalenz aber auch in Elementen der Neuorientierung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zu sehen sein dürften.

3.1.3 Die FDP

Das Profil der Freien Demokratischen Partei ist von bürgerlich-liberalen und nationalliberalen Milieus geprägt. Ihr aktuelles Programm ist marktliberal ausgerichtet und im Rahmen des „Links-Rechts-Spektrums“ ist sie eher dem rechten Spektrum zuordnen. Gegenüber der CDU/CSU und der SPD verfügt die FDP lediglich über einen Stammwähleranteil von ca. 40% – 50%. Ihre Wähler setzen sich zu einem großen Teil aus gutverdienenden höheren Angestellten und Beamtem sowie Selbstständigen zusammen, deren Konfession überwiegend protestantisch ist[121]. Die Betonung der Begriffe „Privatisierung“, „Deregulierung“, „Abbau von Subventionen“ steht für den politischen Willen der Partei, die Rolle des Staates auf das „Notwendigste“ zu reduzieren.

Obwohl sich aus diesen Forderungen und der Struktur der Wählerschaft bestimmte Ausgestaltungsmerkmale der Alterssicherung nach der Vorstellung der FDP ableiten lassen, wie z.B. die Besitzstandswahrung von Privilegien, die sich auch dem Berufstand (z.B. bei den Beamten oder den höheren Angestellten) ergeben, die Befürwortung von kapitalgedeckten Syste-

[119] Vgl. Adam, H. (1995), S. 38ff.
[120] Das Hamburger Programm wurde 2007 verabschiedet.
[121] Vgl. Adam, H. (1995), S. 34ff.

men, die Entlastung von Arbeitgebern durch geringere Abgaben zur Sozialversicherung oder der Rückbau der öffentlichen Sicherungssysteme zu Gunsten der privaten Vorsorge, können dem Programm der Partei aber auch solidarische Elemente, wie z.B. die Forderung nach einem „Bürgergeld“ entnommen werden, die möglicherweise den Vorstellungen von Selbstständigen in Bezug auf die Alterssicherung entgegenkommt.

3.1.4 Bündnis 90/ Die Grünen

Diese Partei stellt eine Fusion der Partei DIE GRÜNEN und Teilen einer ostdeutschen Bürgerbewegung aus dem Jahr 1993 dar. Die Wurzeln des westdeutschen Teils der Partei Bündnis 90/ Die Grünen liegen in der Umwelt- und Bürgerinitiativbewegung der 70er Jahre, der Studentenbewegung und der städtischen „Alternativkultur“. Die Anfänge des ostdeutschen Teils liegen hingegen in einer Initiative für Frieden und Menschenrechte, „Demokratie Jetzt“ sowie dem „Neuen Forum“. Die Partei als Ganzes[122] ist dem linken z.T. dem linksliberalen Spektrum zuzuordnen. Die Wählerschaft besteht aus einem deutlich geringeren Arbeiteranteil als bei den beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD. Bündnis 90/ Die Grünen weisen allerdings einen höheren Anteil an Selbstständigen und Landwirten als die SPD auf und verfügen – vergleichbar zur FDP – über einen relativ hohen Anteil an höheren Angestellten und Beamten. Der Anteil an Schülern und Studierenden an der Wählerschaft ist innerhalb dieser Partei am höchsten[123].

Die Konzeptionen einer Alterssicherung nach dem Selbstverständnis von Bündnis 90/ Die Grünen, die durch die Begriffe „Freiheit“, „Gleichheit“ und „sozialen Ausgleich“ geprägt sind, könnten sich unter Berücksichtigung der Struktur der Wählerschaft z.B. in der Forderung nach einer Basisabsicherung sowie in einer Förderung der privaten Vorsorge niederschlagen. Während die Basissicherung die Interessen der jüngeren Generationen vor dem demografischen Strukturwandel in Kombination mit einem noch ungewissem Erwerbsverlauf ansprechen dürfte, bietet der Ausbau der privaten Vorsorge insbesondere den höheren Angestellten, Beamten und Selbstständigen eine Möglichkeit, ihre eigenen Präferenzen in der Ausgestaltung der Alterssicherung umzusetzen.

---

[122] Die programmatischen Aussagen der GRÜNEN enthalten eine teilweise ambivalente Mischung aus wertkonservativem, populistischem und sozialistischen Gedankengut, in dem sich ein bürgerzentrierter Politikbegriff und ein basisdemokratisches Verständnis widerspiegelt, so dass eine eindeutige Zuordnung in einem „Links-Rechts-Spektrum“ nicht möglich ist. Vgl. auch Müller-Rommel, 1991, S. 218.

[123] Vgl. Backes, U.; Jesse Eckhardt, 1996, S. 632ff.

3.1.5 Die Linke

Die Linke ist ein Zusammenschluss der Linkspartei.PDS[124] und der WASG[125] seit dem 16.06.2007 und stellt den äußersten linken Flügel innerhalb des Deutschen Bundestages dar. Die Partei strebt einen demokratischen Sozialismus an, den sie jedoch anders als die SPD definiert. In den neuen Bundesländern nimmt die Linke den Stellenwert einer Volkspartei ein, wobei der Anteil an Rentnern in der Wählerschaft überproportional hoch vertreten ist. Im Gegensatz zur FDP beklagt die Partei jedoch den fortschreitenden „Sozialabbau“ und fordert die Stärkung der solidarischen Elemente der sozialen Sicherungssysteme. Die hieraus abgeleiteten Ziele der Alterssicherung dürften entsprechend in der Befürwortung einer (zusätzlichen) Grundsicherung, einer stärkeren Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen zur Sozialversicherung, aber auch in einer Unterstützung des Umlageverfahrens und/oder in einer Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten zu sehen sein.

3.2 Beiräte

Nach von Beyme (1969: 171f.) ist die flexibelste Form der Konsultierung von Interessengruppen ihre Mitwirkung in Beiräten. So wird ein großer Teil der Kontakte zwischen Ministerien und Verbänden durch diese Form von Kommissionen institutionalisiert, da beide Seiten daran interessiert sind, Informationen auszutauschen und sich gegenseitig Unterstützung zu leisten. Gerade die Ministerialbeamten sind an der Beratung durch Verbände und ungebundene Experten interessiert, um sich einen Überblick über alle mit einem Problem zusammenhängende Sachfragen zu verschaffen. Dieses „Government by Committee“ unterliegt jedoch auch der Gefahr, kritische Gegenkonzeptionen auszublenden und Verbände zu eng an die Bürokratie zu binden. Außerdem gilt es, so von Beyme, zu berücksichtigen, dass „jeweils vorwiegend sozial starke Interessenten bevorzugt zu Konsultationen herangezogen werden und selbst bei ausgewogener Heranziehung aller Interessen die stärksten sich durchsetzen und den schwachen jede Appellationsinstanz und zum Teil sogar der Öffentlichkeit fehlt“ (1969: 172).

---

[124] Die PDS galt als Nachfolgepartei der sich im Dezember 1989 aufgelösten SED-Partei. Die PDS verstand sich als Sachwalterin ostdeutscher Interessen und verfügte vor allem auf lokaler Ebene über das dichteste Organisationsnetz in den neuen Bundesländern.

[125] Die WASG (Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit) war eine politische Partei in Deutschland, die sich am 22. Januar 2005 vorrangig aus regierungskritischen SPD-Mitgliedern und Gewerkschaftlern konstituiert hatte.

Im Folgenden werden die wichtigsten Beiräte und Interessenverbände innerhalb der „policy community“ kurz vorgestellt.

3.2.1 Der Sozialbeirat

Der Sozialbeirat ist ein von der Bundesregierung beauftragtes Gremium von Sachverständigen aus unterschiedlichen Bereichen und setzt sich aus je vier Arbeitnehmer- und Arbeitergebervertretern, drei Wissenschaftlern und einem Vertreter der Bundesbank zusammen. Dem Sozialbeirat obliegt insbesondere die Aufgabe, regelmäßig in einem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung Stellung zu nehmen[126].

3.2.2 Der Wissenschaftliche Beirat

Mit dem Wissenschaftlichen Beirat steht dem Bundesministerium für Finanzen seit mittlerweile über fünfzig Jahre ein satzungsgemäß unabhängiges Beratergremium zur Seite, das in analoger Weise zum Sozialbeirat in regelmäßigen Abständen nicht nur in Gutachten über die von der Bundesregierung bereits getroffenen Entscheidungen in überwiegend wirtschafts- und finanzpolitischen Angelegenheiten Stellung nimmt, sondern auch schon in den Phasen der Entscheidungsfindung Vorschläge für Reformen und Grundlinien der politischen Inhalte erarbeiten soll[127].

3.3 Interessenverbände

Neben den politischen Parteien und Beiräten sind auch die „Interessenverbände“, d.h. Verbände und Gewerkschaften als Interessenorganisationen an der Diskussion um die Zukunft

---

[126] Die Vernetzung der „policy community“ kann exemplarisch an der Person von Herrn Prof. Dr. Bert Rürup aufgezeigt werden, der zugleich dem „Rat der fünf Weisen“ angehört und somit auch Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist. Daneben lehrt Prof. Rürup Volkswirtschaftslehre – insbesondere Finanzwissenschaften – an der TU Darmstadt, war von 1992 – 1998 Mitglied der Enquetekommission „Demografischer Wandel“ des Bundestages und von 1996 – 1998 Mitglied der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ der Bundesregierung sowie Vorsitzender des Sozialbeirates (seit 2000). Seit April 2009 ist Rürup Chefökonom und Sonderberater für die private und betriebliche Altersversorgung des Finanzdienstleisters AWD.

[127] Auch die Besetzung des Wissenschaftlichen Beirates ist geeignet, die These der zunehmenden Vernetzung der „policy community“ vor allem mit der Wissenschaft schlagend zu belegen.

der Alterssicherung beteiligt. Um auch hier einen Einblick in die Verortung und Vernetzung einerseits und ihre Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Akteursgruppen innerhalb der „policy community“ andererseits zu gewinnen, werden sie wiederum im Folgenden kurz vorgestellt und wenn nötig, begrifflich definiert.

In Deutschland zeichnet sich das Verbändewesen durch eine hohe Dichte und eine große Differenziertheit aus. Charakteristisch für die Verbände sind neben der fachlichen Differenziertheit die geringe Kompetivität und der hohe Zentralisierungsgrad. Die sog. Dach- und Spitzenverbände, auf die hier Bezug genommen wird, sind zum einen die Verbände der Wirtschaft, die Berufsverbände, die Schutzverbände und die Wohlfahrtsverbände. Sie alle unterhalten Kontakte zum Gesetzgeber und zu den Ressorts der Ministerialverwaltung. Die Verbände versuchen zwar auf die staatlichen Entscheidungen Einfluss zu nehmen, doch gleichzeitig ist auch der Staat in Folge seiner umfassenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Verantwortung daran interessiert, mit den wichtigsten Verbänden zu kooperieren, sie bei der Gestaltung staatlicher Maßnahmen und deren Implementation zu konsultieren und sie damit wiederum in die gesamtstaatliche Verantwortung einzubinden.

Der hohe Grad an Organisations- und Steuerungskompetenz des deutschen Verbändesystems drückt sich zum einen im Organisationsgrad[128] und zum anderen in der Zahl der Beschäftigen aus. Sind z.B. bei den Parteien ca. 1.500 Personen und bei den Gewerkschaften ca. 15.000 hauptamtlich beschäftigt, so sind dies in den Reihen der Wirtschaftsverbände ca. 150.000 Personen[129].

3.3.1 Gewerkschaften

Gewerkschaften sind autonome Verbände (Koalitionen) von Lohnabhängigen, die sich zur Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Interessen sowohl im Betrieb als auch in der Wirtschaft und der Politik zusammengeschlossen haben. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung findet gegenüber den Akteuren „Arbeitgeber“ und „Staat“ statt. Das wichtigste Mittel

[128] Das gebräuchlichste Maß zur Messung der Mitgliederstärke ist der Organisationsgrad, der die Anzahl der Mitglieder in Prozent der insgesamt organisierbaren Mitglieder angibt.

[129] Mit Zunahme der Mitglieder wächst andererseits aber auch die Gefahr der wachsenden Interessenheterogenität, die wiederum nur durch eine straffere Organisation und Zentralisierung zu kompensieren ist. Vgl. auch Beyme, von K., 1969, S. 47ff.

stellt die kollektivvertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen dar[130]. Gewerkschaften sind somit ein konstitutiver Teil des Systems der Tarifautonomie[131]. Sie versuchen auf die Sozialpolitik, das Arbeitsrecht und die staatlichen Regelungen zur Betriebsverfassung Einfluss zu nehmen. Soweit Gewerkschaften politische Ziele durchzusetzen versuchen, treten sie als Interessengruppe auf und wenden die verschiedenen Methoden des „Lobbying“, bzw. der Mobilisierung der Öffentlichkeit an. Je nach Typus der Arbeiterbewegung sind die Gewerkschaften mit einer politischen Partei mehr oder weniger eng verbunden. In Deutschland zählen zu den größten gewerkschaftlichen Akteuren der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft[132], der Christliche Gewerkschaftsbund sowie der Deutsche Beamtenbund.

3.3.2 Wirtschaftsverbände

Das System der Wirtschaftsverbände umfasst insgesamt 17 Dachverbände. Als Spitzenverbände sind der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Berufsverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) anzuführen, die mit weiteren Dachverbänden, wie z.B. dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft bilden und allgemeine Belange der Wirtschaft gegenüber der Regierung und der Öffentlichkeit vertreten. In Bezug auf die Zielsetzungen von Modellen für die Alterssicherung dürften insbesondere Wirtschaftsverbände solche Vorschläge einbringen bzw. unterstützen, die z.B. eine Senkung der Lohnzusatzkosten befürworten.

---

130 In Deutschland sind 80% bis 90% aller Arbeitnehmer im Geltungsbereich von Tarifverträgen beschäftigt.

131 Die Garantie der Koalitionsfreiheit (Art. 9, Abs. 3 GG) ist als Sozialrecht als unmittelbares Grundrecht verfassungsrechtlich abgesichert und sichert die Bildung von Gewerkschaften ab.

132 Am 18. März 2001 haben die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, die Deutsche Postgewerkschaft, die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, die Industriegewerkschaft Medien und die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr im Rahmen eines Verschmelzungskongresses beschlossen, die Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (ver.di) zu bilden. Seit dem 2. Juli 2001, als die neue Gewerkschaft ins Vereinsregister eingetragen wurde, hat die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft auch die rechtliche Nachfolge der fünf Gründungsorganisationen angetreten. Ver.di ist nach eigenen Angaben demokratisch aufgebaut. Die einzelnen Ebenen bearbeiten unterschiedliche Politikfelder, wie z.B. die Rentendiskussion im Bund oder die Privatisierung auf der örtlichen Ebene. Mit rund 3 Mio. Mitgliedern ist ver.di die größte (Einzel)Gewerkschaft in Deutschland.

3.3.3 Berufsverbände

Die Berufsverbände repräsentieren die beruflichen, professionellen sowie fach- und standespolitischen Interessen von Ärzten, Anwälten, Richtern und sonstigen Freiberuflern. Die Professionsvertretungen üben durch Personenrekrutierung und Meinungsbildung auf die im selben Bereich tätigen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaften (Kammern) Einfluss aus. Im Unterschied zu Gewerkschaften verhandeln sie auch über Fragen des Bedarfs, der Leistungsqualität und andere Parameter ihres öffentlichen Auftrages aus. Berufsverbände sind außerdem für die Wahrung der ethischen Grundsätze und Qualitätsnormen professioneller Tätigkeit oder die fachliche Beratung öffentlicher Entscheidungsgremien verantwortlich.

3.3.4 Schutzverbände

Die Schutzverbände stellen Defensivbündnisse von Konsumenten oder Personen mit besonderen Schutz- und Förderbedürfnissen dar. Unter diese Kategorie fallen z.B. auch der Seniorenschutzbund „Graue Panther“, die Frauenverbände oder der Bund der Steuerzahler. Sie verstehen sich als Anwälte allgemeiner Interessen und erreichen je nach Organisationsgrad auch weit reichende Anerkennung sowohl in der Öffentlichkeit als auch beim Staat, vor allem in den Bereichen, die grundsätzlich auch in die Interessenausrichtung des Staates fallen, wie z.B. die Vertriebenenverbände für die Kompensation der Folgen, die ihre Ursachen im Zweiten Weltkrieg haben.

3.3.5 Wohlfahrtsverbände

Zu den sog. freien Trägern im System der Wohlfahrtspflege, die für die Unterhaltung von Krankenhäusern, Altenheimen oder Kindergärten sorgen und hierfür mit staatlichen Mitteln unterstützt werden zählen z.B. solche Organisationen wie das Deutsche Rote Kreuz, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche oder auch der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Obwohl die Leistungen dieser Verbände überwiegend aus Steuergeldern, also aus staatlichen Töpfen finanziert werden, genießen die Angebote der freien Verbände Vorrang vor öffentlichen Trägern, die lediglich subsidiär tätig werden dürfen. Die Dominanz der Wohlfahrtsverbände als Anbieter sozialer Dienste wird mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet,

wonach die freien Träger den Menschen und ihren Bedürfnissen näher stehen als öffentliche Träger. Obwohl der Betrieb dieser Verbände überwiegend durch ehrenamtliche Arbeiten aufrecht erhalten wird, zählen die Wohlfahrtsverbände zu den größten Arbeitgebern in Deutschland[133]. In Kombination mit einem dichten Netz von sozial ausgerichteten Einrichtungen sind sie breiten Massen leicht zugänglich und verfügen über einen relativ hohen Status als sozialpolitische Akteure und Versorgungsträger.

Die Wohlfahrtsverbände scheinen die einzigen Verbände zu sein, die im Zuge der zunehmenden Individualisierungstendenzen eingetretene Verluste an privater Hilfsbereitschaft Formen organisierter Solidarität zu kompensieren vermögen.

3.3.6 Kirchliche Verbände

Die beiden großen Kirchen in Deutschland sind in einer Vielzahl von Sozialverbänden organisiert. Innerhalb der katholischen Kirche finden sich als Verbände z.B. die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB), die Katholische Frauengemeinschaft (kfd), der Familienbund der Katholiken (FDK), das Kolpingswerk Deutschland oder auch die Katholische Landvolkbewegung Deutschland (KLB). In diesen Verbänden können wie z.B. in der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung bis zu 200.000 Personen organisiert sein. Die KAB ist eine selbstständige Vereinigung von Arbeitnehmerinnen und –nehmern, die eine sozial- und berufspolitische Zwecksetzung verfolgen. In entsprechender Weise ist auch die evangelische Kirche in einer Vielzahl von Einrichtungen, Werken oder Verbänden unterorganisiert. Als Beispiel kann hier die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (eaf) angeführt werden, die sich dafür einsetzt, dass in Kirche, Staat und Gesellschaft z.B. familienpolitische Aufgaben wahrgenommen werden. Entsprechend könnten in Bezug auf die Alterssicherung z.B. Vorschläge erwartet werden, die insbesondere die Förderung und Anerkennung von Familienleistungen berücksichtigen.

[133] Mit zunehmender Professionalisierung der sozialen Dienste in Folge der Verknappung der öffentlichen Mittel und dem zunehmenden Druck der öffentlichen Kostenkontrolle, ist jedoch ein Rückgang des ehrenamtlichen Engagements festzustellen.

3.3.7 Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) ist ein freiwilliger Zusammenschluss der insgesamt sechsundzwanzig Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland[134]. Seine Aufgaben sind die Wahrnehmung der gemeinsamen Angelegenheiten seiner Mitglieder, die Beratung bei Gesetzesvorhaben, die Aufklärung der Bevölkerung in Rentenfragen, das statistische Berichtswesen, die Fort- und Weiterbildung und fungiert zudem als zentrale Datenstelle der Rentenversicherungsträger. Der Vorstand besteht aus zwei Personen, von denen eine die Arbeitgeberseite und die andere die Gewerkschaftsseite repräsentiert.

Am Beispiel des VDR kann auch demonstriert werden, wie die nachfolgend aufgeführten Akteure aus der Wissenschaft, die an der Diskussion um die Alterssicherung beteiligt sind, mit den oben aufgeführten Akteuren aus der Politik und Wirtschaft in Regel miteinander vernetzt sind. Mit dem Aufbau eines Kooperationsnetzwerkes und dem Angebot bestimmte Forschungsprojekte zu fördern, wird z.B. die Grundlage von Vorschlägen zur Zukunft der Alterssicherung vergrößert, in Fachgremien kanalisiert und gesammelt und dem Gesetzgeber wiederum zur Information in Form von Gutachten oder Modellvorschlägen bei Fragen der Gesetzgebung vorgelegt.

3.4 Wissenschaftliche Organisationen

Die meisten Universitäten in Deutschland besitzen Fakultäten, die entweder eine politische, eine soziologische, eine sozialpolitische, eine volkswirtschaftliche, eine betriebswirtschaftliche, eine gerontologische oder auch eine juristische Schwerpunktausrichtung etc. besitzen und sich jeweils aus ihrer Sicht der Dinge, bzw. der Profession mit Fragen der Alterssicherung beschäftigen. Diese Schwerpunktausrichtung ergibt sich wiederum in den meisten Fällen durch die Personen, die sich diese Thematik zum Forschungs- und Lehrgegenstand gemacht haben und wird entsprechend von ihnen geprägt[135]. Insofern ist oftmals keine eindeutige Trennung zwischen einzelnen Forschungseinrichtungen und Personen auszumachen. Exemplarisch seien an dieser Stelle das DZA (Deutsches Zentrum für Altersfragen), das DIW

---

[134] Er besteht insgesamt aus den zweiundzwanzig Landesversicherungsanstalten (LVA´s), der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), der Bundesknappschaft, der Bahnversicherungsanstalt sowie der Seekasse.

[135] So wird z.B. das Zentrum für Sozialpolitik in Bremen in Verbindung mit Prof. Dr. Winfried Schmähl oder das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft in Bonn mit dem Namen Prof. Dr. Meinhard Miegel gebracht.

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), das Institut für Sozialpolitik der Universität Göttingen, das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, das IWG (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.), das IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle), das Oswald von Nell-Breuning Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik oder das ZeS (Zentrum für Sozialpolitik) an der Universität Bremen angeführt.

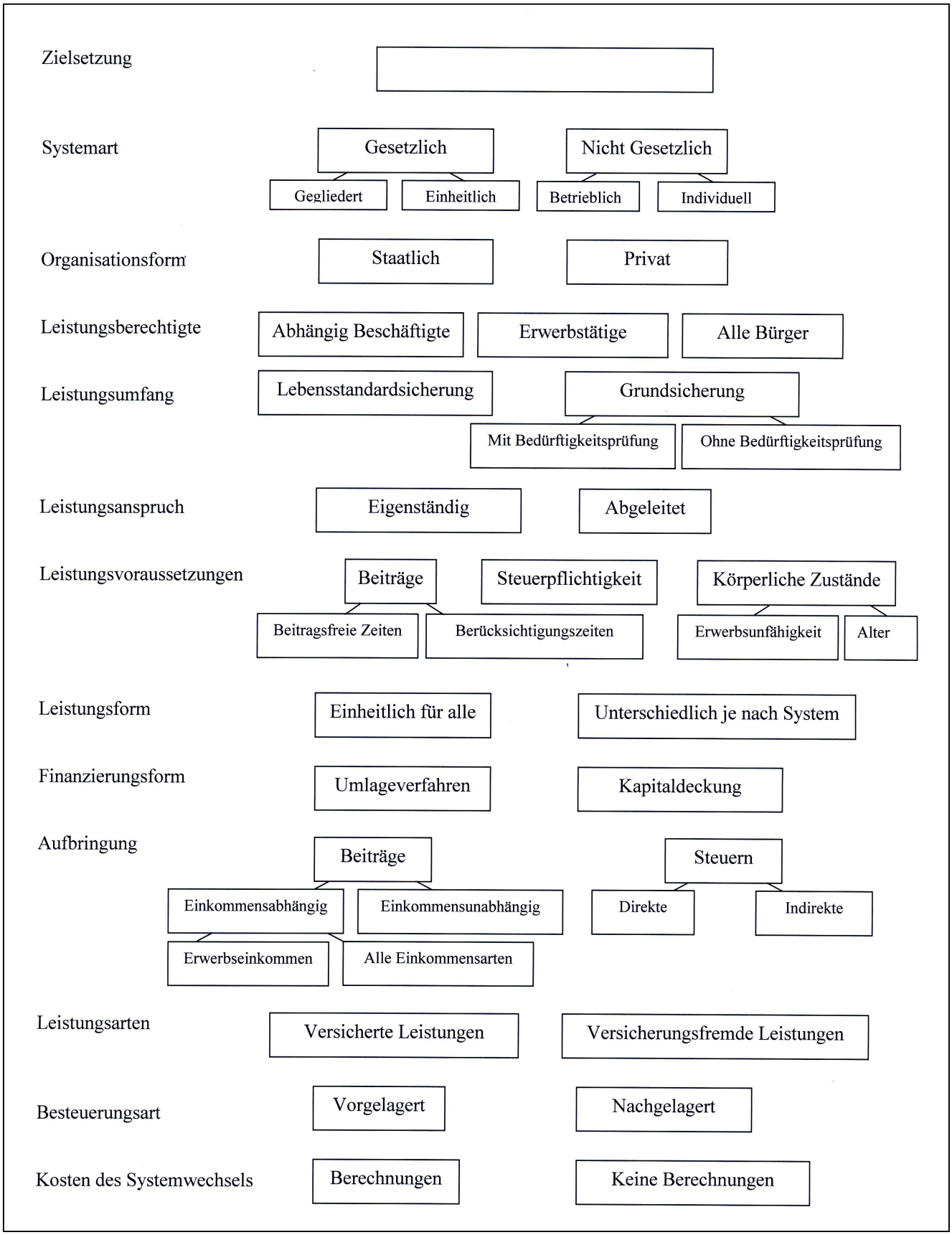
4. Das Analyseschema

Zur Identifikation derjenigen Reformmodelle, die sich zum einen bezüglich ihrer jeweils vorrangig angestrebten Zielsetzungen bzw. politischen Leitbilder und ihrer institutionellen Ausgestaltung unterscheiden lassen und zum anderen einen hohen Grad an inhaltlicher und technischer Differenzierung besitzen, ist es erforderlich, ein Konzept bzw. eine Analyseschema zu entwickeln, das die einzelnen architektonischen bzw. technischen „Grundkomponenten“ einer Alterssicherung berücksichtigt (vertikale Differenzierung) als auch den Grad an inhaltlicher Fülle dieser Grundkomponenten erfassen kann (horizontale Differenzierung).

Ein Konzept zur Identifizierung sowohl inhaltlich als auch technisch hoch differenzierter Modelle innerhalb dieses beträchtlichen Pools an Vorschlägen stellt in seinen Grundzügen ein Analyseschema des Deutschen Instituts für Altervorsorge[136] dar und dient im Rahmen der vorliegenden Arbeit in modifizierter Form als Grundlage für die eingehende Struktur- und Niveauanalyse der verschiedenen Modellvorschläge.

Während die bisherige Anwendung dieses Schemas darin bestand, die einzelnen Vorschläge politischer Parteien, Tarifparteien sowie einiger wissenschaftlicher Institutionen und Einzelpersonen jeweils in zehn Schlüsseldimensionen zu verorten und unmittelbar zu vergleichen, z.B. in Bezug auf die Leistungsberechtigten, die Leistungsvoraussetzungen oder die Finanzierungsform, wird in dieser Arbeit die Vorgehensweise gewählt, die verschiedenen Vorschläge zunächst in ihrer jeweils eigenen Systematik zu erörtern. Außerdem wird das Analyseschema um die Untersuchungsdimensionen „politische Zielvorgabe bzw. Leitbilder“ und „Kosten des Systemwechsels“ ergänzt (s. Abb. 13).

Abb. 13: Das Analyseschema



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

[136] Dieses Analyseschema wurde während eines vom DIA veranstalteten Symposiums 1998 in Köln in einer Expertenrunde diskutiert.

Durch die sequenzielle Abfolge der Vorschläge erscheinen die jeweiligen Konzepte in ihrer Gesamtheit wesentlich übersichtlicher, lassen den inneren „systemischen“ Zusammenhang zwischen den einzelnen Untersuchungsdimensionen deutlicher hervortreten und können – was über die Darstellung des Deutschen Instituts für Altersvorsorge hinausgeht und im vorliegenden Kontext erforderlich ist – auch in der notwendigen Tiefe behandelt werden. Das Ausmaß der berücksichtigten Untersuchungsdimensionen scheint ein geeigneter Indikator für die Komplexität und das Ausmaß an Differenzierung des jeweiligen Reformvorschlags zu sein.

Bei den einzelnen Untersuchungsdimensionen gilt es zu berücksichtigen, dass sie, je nach Zielformulierung, „methodisch“ nicht unabhängig voneinander zu betrachten sind. Es gibt Module bzw. Grundkomponenten, die aus *technischer* Sicht bereits in anderen Untersuchungsdimensionen quasi schon vorgegeben sind, es also Systemzusammenhänge gibt, die nicht aufgelöst werden *können*, während andere Komponenten durch Inhalte ausgefüllt sind, die hingegen *politisch gewollt* und entsprechend modifizierbar sind.

So setzt z.B. der Bezug von versicherten Leistungen als Leistungsvoraussetzung die Erhebung von Beiträgen voraus, womit gezielt bestimmte Personengruppen privilegiert werden können, während ein der Höhe nach als Lebensstandardsicherung formulierter Leistungsumfang – sofern er über Beiträge finanziert wird – einen Großteil der Bevölkerung ausschließt. Ein weiteres Beispiel für einen systemisch bedingten Zusammenhang ist z.B. die Forderung nach einer Grundsicherung, die alle Bürger umfasst und die in Bezug auf den Leistungsanspruch nicht von einer anderen Person abgeleitet sein kann.

Module, die einen politischen Willen zum Ausdruck bringen und nicht an Systemzusammenhänge gebunden sind, können z.B. die Forderungen nach einer privaten Organisationsform der Alterssicherung oder einer kapitalgedeckten Finanzierungsform sein, ohne dass hiermit bestimmte Vorgaben für andere Bereiche, z.B. für den Kreis der Leistungsberechtigten oder die Besteuerungsart zwingend vorgegeben wären.

4.1 Die politische Zielvorgabe

Als erste Untersuchungsdimension wird die politisch gewollte Zielsetzung des jeweiligen Modells der Alterssicherung in Augenschein genommen. So lässt sich z.B. nach Döring[137] das Spektrum der für die Politik der sozialen Sicherung in demokratisch verfassten Marktwirtschaften wichtigen allgemeinen Vorstellungen von der richtigen Verteilung im Wesentlichen eingrenzen auf einen Pol, der eine klare Orientierung auf eine marktdefinierte Leistungsgerechtigkeit mit armutsvermeidenden Mechanismen und auf eine zweite Position, die eher auf ungleichheitsreduzierende Strategien ausgerichtet ist. Entsprechend gilt es z.B. herauszufinden, von *wem* die Zielvorgabe formuliert wurde (z.B. von Einzelpersonen oder von kollektiven Akteuren), welchen Entstehungsprozess diese Entscheidung durchlaufen hat (wurde sie zunächst z.B. auf der Ebene einer politischen Parteibasis formuliert und in jeweils höhere Gremien eingegeben oder war dies nicht erforderlich, da sie einen Expertenvorschlag darstellt) und wo bzw. wie sie rechtlich verankert ist und ob den verschiedenen Modellen möglicherweise gegensätzliche Konzeptionen sozialer Sicherung zu Grunde liegen.

4.2 Die Systemart

Die zweite Analyseebene behandelt die Frage, ob das System der Alterssicherung vom Gesetz her vorgeschrieben ist, bzw. sein soll oder nicht, also entweder auf staatlichem Zwang oder auf Freiwilligkeit beruhen soll. Im Falle der nicht gesetzlichen Systemvorsorge ist zu untersuchen, wer an die Stelle des Staates tritt, ob dies z.B. ein Betrieb, ein Versorgungswerk oder das Individuum selbst ist. Ist die Altersvorsorge staatlich vorgeschrieben, kann der Versicherte nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen[138] entscheiden, ob er dem System angehören will oder nicht. Die Zwangsmitgliedschaft ist ein Teil des Ausdrucks des sozialen Aspekts der in Deutschland verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftsform, nämlich der sozialen Marktwirtschaft. Somit übernimmt der Staat weitest gehend die Verantwortung für die individuelle Vorsorge gegen das Risiko „Alter“ und die entsprechende institutionelle Ausgestaltung. Im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge hat der Gesetzgeber den jeweiligen Wirtschaftsakteuren, bzw. den Arbeitgebern einen relativ großen Gestaltungsfreiraum eingeräumt. Lediglich die Rahmenbedingungen sind im Gesetz zur betrieblichen Altersvorsorge vorgege-

[137] Vgl. Döring (1998), S. 219.

[138] Im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung kann der Versicherte bei einem Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze lediglich über denjenigen Betrag seines Einkommens, der darüber liegt, frei entscheiden, ob er damit das Risiko „Alter“ absichern will oder nicht.

ben[139]. Theoretisch vollständig freie Gestaltungsmöglichkeiten hat das Individuum im Bereich der privaten Altersvorsorge, wobei das Ausmaß des erstrebten Konsumpotentials im Alter in der Regel bereits in der Erwerbsphase bestimmt und entsprechend geplant werden muss.

4.3 Die Organisationsform

Im nächsten Analyseschritt wird die Organisationsform in Augenschein genommen. Bei einer staatlichen Organisationsform sind sowohl grundsätzlich ein einheitliches System oder ein gegliedertes System denkbar. Dies trifft auch für die Organisationsform der privaten Vorsorge zu.

4.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Anschließend ist die Frage nach den Leistungsberechtigten innerhalb des vorgeschlagenen Modells Gegenstand der Betrachtung. Dies können z.B. einerseits die abhängig Beschäftigten, andererseits alle Erwerbstätigen oder grundsätzlich alle Bürger sein.

4.5 Der Leistungsumfang

Von zentraler Bedeutung ist die Frage nach dem Leistungsumfang. Hier gibt es die Möglichkeiten der Lebensstandardsicherung, die sich an individuell bemessene Beiträge orientiert und die Grundsicherung, also die Sicherung des Existenzminimums, wobei je nach Gestaltungsform im zweiten Fall noch die Option entweder mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung besteht. Die Höhe des Leistungsumfanges ergibt sich in der Regel aus der Berechnung der sog. Rentenformel.

---

[139] Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersvorsorge vom 19.12.1974, BGBl I 1974, S. 3610ff.

4.6 Der Leistungsanspruch

Die Gestaltung des Leistungsanspruches ist grundsätzlich stark eingeschränkt und reduziert sich auf die Möglichkeiten des eigenständig erworbenen Anspruches und/oder des abgeleiteten Anspruches.

4.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Hingegen besteht eine Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die Frage nach den Leistungsvoraussetzungen. Die Leistungsvoraussetzungen können an Beiträge und/oder an bestimmte Zeiten der Steuerpflichtigkeit in Deutschland in Kombination an weitere Kriterien wie z.B. dem Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, körperliche Zustände, wie z.B. die Erwerbsunfähigkeit oder an temporäre Zustände wie z.B. Ausbildungszeiten, Kindererziehungs- und Pflegezeiten gebunden sein.

4.8 Die Leistungsformen

Die anschließende Untersuchungsdimension geht auf die Form der Leistungen ein, die in direkter Abhängigkeit mit der schon erwähnten Organisationsform steht. Entsprechend ist die Leistungsform entweder für alle Berechtigten einheitlich oder den Bestimmungen des jeweiligen Systems entsprechend unterschiedlich.

4.9 Die Finanzierungsform

Die Frage nach der Finanzierungsform mit den beiden Möglichkeiten der Umlagefinanzierung und/oder Kapitalfinanzierung scheint innerhalb der Diskussionen um die Zukunft der Alterssicherung die sog. „Gretchenfrage“ zu sein. Weil der Finanzierungsform der einzelnen Modelle jeweils eine besondere Bedeutung zukommt, ist es an dieser Stelle angebracht, eine kurze Definition sowohl der Umlagefinanzierung als auch der Kapitaldeckung zu geben.

4.9.1 Das Kapitaldeckungsverfahren

Bei einem Kapitaldeckungsverfahren werden die Beiträge der Versicherten in deren Erwerbsphase in Kapitalfonds angesammelt und verzinst. Durch dieses Ansparen und die Verzinsung wird ein Kapitalstock aufgebaut. Wenn die Personen einer bestimmten Versichertengeneration nach der Phase der Erwerbstätigkeit „ihre“ Renten beantragen, bekommen sie diese aus dem von ihnen angesammelten Kapitalstock ausgezahlt, wobei sich die Höhe aus der individuellen Beitragsleistung und dem erreichten Zinsgewinn ergibt. Damit sind die zukünftigen Renten jedes Beitragszahlers, bzw. jeder Rentnergeneration durch den für ihn bzw. sie angesparten Kapitalstock gedeckt und es herrscht eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen Beitragszahlungen und Rentenansprüchen. Dabei ist es erforderlich, die Höhe der Beiträge so zu bemessen, dass ihr Wert zusammen mit den Staatszuschüssen, sonstigen Einnahmen und dem Vermögen des Sozialversicherungsträgers nach Verzinsung den durch die Wahrscheinlichkeitsrechnung ermittelten zukünftigen Rentenzahlungen entspricht[140].

4.9.2 Das Umlageverfahren

Während das Kapitaldeckungsverfahren auf eine stabile Ergiebigkeit der Kapitaleinkommen setzt, vertraut das von Schreiber vorgeschlagene (reine) Umlageverfahren auf eine langfristige und stabile Ergiebigkeit der Lohnsumme. Der zu Grunde liegende Gedanke dieses Finanzierungsverfahrens ist, dass die Rentenversicherungsbeiträge der im Erwerbsleben stehenden Generation jeweils vollständig innerhalb einer Periode auf die gegenwärtigen Leistungsempfänger, also auf die vorausgehende Erwerbstätigengeneration, umverteilt werden. Durch die Zahlung von Beiträgen erwirbt die erwerbstätige Generation ihrerseits einen Anspruch (Anwartschaften) auf eine entsprechende Altersversorgung. Diese Anwartschaften müssen dann von der nächsten Erwerbstätigengeneration wiederum über Beiträge erbracht werden. Die einzelnen Beitragszahler finanzieren somit immer nur die jeweils laufenden und niemals die eigenen Renten. Ein weiterer Unterschied zum Kapitaldeckungsverfahren besteht darin, dass keine direkte Zurechnung von Beitragsleistung und späterer Rentenleistung möglich ist, also keine versicherungsmathematische Beitragsäquivalenz vorliegt. Es besteht lediglich eine sog. „Teilhabeäquivalenz“. Diese besagt, dass ein Rentner im Hinblick auf seine individuelle Rentenhöhe im Vergleich zu allen Rentnern rangmäßig die gleiche Einkommensposition einneh-

[140] Vgl. auch Fasshauer, S., 2001, S. 639ff.

men soll, die er in der Einkommenshierarchie der beitragspflichtigen Erwerbstätigen eingenommen hat.

4.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Aufbringung der Einnahmen der „Alterssicherung“ kann entweder durch Beiträge und/oder Steuern erfolgen, wobei die Beiträge wiederum entweder einkommensabhängig oder einkommensunabhängig bemessen werden können. Bei einkommensabhängiger Bemessung ergeben sich wiederum zwei Möglichkeiten. Entweder erfolgt die Bemessung auf der Grundlage der Erwerbseinkommen oder auf allen Einkommensarten. Die Aufbringung der Einnahmen durch Steuern kann direkt und/oder indirekt sein.

4.11 Die Leistungsarten

Eine weitere Kategorie des Analyseschemas dient der Erfassung der Leistungsarten. Diese kann entweder eine versicherte Leistung oder eine versicherungsfremde Leistung sein.

4.12 Die Besteuerungsform

Darüber hinaus wird in der vorliegenden Arbeit noch die Frage nach der Besteuerung eingeführt. Diese Untersuchungsdimension entfällt zwar z.B. in einem steuerfinanzierten Modell, in allen anderen Modellen ist sie jedoch von wesentlicher Bedeutung, ob z.B. die Beiträge vor oder nachgelagert zu besteuern sind.

4.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Weiterhin sollten sich anhand des Analyseschemas Modelle identifizieren lassen, die sich in ihren grundlegenden konzeptionellen Ausgestaltungen von dem bisherigen Modell dergestalt unterscheiden, dass z.B. bestehende Verwaltungsstrukturen für die Leistungs- oder Finanzierungsformen nicht übernommen werden könnten, sondern der Aufbau einer neuen Verwal-

tung notwendig wäre, der Umstieg vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren angedacht ist oder die Leistungsaufbringung neu definiert wird. Aus diesem Grund sollten diese Modelle im Rahmen einer eigenständigen Untersuchungsdimension auch daraufhin überprüft werden, ob Berechnungen zu den Kosten für den geplanten Systemwechsel oder die geplanten Veränderungen vorgenommen werden oder nicht.

Das Analyseschema stellt somit ein Analyseinstrumentarium dar, das es nicht nur ermöglicht, alternative Modelle zur bestehenden Form der Alterssicherung zu identifizieren, sondern auch ihren Grad an inhaltlicher und technischer Differenzierung zu bestimmen.

5. Das bestehende System der Alterssicherung

Vor der Darstellung der Ausgestaltung der Alterssicherung in Deutschland wird jedoch noch in der gebotenen Kürze auf das Problem der Abgrenzung des Begriffes der „Alterssicherung“ eingegangen. Nach Schmähl (1998: 59) gibt es sowohl spezifische Alterssicherungssysteme als auch Maßnahmen und Einrichtungen, die die soziale Sicherung im Alter unter Umständen in erheblichem Maße beeinflussen. Als Beispiel wird z.B. die Sozialhilfe angeführt, die auf alle Altersgruppen der Bevölkerung ausgerichtet ist und somit zur Alterssicherung gezählt wird. Zum anderen verweist Schmähl auch auf die Absicherung bei Pflegebedürftigkeit, die insbesondere im höheren Alter auftritt. Während in Deutschland hierfür eigens eine Pflegeversicherung geschaffen wurde, deren Leistungen den Einsatz eigenen Einkommens und/oder Vermögens im Falle der Pflegebedürftigkeit reduzieren, gibt es in anderen Ländern z.B. der Schweiz, im Zusammenhang mit der Alterssicherung im Fall von Pflegebedürftigkeit einen Zuschuss zur Altersrente.

Eine weitere Schwierigkeit der Abgrenzung ergibt sich durch den Umstand, dass der gesetzlichen Rentenversicherung auch Aufgaben zugeordnet sind, die nicht ausschließlich „Ältere“ betreffen. Dies bezieht sich z.B. auf die sozialen Tatbestände der Invalidität oder auch die Aufgaben, die im Rahmen von Rehabilitationsmaßnahmen anstehen. Völlig zu Recht erwähnt Schmähl abschließend das Problem der Definition von „Alter“. Das, was hierunter verstanden wird, bzw. verstanden werden kann, ist in Raum und Zeit Veränderungen unterworfen. In Einklang mit Schmähl wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es sich um die „Nacherwerbsphase“ handelt, die sich jedoch auch mit der Erwerbsphase überlappen kann. Während

zu Beginn der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung „Alter“ fast ausnahmslos mit „Arbeitsunfähigkeit“ gleichzusetzen war, ist dies heute nicht mehr der Fall. Das, was als nicht mehr „zumutbar“ definiert wird, wird mittels der Altersgrenze geregelt und durch den Gesetzgeber bestimmt und wird nicht mehr durch den individuellen Gesundheitszustand determiniert.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung des Begriffes der Alterssicherung von anderen Bereichen der sozialen Sicherung wird sich im folgenden ausschließlich auf spezifisch der Alterssicherung dienende Einrichtungen konzentriert.

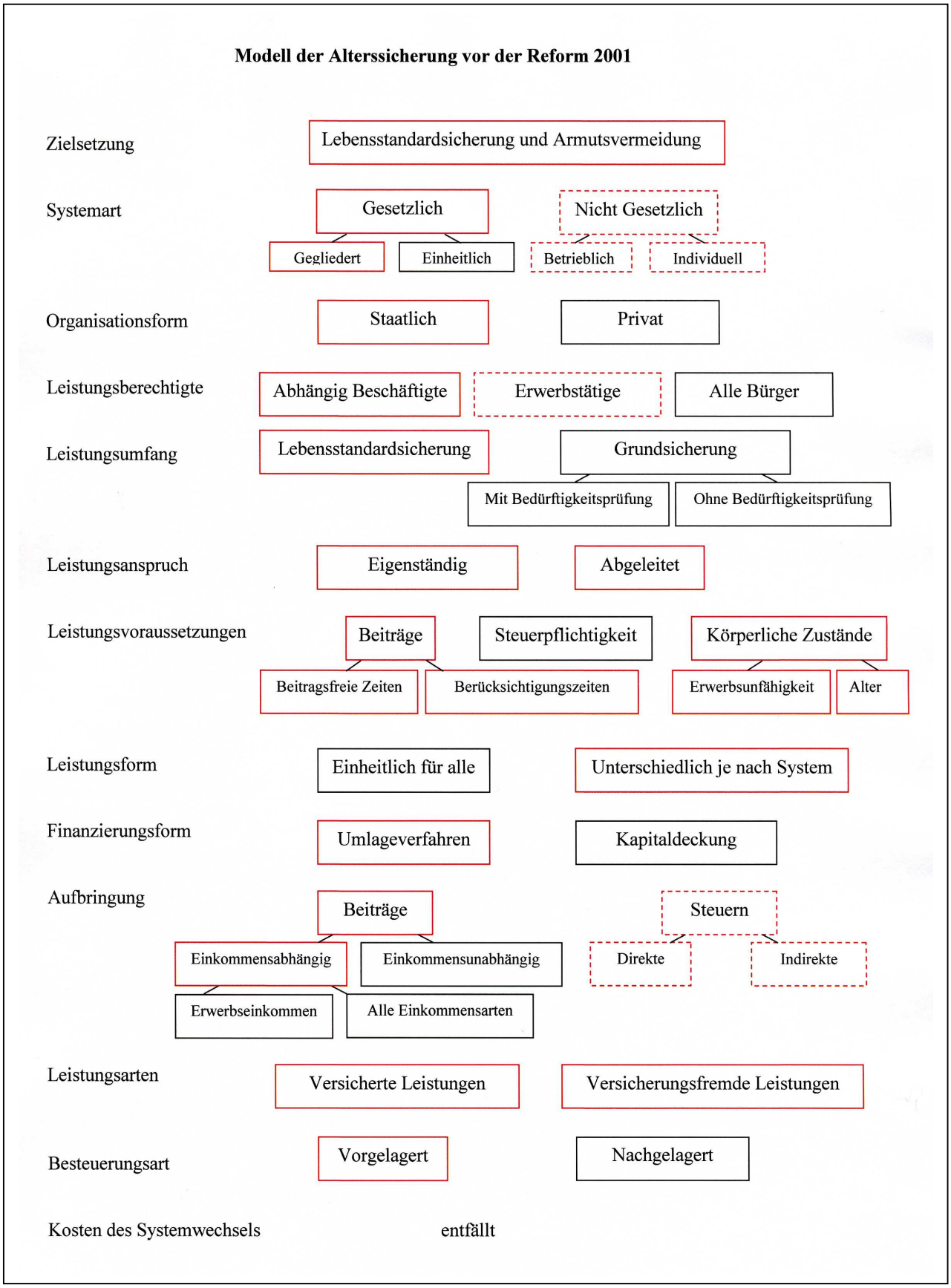
5.1 Die Ausgestaltung der Alterssicherung in Deutschland vor der Rentenreform 2001

Eine erste Anwendung des Analyseschemas erfolgt auf der Grundlage des Modells der Alterssicherung, wie es seit dem Rentenreformgesetz 1992 bestand, d.h. wie es zu dem damaligen Zeitpunkt von einem Teil der späteren Oppositionsparteien (vornehmlich CDU/CSU) entscheidend mitgestaltet wurde.

Dies bringt den Vorteil mit sich, dass alle Merkmalsdimensionen exemplarisch dargestellt werden können und zugleich die Veränderungen, die sich mit dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (AVmG) sowie dem Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (AVmEG) ergeben haben, gegenübergestellt werden können.

Überträgt man die in den Abschnitten 4.1.1 bis 4.1.13 beschriebenen Inhalte auf das Analyseschema, so ergibt sich die in Abb. 14 architektonische Grundstruktur der Alterssicherung vor der Reform 2001.

Abb. 14: Modell der Alterssicherung vor der Reform 2001



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

5.1.1 Die politische Zielvorgabe

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland finden sich keine sozialen Grundrechte und keine sonstigen, ausformulierten sozialen Programmvorgaben. Lediglich in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG wird ein „soziales Staatsziel“ erwähnt. Dieses Sozialstaatsprinzip ist als Staatszielbestimmung eingebettet in die Staatsfundamentalnorm der bundes-, demokratie- und rechtsstaatlichen Ordnung. Da dem Staat innerhalb dieses Geflechts kein Vorrang zukommt, ermächtigt das Sozialstaatsprinzip ihn somit nicht zu einer beliebigen Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung. Gemäß der föderalistischen Kompetenzordnung ist es der parlamentarische Gesetzgeber, der das soziale Staatsziel der Verfassung konkretisieren und umsetzen kann[141].

Inhaltlich sind aus dem Sozialstaatsprinzip für die Ausgestaltung der Sozialordnung konkret der Ausgleich der sozialen Gegensätze und die Schaffung einer „gerechten“ Sozialordnung abzuleiten. Die sozialen Staatsziele sind somit zum einen die Sicherung eines „menschenwürdigen Existenzminimums“, wobei diese Hilfe nicht nur Ausdruck einer staatlichen Zuständigkeit für die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sein darf, sondern Gegenstand individueller und durchsetzbarer Rechte des Betroffenen sein muss. Zum anderen ist der Gesetzgeber in Bezug auf das Ziel der Schaffung sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit verpflichtet, soziale Sicherheit zu gewährleisten und für eine soziale Entschädigung beim Eintritt besonderer „Opfer[142]“ zu sorgen. Weiterhin hat der Gesetzgeber hinsichtlich des sozialen Staatszieles auch die Bewahrung und Mehrung des „allgemeinen Wohlstands“ und die Sicherung und Verbreitung der Teilhabe an diesem Wohlstand zur Aufgabe. Flankiert wird diese Vorgabe durch die Übertragung des Schutzes der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie des Art. 14 GG auf die Versichertenrenten und die Anwartschaften auf Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung[143].

Dies sind unbestritten harte Kriterien, die es innerhalb der Diskussion zu möglichen Alternativen der gesamten Alterssicherung zu berücksichtigen gilt. Die Sozialleistungssysteme sind gesetzlich festgeschrieben und die Rentenversicherung ist ein System solidarisch öffentlich-

---

[141] Art. 20 Abs. 1 GG gibt somit lediglich die Zielrichtung der Sozialstaatlichkeit vor, trifft jedoch keine spezifischen Aussagen über die Art der Umsetzung. Hierüber hat der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber zu entscheiden (BVerfG 59, S. 231 (263)).

[142] Z.B. Kriegsopfer, Behinderung oder auch Verbrechen.

[143] Inwieweit dieser verfassungsrechtliche Schutz vor dem Hintergrund des ungeschriebenen Generationenvertrages mit seinen Verflechtungen zur Arbeitsmarktproblematik und des demografischen Entwicklungstrends sinnvoll ist, wird sich erst noch zeigen.

rechtlicher Zwangsversicherung, aus der man nicht mit einer privatrechtlichen Kündigung herauskommt[144].

Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Diskussion um alternative Modelle zur Ausgestaltung der gesamten Alterssicherung erübrigen würde, weil die bestehenden staatlichen Leistungssysteme verfassungsrechtlich abgesichert sind und damit nicht mehr zu verändern seien.

Die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG sowie die erwähnten Verfassungsprinzipien und -normen dürfen nämlich andererseits den Gesetzgeber nicht darin hindern, im Falle eines Systemwechsels die bereits entstandenen Ansprüche der Generationen der Leistungsempfänger ebenso wie die bereits existierenden Anwartschaften der aktuell „aktiven“ Generationen, die mit ihrem gegenwärtigen, vergangenen und künftigen Eigentumsverzicht diese Leistungen finanzieren, zu ignorieren.

Ein grundlegender Wechsel z.B. hin zu einer steuerfinanzierten Grundversorgung der Bevölkerung wäre mit Wirkung „pro futuro“ möglich, d.h. die Wirkungen des Systemwechsels würden lediglich die zukünftigen Generationen betreffen, die noch keine oder keine nennenswerten Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben und dadurch auch keine bzw. fast keine Anwartschaften aufgebaut haben.

Somit ist letztendlich gesetzgeberisches Handeln gefragt, wobei der legislatorische Systemwechsel, der normative Abschied vom Generationenvertrag und von der beitragsfinanzierten, lohnorientierten Rente einerseits oder mögliche systemerhaltende, wenn auch gegebenenfalls einschneidende Gesetzeskorrekturen andererseits als Alternativen zur Diskussion stehen.

Das bestehende System der Alterssicherung verfolgt somit zusammenfassend zwei große Hauptziele, entsprechend den Zielvorgaben, die dem übergeordneten System der sozialen Sicherung insgesamt obliegen[145]:

---

[144] In einer empirischen Studie stellten Föste und Janssen fest, dass sich insbesondere in den jüngeren Generationen ein immer stärkerer Trend zur eigenverantwortlichen Organisation der Altervorsorge abzeichnet. In diesem Antwortverhalten spiegelt sich nach Ansicht der Autoren eine nachlassende Akzeptanz des mit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung implizit begründeten Generationenvertrages bei den jüngeren Gesellschaftsmitgliedern wider, so dass dringend politischer Handlungsbedarf gefordert ist bzw. war (1999: 342).

[145] Vgl. auch Döring und Hauser, 1995, S. 13ff.

Zum einen ist dies das Ziel der Lebensstandardsicherung und zum anderen die Vermeidung von Armut. Daneben werden innerhalb dieses speziellen Zweiges der sozialen Sicherung aber auch durchaus noch andere Ziele versucht zu erreichen, wie z.B. bestimmte Ausrichtungsmöglichkeiten der Familienpolitik. Der Begriff der Lebensstandardsicherung wird in der gängigen Literatur einheitlich so aufgefasst, dass hierunter der Erhalt des individuellen Lebensstandards im Risikofall verstanden wird.

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Zielvorgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet dies, dass sich das Einkommensniveau im eingetretenen Risiko Alter (bzw. Invalidität oder Berufsunfähigkeit) auf das im Erwerbsleben erreichte individuelle und somit jeweils unterschiedliche Einkommensniveau rekurrieren lässt.

Seit dem Rentenreformgesetz liegt die Höhe des politisch gewollten Rentenniveaus bei der Zielmarke von 70%[146], d.h. im idealtypischen Rentenfall, dem 45 „Entgeltpunkte“ zugrunde liegen, die sich bei 45 Versicherungsjahren und einem Entgelt ergeben haben, das im Durchschnitt gerade dem jeweiligen jährlichen Durchschnittsentgelt aller Versicherten entsprach, beträgt die Rente 70% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes aller Versicherten.

5.1.2 Die Systemart

In Deutschland kann das bestehende System der Alterssicherung in *Regel-Sicherungssysteme*, *ergänzende Systeme* und in *Zusatzsysteme* unterteilt werden. Die Regel-Sicherungssysteme stellen für bestimmte Personengruppen – in der Regel erwerbstätige Personen – die Basis ihrer Alterssicherung dar und sind für diese Personengruppen im Regelfall ein Pflichtsystem.

Solch ein System ist die gesetzliche Rentenversicherung, die aus verfassungsrechtlicher Sicht im Rentenrecht verankert ist. Mit dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (RRG 1992) vom 18.12.1989 wurde das Rentenrecht, das zuvor in der Reichversicherungsordnung (RVO) geregelt war, geändert und als Sechstes Buch in das Sozialgesetzbuch eingefügt. Dort sind die Bestimmungen zur Höhe der Beiträge, der Leistungen, die Finanzierung als auch die Organisation der Rentenversicherung festgeschrieben. Die Gesetzgebungskompetenz liegt gemäß Art. 74 Nr.12 i.V.m. Art. 72 GG beim Bundesgesetzgeber. Die

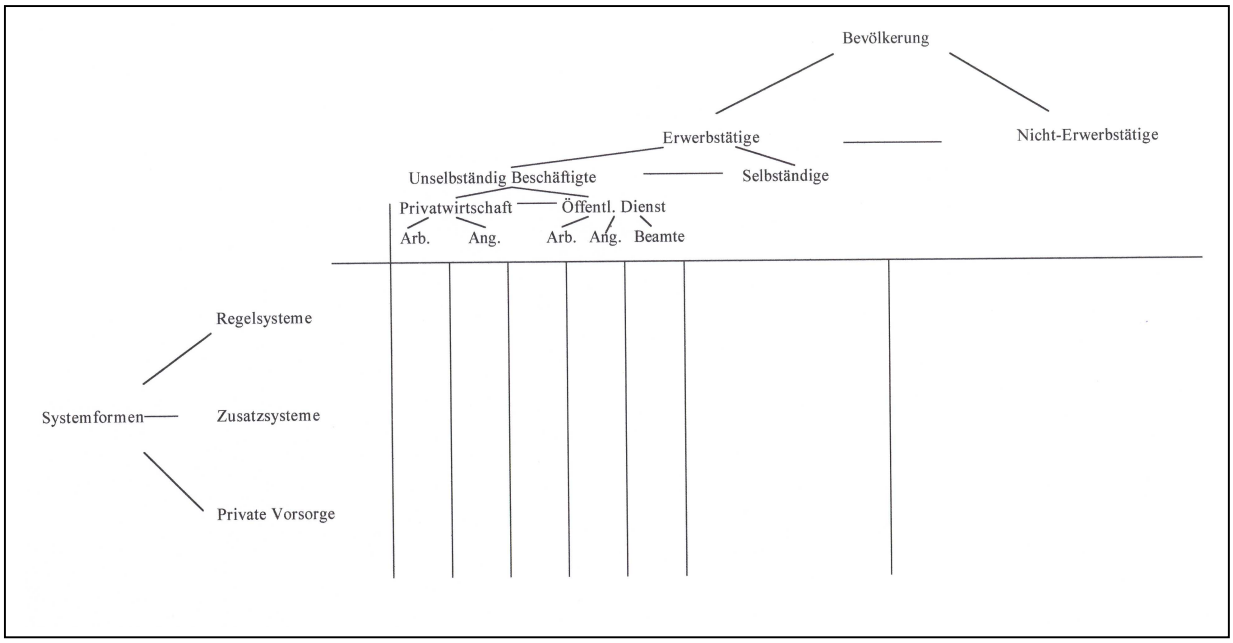
[146] Im Jahr 2000 betrug das Nettorentenniveau 70,7%.

Zwangsmitgliedschaft ist ein Teil des Ausdrucks der in Deutschland verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft.

Weitere Regel-Sicherungssysteme bilden das beamtenrechtliche Versorgungssystem[147], die Altershilfe für Landwirte und die Berufsständischen Versorgungseinrichtungen verkammerter freier Berufe.

Daneben bestehen noch zwei weitere, nicht gesetzlich vorgeschriebene Formen der Altersversorgung. Dies ist zum einen das ergänzende System der betrieblichen Altersversorgung sowohl im Privatsektor als auch im öffentlichen Sektor und zum anderen das Zusatzsystem, bzw. die zusätzliche Alterssicherung, die sehr unterschiedliche Formen der Absicherung gegen Einkommensverluste, die durch das Risiko Alter ausgelöst werden können, annehmen kann.

Abb. 15: Schema zur Erfassung der Erwerbstätigen durch unterschiedliche Systemformen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schmähl, 1998.

Der Abbildung 15 kann entnommen werden, dass es keine strikte Trennung zwischen den verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit und den unterschiedlichen Ausprägungsformen der Sicherungssysteme gibt.

[147] Z.B. für Beamte, Richter, Soldaten und deren Angehörige.

So sind z.B. verschiedene Gruppen von Selbstständigen Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung oder übernimmt z.B. die gesetzliche Rentenversicherung für die im Bergbau Beschäftigten *auch* die Rolle der betrieblichen Ergänzungssicherung[148].

Hinsichtlich der betrieblichen Alterssicherung besteht ein Unterschied darin, ob man Arbeiter oder Angestellter im Privat- oder im öffentlichen Sektor ist. Während im öffentlichen Sektor die Zusatzversorgung nahezu alle Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst, verfügen im Privatsektor nur etwa die Hälfte der Beschäftigten über eine betriebliche Altersversorgung.

5.1.3 Die Organisationsform

Zur gesetzlichen Rentenversicherung gehören als Kernelemente die Arbeiterrentenversicherung, die Angestelltenversicherung und die knappschaftliche Rentenversicherung für Bergleute. Diese Aufgliederung verdeutlicht den kategorialen Charakter der Organisationsform innerhalb der GRV. Träger der Angestelltenversicherung ist die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in Berlin. Die Bundesknappschaft in Bochum ist für die knappschaftliche Rentenversicherung zuständig. Die Aufgaben der Arbeiterrentenversicherung werden von zweiundzwanzig über das gesamte Bundesgebiet verteilten Landesversicherungsanstalten wahrgenommen. Sonderanstalten sind die Seekasse in Hamburg und die Bundesbahnversicherungsanstalt in Frankfurt a.M. Auch wenn eine organisatorische Trennung besteht, gilt ein einheitliches Rentenrecht, das im SGB VI kodifiziert wurde. Lediglich für den Bereich der knappschaftlichen Rentenversicherung bestehen einige Sonderregelungen. Der Gesetzgeber hat sich hinsichtlich der Organisationsform so entschieden, dass die Träger der Rentenversicherung rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung sind. Oberstes Organ der Selbstverwaltung ist die je zur Hälfte mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzte Vertreterversammlung. Freie und geheime Wahlen, in denen die Vertreter bestimmt werden, finden alle sechs Jahre statt. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterstehen die Rentenversicherungsträger entsprechend *staatlicher* Aufsicht. Die Träger der Rentenversicherung sind im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger in Frankfurt a.M. zusammengeschlossen.

---

[148] Schmähl verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass dies – wenngleich in anderer Konstruktion – auch für die Beamtenversorgung gilt. Vgl. Schmähl, W., 1998, S. 61.

Die betriebliche Form der Altersversorgung steht hingegen nicht unter staatlicher Aufsicht. Mit dem Gesetz zur betrieblichen Altersversorgung[149] ist lediglich ein Rahmen gesetzt, innerhalb dessen es den Unternehmen, bzw. den Arbeitgebern grundsätzlich freisteht, eine betriebliche Altersversorgung einzuführen, bzw. anzubieten. Mit diesem Gesetz gewährt der Gesetzgeber vor allem den Arbeitnehmern, denen eine betriebliche Altersversorgung gewährt wird, eine Rechtssicherheit. Bei der Gestaltung eines Leistungsplanes hat der Betriebsrat mitzubestimmen, soweit nicht der Dotierungsrahmen, die Wahl des Durchführungswegs und die Abgrenzung des begünstigten Personenkreises berührt werden. Insbesondere muss der Arbeitgeber vor Einführung einer betrieblichen Altersversorgung den Betriebsrat rechtzeitig und sachgerecht unterrichten, so dass der Betriebsrat sein Mitbestimmungs- und Überwachungsrecht in der gebotenen Weise ausüben kann[150].

Im Bereich der privaten Vorsorge gibt es seitens des Gesetzgebers keine Vorgaben. Das Individuum kann frei entscheiden, welches Konsumpotential es für sich im Alter beansprucht und mit welchen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln es dieses Konsumpotential wann erreichen möchte.

5.1.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Der von der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogene versicherte Personenkreis besteht aus den Pflichtversicherten und den freiwillig Versicherten. Der Versicherungspflicht obliegen grundsätzlich alle Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zur Berufsausbildung beschäftigt sind. Diese Versicherungspflicht erstreckt sich auch auf einen Teil der Selbstständigen[151]. Es besteht aber auch die Möglichkeit als Selbstständiger die Versicherungspflicht zu beantragen[152] ebenso wie Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen bestehen, von der Versicherungspflicht befreit zu werden[153].

---

149 Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom 19.12.1974, BGBl I 1974, S. 3610ff.

150 Vgl. Richter, G., 1998, S. 331ff.

151 Z.B. Künstler, Publizisten, Handwerker und Hebammen. Dies wird durch den § 2 SGB VI geregelt. Daneben gehören auch Personen dem Versichertenkreis an, die als sonstige Versicherte aufgeführt werden, wie z.B. Eltern während des Erziehungsurlaubs, Wehr- und Zivildienstleistende ebenso wie Personen, die Pflegebedürftige mit Ansprüchen auf Leistungen aus der Pflegeversicherung in deren häuslicher Umgebung nicht erwerbsmäßig betreuen.

152 § 4 SGB VI.

153 Z.B. Beamte, Richter, geringfügig Beschäftigte und Rentner. Dies wird im § 5 SGB VI festgelegt. Weiterhin besteht unter bestimmten Voraussetzungen für Personen, die nicht versicherungspflichtig sind, mit Vollendung des 16. Lebensjahres an die Möglichkeit, sich freiwillig, bzw. nachträglich zu versichern entsprechend § 7 im SGB VI.

5.1.5 Der Leistungsumfang

Die gesetzliche Rentenversicherung hat die übergeordnete Zielvorgabe, die mit dem Alter und der Invalidität verbundenen sozialen Risiken abzudecken. Konkret wird dies mit den Zielvorgaben der Erhaltung, der Verbesserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten, der Gewährung von Renten an Versicherte bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, der Gewährung von Altersruhegeld, der Gewährung von Renten an Hinterbliebene verstorbener Versicherter, der Förderung von Maßnahmen zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse in der versicherten Bevölkerung und dem Krankenversicherungsschutz der Rentner umschrieben. Den Mittelpunkt nimmt in dieser Darstellung der Einkommenstransfer ein, insbesondere die Zahlung von Renten. Indem die gesetzliche Rentenversicherung das vor Eintritt des Risikofalles durch Erwerbsarbeit bezogene Geldeinkommen bei Erfüllung der persönlichen Voraussetzungen ersetzt, nimmt sie vorrangig eine Lohnersatzfunktion ein. Das Sachleistungsprinzip spielt in der gesetzlichen Rentenversicherung zwar eine untergeordnete Rolle, Sachleistungen in Form von Rehabilitationsmaßnahmen und Heilverfahren zur Gesunderhaltung bzw. Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit gewinnen allerdings an Bedeutung.

5.1.6 Der Leistungsanspruch

Die langjährigen Beitragsleistungen – mindestens 5 Jahre – verschaffen dem einzelnen Beitragszahler einklagbare Ansprüche an die sog. Solidargemeinschaft der Versicherten im Falle des Risikoeintritts des Erreichens der Altersgrenze oder der Invalidität. Die absolute Höhe der Rente ist dem einzelnen Versicherten zwar nicht garantiert, aber zumindest steigt sie mit Höhe und der Dauer der eingezahlten Beiträge an. Der Anspruch wird eigenständig erworben und kann bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auch abgeleitet sein, z.B. im Falle der Hinterbliebenenschaft.

5.1.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich an die Vorleistungen der Versicherten in Form der Beiträge gebunden, womit das Prinzip der Leistungs- und Beitragsbezogenheit umgesetzt wird. Eine Ausnahme bilden die beitragsfreien Anrechnungszei-

ten, wie z.B. Ausbildungs- und Erziehungszeiten. Damit übernimmt die Rentenversicherung auch Aufgaben des Familienlastenausgleichs gemäß den übergeordneten Zielvorgaben der *gesamten Alterssicherung*.

In der Rentenversicherung werden – wie bereits erwähnt – alle Personen kraft Gesetzes versichert, die als Arbeitnehmer gegen Entgelt beschäftigt sind. Die Versicherungspflicht besteht unabhängig von der Höhe des Einkommens. Versicherte und ihre Hinterbliebenen erhalten Rente, wenn die für die jeweilige Rente erforderliche Mindestversicherungszeit (Wartezeit) erfüllt ist und die jeweiligen besonderen versicherungsrechtlichen und persönlichen Voraussetzungen vorliegen. Außerdem ist ein Rentenantrag erforderlich. Für den Anspruch auf Regelaltersrente müssen in der Bundesrepublik 5 Beitragsjahre oder anrechenbare beitragsfreie Jahre vorliegen und das 65. Lebensjahr vollendet sein. Diese Regelaltersgrenze wird durch weitere Festlegungsvarianten modifiziert[154]. Für Langzeitversicherte gilt eine flexible Altersgrenze, wodurch sie nach 35 Arbeitsjahren mit Beginn des 63. Lebensjahres Altersrenten beanspruchen können. Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige treten nach 35 Arbeitsjahren mit 60 Jahren in die Rente ein. Ältere Arbeitslose können mit 60 Jahren nach 15 Arbeitsjahren in den Rentenstand treten, wenn sie innerhalb der letzten 1,5 Jahre vor dem 60. Geburtstag 52 Wochen arbeitslos gewesen sind. Frauen, die 15 Arbeitsjahre nachweisen können, von denen sie 10 Jahre im Alter über 40 zurückgelegt haben, steht ebenfalls mit 60 Jahren Altersrente zu.

Die Altersgrenze für die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit wurde in den Jahren 1997 bis 2001 in Monatsschritten von 60 auf 65 Jahre angehoben[155] ebenso wie die Altersgrenze bei der Altersrente für Frauen in den Jahren 2000 bis 2004 in Monatsschritten von 60 auf 65 Jahre angehoben wird.

Die Gewährung einer Hinterbliebenenrente setzt in der Bundesrepublik voraus, dass dem Verstorbenen zum Zeitpunkt des Todes eine Versichertenrente zustand oder zu diesem Zeitpunkt die Wartezeit für eine Berufsunfähigkeitsrente erfüllt wurde (oder nach § 1252 RVO als erfüllt gilt) und dass die Witwe bzw. der Witwer nach dem Tode des verstorbenen Versicherten nicht wieder geheiratet hat. Voraussetzung für den Bezug der großen Witwen-/Witwerrente auf der Seite der Hinterbliebenen in Höhe von 60% der Versichertenrente ist die Vollendung

[154] Vgl. Rentenreformgesetz ´92 Artikel 1, 50-62, in: Rentenreformgesetz und Rentenüberleitungsgesetz, Bonn 1991, in: Andel, N., 1993, S. 70ff.

des 45. Lebensjahres oder Invalidität oder die Betreuung mindestens eines waisenrentenberechtigten Kindes[156].

Das Gesetz unterscheidet bei den rentenrechtlichen Zeiten zwischen Beitragszeiten, beitragsfreien Zeiten und Berücksichtigungszeiten. Beitragszeiten sind Zeiten, für die Pflichtbeiträge insbesondere aufgrund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung oder Tätigkeit (Pflichtbeitragszeiten) oder freiwillige Beiträge gezahlt worden sind. Als Pflichtbeitragszeiten gelten auch die Kindererziehungszeiten. 1991 bekam jede Frau pro Kind 1 Jahr Kindererziehungszeit und 5 Jahre Berücksichtigungszeit eingeräumt. Berücksichtigungszeiten wirken sich nicht wie andere Versicherungszeiten direkt auf die Rentenhöhe aus, sondern indirekt, indem sie z.B. bei der Erfüllung von Wartezeiten oder bei der Ermittlung bestimmter rentenrechtlicher Zeiten als Voraussetzung für Mindestentgeltpunkte für Versicherte mit geringem Arbeitsentgelt berücksichtigt werden.

Die rentenrechtliche Anerkennung beitragsfreier Zeiten (Anrechnungszeiten, Zurechnungszeiten sowie Ersatzzeiten) soll einen Ausgleich dafür schaffen, dass der Versicherte keine Beschäftigung gegen Entgelt ausüben konnte. Voraussetzung für beitragsfreie Zeiten war die sog. Halbbelegung. Diese war dann gegeben, wenn die Zeit vom Versicherungseintritt bis zum Versicherungsfall wenigstens zur Hälfte mit Pflichtbeiträgen belegt war[157].

Zu den Anrechnungszeiten zählen insbesondere Zeiten, in denen der Versicherte

- wegen Krankheit arbeitsunfähig gewesen ist oder Leistungen zur Rehabilitation erhalten hat,
- wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft während der Schutzfrist nach dem Mutterschutzgesetz eine versicherte Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit nicht ausgeübt hat und
- wegen Arbeitslosigkeit bei einem deutschen Arbeitsamt als Arbeitssuchender gemeldet war.

Außerdem wird ebenso die Zeit nach Vollendung des 16. Lebensjahres, in der Versicherte eine Schule, Fach- oder Hochschule besuchten, anerkannt.

---

[155] Die Anhebung erfolgte aus Gründen des Verfassungsschutzes für bestimmte Versicherte nur in dem Umfang, wie es das RRG 1992 vorgesehen hatte.

[156] Vgl. Andel, N.,1993, S. 67.

[157] Diese Regelung implizierte, dass ein einziger Monat über die Anrechnung bzw. Nichtanrechnung von vielen Jahren und somit über Renteneinkommen entscheiden konnte.

Die Zurechnungszeit ist die Zeit zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalles, bzw. dem Rentenbeginn und der Vollendung des 60. Lebensjahres durch den Versicherten. Sie gewährleistet, dass bei Eintritt des Versicherungsfalles vor Vollendung des 60. Lebensjahres der Versicherte bzw. der Rentenberechtigte so gestellt wird, als hätte er während der Zurechnungszeit entsprechend der bisherigen durchschnittlichen Beitragszahlung Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt. Zurechnungszeiten werden nur bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeits- sowie Hinterbliebenenrenten wirksam.

Zur Gewährung einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit muss die Minderung der Erwerbsfähigkeit in der Bundesrepublik die Hälfte (Fall der Berufsunfähigkeit) betragen.

Ersatzzeiten sind Zeiträume, in denen der Versicherte infolge des Krieges oder aus kriegsbedingten Gründen an der Entrichtung von Beiträgen gehindert war. Der Erwerb von Ersatzzeiten ist heute kaum noch denkbar. Deshalb ist durch das Rentenreformgesetz 1992 die Möglichkeit des Erwerbs von Ersatzzeiten bis 1991 beschränkt worden.

Mit der Rentenreform 1972 wurde die flexible Altersgrenze eingeführt und bei der Rentenberechnung ein Mindesteinkommen zu Grunde gelegt, womit das Prinzip des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung eine stärkere Betonung des Leistungsrentenprinzips erhält. Weiterhin wurde die Rentenversicherung damals auch für Selbstständige – zeitweise zu überaus günstigen Bedingungen – geöffnet.

5.1.8 Die Leistungsform

Die Rentenhöhe richtet sich grundsätzlich nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen. Der individuelle Monatsbetrag der Rente bei Renteneintritt ergibt sich seit der Rentenreform 1992 aus der Formel:

$$\text{Rente bei Renteneintritt}_t = EP * ZF * RAF * AR_t,$$

wobei EP die persönlichen Entgeltpunkte, ZF den Zugangsfaktor, RAF den Rentenartfaktor und AR_t den aktuellen Rentenwert zum Zeitpunkt t bezeichnet.

Die persönlichen Entgeltpunkte werden so berechnet, dass das in den einzelnen Kalenderjahren durch Beiträge versicherte individuelle Arbeitsentgelt und Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze in Relation zum Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen des Durchschnittsentgelts eines Kalenderjahres (1 voller Entgeltpunkt) gesetzt wird. Über die Entgeltpunkte fließen auch Solidarleistungen der Beitragszahler in die Rentenhöhe ein, da für bestimmte beitragsfreie Zeiten (Kindererziehung, Ausbildung usw.) Entgeltpunkte anerkannt werden. Die Zahl der persönlichen Entgeltpunkte bewirkt in Kombination mit dem Zugangsfaktor die Leistungsbezogenheit der Rente.

Das Sicherungsziel der jeweiligen Rentenart im Verhältnis zu einer Altersrente wird durch den Rentenartfaktor definiert[158], der Zugangsfaktor regelt bei vorgezogener oder aufgeschobener Inanspruchnahme der Rente den versicherungsmathematischen Ab- bzw. Aufschlag im Verhältnis zur Normalrente und der aktuelle Rentenwert ist der Monatsbetrag einer Altersrente, wenn für ein Kalenderjahr Beiträge aufgrund eines Durchschnittsentgeltes gezahlt worden sind. Somit ist der aktuelle Rentenwert AR der einzige Faktor in der Rentenformel rechts vom Gleichheitszeichen, der im Zeitablauf variiert. Er sorgt für die Orientierung der Renten an den Nettolöhnen. Über die Veränderung des aktuellen Rentenwerts erfolgt die jährliche Rentenanpassung, die sich durch die Formel:

$$AR_t = AR_{t-1} * AP_t \text{ ergibt,}$$

wobei

$$AP_t = \frac{DBL_{t-1} * NQA_{t-1}}{DBL_{t-2} \quad NQA_{t-2}} \Big/ \frac{RNQ_{t-1}}{RNQ_{t-2}}$$

und DBL_t den durchschnittlichen Bruttolohn pro Beschäftigten, NQA_t die Nettolohnquote für das Arbeitsentgelt und RNQ_t die Rentennettoquote im Zeitpunkt t darstellen. Während die Nettoquote für das Arbeitsentgelt den Anteil des Netto- am Bruttoentgelt misst, gibt die Rentennettoquote das Verhältnis von Nettostandardrente zu Bruttostandardrente an.

Der aktuelle Rentenwert spiegelt demnach das Durchschnittseinkommen der Versicherten wider und bewirkt die Dynamisierung der Renten durch die Anbindung an das (Netto-)Lohn-

[158] Die Altersrente als Vollrente ist der Maßstab, an dem die anderen Rentenarten gemessen werden. Die Rente wegen voller Erwerbsminderung und die Erziehungsrenten sind ebenfalls Vollrenten und bei entsprechender Beitragsleistung gleich hoch, während z.B. die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung höchstens 50% oder die große Witwenrente nur 60% der Vollrente beträgt.

und Gehaltsniveau[159]. Vor der Rentenreform 2001 lag die Nettorente aus einem 45jährigen Vollerwerbseinkommen bei ca. 70% des durchschnittlichen Nettoeinkommens.

Das Ziel dieser Konstruktion war es, eine Verstetigung der Rentenanpassung durch Depolitisierung – wenn auch auf der Basis recht komplizierter Berechnungsformeln und -modi – zu erreichen.

Andererseits erhöht diese Konstruktion die Interdependenz zwischen den verschiedenen Sozialversicherungssystemen[160] und – was von besonderer Bedeutung ist – zwischen Renten- und Steuerpolitik, was das Ziel der Depolitisierung wiederum konterkariert.

In der Größe der prozentualen Veränderung des aktuellen Rentenwertes erwächst der Sozialpolitik nämlich eine annähernd „repräsentative“ Größe der gesamtgesellschaftlichen Nettoeinkommensentwicklung, woraus sich gegen die Absichten des Gesetzgebers eine neue Sichtbarkeit der Verteilungsprozesse ergibt[161].

Die Transparenz und Eindeutigkeit des Anpassungsfaktors hat zur Folge, dass Kompensationen ausgeschlossen sind, sich dessen Veränderung vielmehr unmittelbar und deutlich sichtbar in der Rentenanpassung niederschlägt.

Tarifpolitische und gesetzgeberische Entscheidungen sind nun so gekoppelt, dass die Höhe der Rentenanpassung zum Indikator aufsteigt, der die Einkommensentwicklung der gesamten lohnabhängigen Bevölkerung nicht nur als ökonomische, sondern auch als politische Variable sichtbar macht.

Aus dieser Konstruktion ergibt sich, dass die Rentenanpassung nun nicht mehr – wie bei der reinen Bruttoanpassung – die relative Einkommensposition einer sozialen Gruppe im Ver-

---

[159] Ruland verdeutlicht den Zusammenhang von Entgeltpunkten und aktuellem Rentenwert, indem er die Entgeltpunkte als „Anteile“ am Finanzvolumen der Rentenversicherung betrachtet. Der aktuelle Rentenwert sei ihr „Kurswert“ und die Aufgabe der Rentenanpassungsformel ist seine Bestimmung. Vgl. Ruland, 2006, S. 1ff.

[160] Da im Konzept der Selbststeuerung der Beitragssatz in der GRV die zentrale variable Größe ist, die zur Schwankung freigegeben wird, erhöht sich der Druck zur Stabilisierung bzw. Senkung des Beitragssatzes in den anderen Sicherungssystemen.

[161] Mit der Nettoanpassungsformel wird die Einkommensentwicklung einer sozialen Gruppe, der Rentner, zum Spiegelbild der Einkommensentwicklung der abhängig beschäftigten Bevölkerung, weil sie das Einkommensschicksal der Rentner mit dem der Beschäftigten verbindet.

gleich zu einer anderen dokumentiert, sondern die gesamtgesellschaftliche Einkommensentwicklung repräsentiert.

5.1.9 Die Finanzierungsform

Die Art des Finanzierungsverfahrens der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt über das sog. Umlageverfahren, bei dem die Einnahmen eines Jahres zur Deckung der laufenden Ausgaben eingesetzt werden.

5.1.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Finanzierung der Rentenversicherung erfolgt zum einen durch die Beiträge der Versicherten und zu gleichen Teilen von deren Arbeitgebern. Die Beiträge werden bis zur Beitragsbemessungsgrenze, die für die Arbeiter- und Angestelltenversicherung einerseits und für die Knappschaftliche Rentenversicherung andererseits und für alte und neue Bundesländer verschiedene Höhen aufweist, als fester Prozentsatz des Bruttoeinkommens des Versicherten erhoben. So lag die Beitragsbemessungsgrenze am 01.01.2001 in den alten Bundesländern innerhalb der Arbeiter- und Angestelltenversicherung bei DM 8.700,- und innerhalb der Knappschaftlichen Rentenversicherung bei DM 10.700,-, während sie in den neuen Bundesländern entsprechend bei DM 7.300,- und bei DM 9.000,- lag[162]. Der Beitrag der Versicherten in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung sowie in der Knappschaftlichen Rentenversicherung lag in den alten und neuen Bundesländern einheitlich bei 9,65% des Bruttoarbeitsentgelts. Von der bereits erwähnten Regelung, dass die Beiträge der Arbeitgeber in der Regel die gleiche Höhe dieses Prozentsatzes aufweisen, wie die der Versicherten, wird bei den Beiträgen der Arbeitgeber der Versicherten innerhalb der Knappschaftlichen Rentenversicherung eine Ausnahme gemacht. Hier zahlen die Arbeitgeber einen deutlich höheren Beitragssatz als die Versicherten. Dieser Beitragssatz lag im Jahr 2000 bei 15,95%[163]. Die Einkünfte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze sind beitragsfrei. Freiwillig Versicherte und Selbstständige zahlen ihren Beitrag in voller Höhe alleine.

---

[162] Vgl. auch Tab. 7.7 und 7.8 des Statistischen Taschenbuchs 2001.
[163] Ebenda.

Reichen die über das Umlageverfahren erzielten Einnahmen zur Deckung der laufenden Ausgaben nicht aus, so ist zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen eine Liquiditätsreserve in Höhe der Ausgaben für mindestens einen Kalendermonat vorgesehen.

Nach § 218f. SGB VI steht die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in einem finanziellen Verbund mit dem Bund, der zu gegenseitiger Hilfe verpflichtet. Die Differenz zwischen den Einnahmen aus Versichertenbeiträgen und Vermögenserträgen und den „reinen“ Rentenausgaben wird grundsätzlich durch den „normalen Bundeszuschuss“[164] gedeckt. Daneben zahlt der Bund aber auch zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen, wie z.B. Erstattungen für Kinderzuschüsse, Beiträge und Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner, Rehabilitationen, Beitragserstattungen, Verwaltungs- und Verfahrenskosten, Ausgaben für Kindererziehungsleistungen, Knappschaftsausgleichszahlungen und Fürsorgeleistungen nach dem SVAG-Saar in jedem Jahr einen „zusätzlichen“ Bundeszuschuss[165].

5.1.11 Die Leistungsarten

Die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung können in insgesamt drei Leistungsarten unterteilt werden. Zum einen in die Renten wegen Alters, in die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und in die Renten wegen Todes. Unter die Renten wegen Alters werden die Regelaltersrente, die Altersrente für langjährig Versicherte, die Altersrente für Schwerbehinderte, Berufsunfähige oder Erwerbsunfähige, die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, die Altersrente für Frauen sowie die Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute subsumiert. Unter den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit werden die Rente wegen Berufsunfähigkeit, die Rente wegen Erwerbsunfähigkeit und die Rente für Bergleute zusammengefasst. Zu den Renten wegen Todes zählen die Witwen- oder Witwerrente, die Erziehungsrente und die Waisenrente.

[164] Vgl. auch SGB VI, § 213, Absatz 1.

5.1.12 Die Besteuerungsart

Die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind unabhängig von der Rentenart sog. „Leibrenten[166]“. Die Besteuerung ist in § 22 Nr.1 Satz 3 Buchst. a EStG geregelt. Der (nachgelagerten) Besteuerung werden – im Rahmen der Einkunftsart der sonstigen Einkünfte – dabei lediglich die Einkünfte aus den Erträgen des Rentenrechts unterworfen. Hierbei handelt es sich um den sog. „Ertragsanteil der Leibrente“[167]. Als Ertragsanteil gilt für die gesamte Dauer des Rentenbezugs der Unterschied zwischen dem Jahresbetrag der Rente und dem Betrag, der sich bei gleichmäßiger Verteilung des Kapitalwerts der Rente auf ihre voraussichtliche Laufzeit ergibt, wobei der Kapitalwert nach dieser Laufzeit zu berechnen ist[168].

Bei der Betrachtung der einkommenssteuerlichen Behandlung der Beiträge und der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist zwischen der Ansparphase (vorgelagert) und der Auszahlungsphase (nachgelagert) zu unterscheiden.

In der Ansparphase ist der Arbeitgeberanteil den „steuerfreien Einnahmen“ zugeordnet[169] (vorgelagert), während der Arbeitnehmeranteil bei der Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit zunächst insgesamt als steuerpflichtig angesehen wird. Erst bei der Feststellung der subjektiven Leistungsfähigkeit, d.h. bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens, werden grundsätzlich auch die Leistungen des Arbeitnehmers, im vorliegenden Fall die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, als einkommensmindernd qualifiziert[170]. Aufgrund des progressiven Tarifverlaufs bei der Einkommensteuer hängt die absolute Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen von der Grenzsteuerbelastung des Beitragszahlenden ab. Relativ gesehen werden – da jedem Steuerpflichtigen das gleiche Kontingent im Rahmen der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen zur Verfügung steht – alle Beitragszahler zur gesetzlichen Rentenversicherung gleich behandelt[171].

---

165 Z.B. betrug der zusätzliche Bundeszuschuss für das Jahr 1999 15,6 Mrd. DM.

166 Die Zahlung der Rente ist dadurch an das Leben des Bezugsberechtigten gebunden.

167 Vgl. auch ausführlich in: Mauer, R., 1998, Altersvorsorge von abhängig Erwerbstätigen.

168 Der Ertragsanteil kann in Abhängigkeit von dem bei Beginn der Rentenzahlung vollendeten Lebensjahres des Rentenberechtigten aus der Tabelle des § 22 Nr.1 Buchst. a EStG als Prozentsatz vom Gesamtbetrag der Rente abgelesen werden.

169 Nach § 3 Nr. 62 EStG.

170 Vgl. auch Mauer, R., 1998, S. 67ff.

171 Ehepaare mit nur einem Beitragszahler sowie Geringverdiener können einen absolut höheren Betrag im Rahmen der Abzugsmöglichkeiten der Vorsorgeaufwendungen in Anschlag bringen als z.B. Ledige mit den gleichen Beitragsleistungen oder Höherverdienende. Dies liegt daran, dass die Verdoppelung der Abzugsbeträge nach den §§ 10 und 10c EStG nicht an die Existenz einer doppelten Beitragsleistung gebunden ist und

Damit wird im deutschen Einkommensrecht der Weg über den Abzug der Beitragsleistungen als Sonderausgaben von der Steuerbemessungsgrundlage eingeschlagen, die jedoch in qualitativer und quantitativer Hinsicht vom Gesetzgeber eingeschränkt sind.

In der Auszahlungsphase werden die Rentenzahlungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem System der Ertragsanteilsbesteuerung als „sonstige Einkünfte“ besteuert. Nach Ermittlung des persönlichen Ertragsanteils in Prozent der Rentenzahlung, der über die gesamte Laufzeit der Rente den steuerbaren Teil der Rentenzahlung bemisst, kann dieser Teil dann noch um nachgewiesene Werbungskosten gekürzt werden, weil bei den sonstigen Einkünften keine pauschalierten Vorsorgeaufwendungen vorgesehen sind[172].

Die Renten aus der Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst werden seitens des Gesetzgebers ebenfalls als Leibrenten angesehen und ebenso wie die Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit ihrem Ertragsanteil der Besteuerung unterworfen.

Die Beamten erhalten gemäß dem Alimentationsprinzip bei Erfüllung der Voraussetzungen zur Pensionierung einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf Entschädigung für seine dem Staat geleisteten Dienste, die sog. Pension. Die Beamtenpension wird dementsprechend nicht als Leibrente besteuert, sondern sie wird unter den „nachträglichen“ Einkünften aus nichtselbstständiger Tätigkeit erfasst[173]. Bedingt durch den Umstand, dass es sich bei der Beamtenpension um Versorgungsbezüge handelt, können Steuerfreibeträge geltend gemacht werden[174]. Daneben besteht auch noch die Möglichkeit sowohl einkünftemindernde Werbungskosten als auch Vorsorgeaufwendungen[175] nachzuweisen oder zu pauschalieren.

---

die Kürzung des Vorwegabzuges in Höhe von DM 6.000,- oder DM 12.000,- prozentual an der Höhe der Arbeitseinkommen bemessen wird.

172 Für einen männlichen Rentenberechtigten, der das sechzigste Lebensjahr vollendet hat und eine jährliche Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhält, beträgt z.B. der Ertragsanteil 32%.

173 Gemäß § 19 Abs. 1 Nr.2 EStG.

174 Nach § 19 Abs. 2 EStG beträgt der Steuerfreibetrag 40% der Bezüge jedoch höchstens DM 6.000,-. Bei der Ermittlung des Steuerfreibetrages bedeutet dies, dass der kleinere der beiden Beträge steuerfrei ist.

175 Dies gilt auch schon für die aktive Beamtenzeit.

5.1.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass der Nachweis, welche Kosten bzw. Einsparungen durch die Einführung alternativer Alterssicherungsmodelle gegenüber dem bestehenden System in jedem einzelnen Fall einer differenzierten Analyse bedarf. So legt Becker (1995: 307ff.) aus, dass eine Beurteilung von Reformkonzepten unter den jeweiligen interdependenten und teilweise konkurrierenden Aspekten der Effizienz und der Verteilung idealiter eine empirische Aufkommens- und Verteilungsanalyse im Sinne einer effektiven Inzidenz zugrunde liegen müsste. Dabei müsste sich die effektive Inzidenz nicht nur auf die direkten „Anstoß-Effekte“ einer Reform beziehen, sondern müsste auch indirekte Effekte von Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte und Rückwirkungen infolge von makroökonomischen Kreislaufzusammenhängen berücksichtigen.

Dies wäre deshalb erforderlich, da die Messung der effektiven Inzidenz zum einen ein mikroökonomisch fundiertes Totalmodell und eine sehr differenzierte, repräsentative Ausgangsdatenbasis voraussetzt, um alle Wirkungszusammenhänge im Wege einer dynamischen Simulation abschätzen und z.B. die Anreizkompatibilität und Finanzierbarkeit einer Reformvariante überprüfen zu können. Zum anderen seien detaillierte Informationen über die personelle Ausstattung der beteiligten Behörden (z.B. im Falle einer Grundsicherung die Finanzämter oder Sozialämter) sowie deren Auslastungsgrad erforderlich, um das Ausmaß möglicher Stellenumschichtungen und eventueller Stelleneinsparungen im Falle einer Reform zumindest ansatzweise erfassen zu können. Sowohl für den Bereich der privaten Haushalte als auch für den der staatlichen Verwaltung fehle es aber an empirischen Grundlagen für eine umfassende Wirkungsanalyse sozialpolitischer Reformen[176]. Dementsprechend, so Becker, seien nur partialanalytische Schätzungen, im besten Fall formale Inzidenzanalysen auf der Basis statischer Simulationen möglich. Entsprechend gilt es bei der Identifizierung alternativer Alterssicherungsmodelle darauf zu achten, ob die jeweiligen Autoren zu den zu erwartenden Kosten eines Systemwechsels Stellung nehmen oder ob in der Literatur bereits Kostenschätzungen vorliegen und wenn ja, auf welcher Basis diese Berechnungen vorgenommen worden sind.

Da das Modell der Alterssicherung vor der Rentenreform 2001 als Ausgangslage genommen wurde und somit kein „neues“ Modell darstellt, entfällt der Untersuchungsabschnitt der mit dem Systemwechsel anfallenden Kosten.

5.2 Die Ausgestaltung der Alterssicherung nach der Rentenreform 2001

Am 26.01.01 hat der Deutsche Bundestag zum einen das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) und zum anderen das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögens-Ergänzungsgesetz – AVmEG) beschlossen.

Die Aufteilung war deshalb erforderlich, weil der Bundesrat dem ursprünglich als eine Einheit geplanten AVmG zunächst die Zustimmung verweigerte und die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss hinzuziehen musste. Da man zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschätzen konnte, wie lange die Verhandlungen um die strittigen Inhalte, die der Zustimmung des Bundesrates bedurften, andauern würden, wurde durch die Abspaltung derjenigen Punkte, die nicht die Zustimmung im Bundesrat erforderten, dafür gesorgt, dass zumindest diese als AVmEG zum 1. Januar 2002 in Kraft treten konnte. Die Zustimmung des Bundesrates zum Altersvermögensgesetz erfolgte nach einigen Modifikationen schließlich am 11. Mai 2001.

Überträgt man die einzelnen, neuen Regelungen auf das Analyseschema, die von den damaligen Regierungsparteien CDU und SPD (große Koalition) durchgesetzt wurden (vornehmlich der SPD), so ergibt sich das in Abb. 16 dargestellte „Muster“ der Ausgestaltung.

5.2.1 Die politische Zielvorgabe

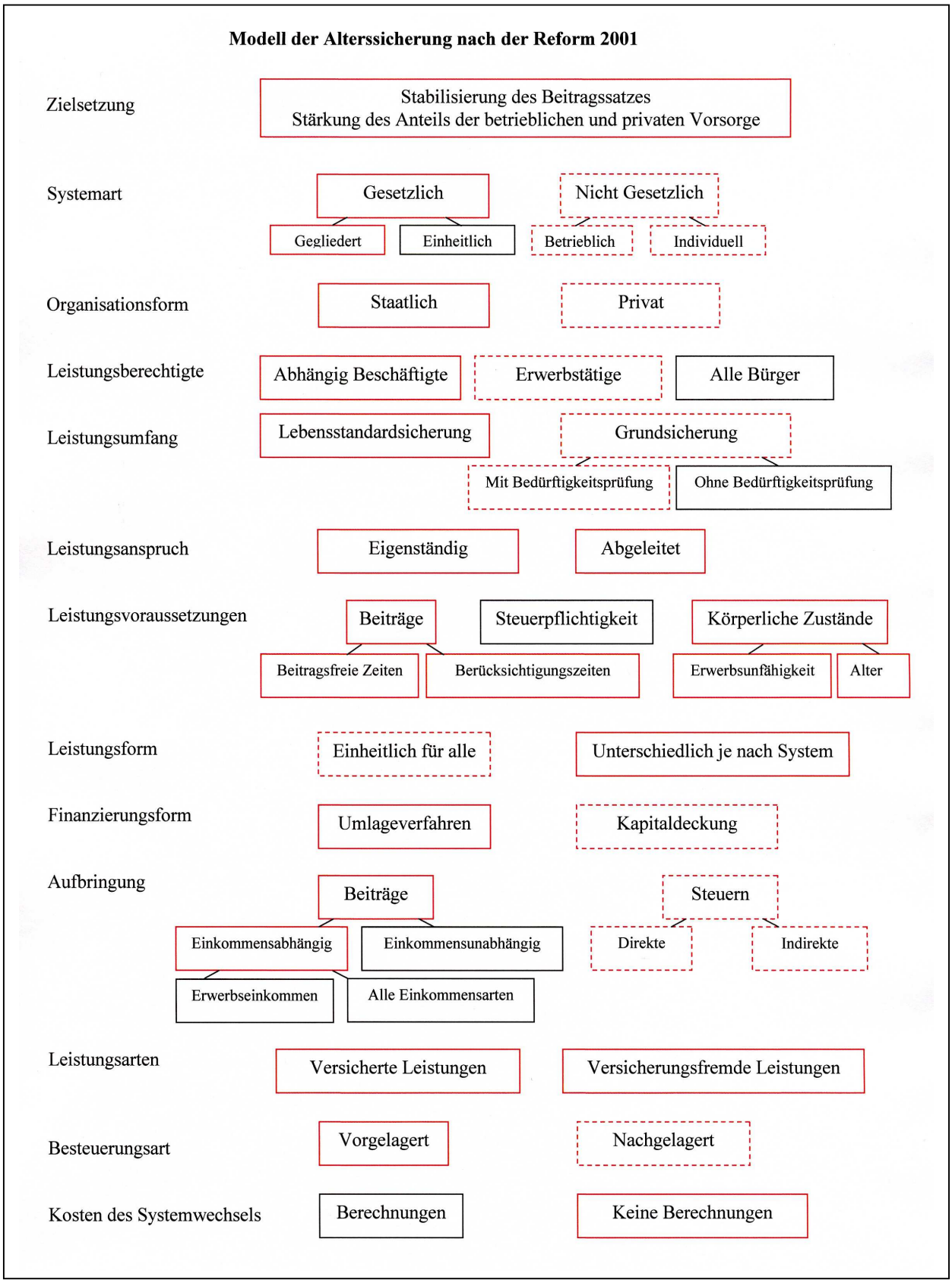
Das AVmG sieht in Kombination mit dem AVmEG – zusammenfassend betrachtet – die Kompensation der ungleichen quantitativen Gewichtung innerhalb der drei Schichten der Gesamtkonzeption der Alterssicherung vor, wobei der Stabilisierung des Beitragssatzes eine höhere Bedeutung zukommen soll als ein bestimmtes Leistungsniveau. Das Rentenniveau des „Eckrentners“ soll von aktuell ca. 70% nicht auf unter 67% des letzten Nettoeinkommens im Jahr 2030 gesenkt werden und gleichzeitig soll der Beitragssatz von aktuell 19,1% nicht stärker als auf ca. 22% des Bruttolohnes steigen[177].

---

[176] Eine Ausnahme stellen u.a. die Arbeiten von Hauser, R.; Hochmuth, U.; Schwarze, J. (Hg.), 1994, Mitschke, J., 1985, oder z.B. des DIW über die Kosten der Umstellung auf eine Negative Einkommensteuer (1994) dar.

[177] Der Beitragssatz soll bis zum Jahr 2020 die 20%- und bis 2030 die 22%-Marke nicht überschreiten. Sollte der Beitragssatz diese Werte überschreiten, hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen.

Abb. 16: Modell der Alterssicherung nach der Reform 2001



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

Der Anteil der gesetzlichen Alterssicherung wird somit zurückgenommen und die Anteile der betrieblichen und privaten Altersvorsorge sollen mit Hilfe staatlicher Förderung ausgebaut werden. Es handelt sich bei dieser Reform zum Sozialgesetzbuch IX um eine Reform *innerhalb* des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung[178].

Damit wird zum einen zwar an der aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten, bestehenden Sozialordnung festgehalten und der Versuch unternommen, den „Ausgleich der sozialen Gegensätze und die Schaffung einer „gerechten“ Sozialordnung“ voranzutreiben. Auf der anderen Seite wird jedoch das bislang politisch gewollte Rentenniveau von 70% im idealtypischen Rentenfall aufgegeben.

5.2.2 Die Systemart

Die Rentenreform findet zwar grundsätzlich innerhalb des Regel-Sicherungssystems der gesetzlichen Rentenversicherung statt. Die Neuerungen betreffen jedoch – durch die staatlichen Förderungen – auch die nicht gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Altersversorgung, die betriebliche Altersversorgung im Privatsektor – nicht jedoch im öffentlichen Sektor – und die private Altersvorsorge. So haben z.B. ab dem Jahr 2002 alle Beschäftigten einen Anspruch auf die Umwandlung eines Teils ihres Gehaltes[179] in Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge, was bisher nur mit Zustimmung durch den Arbeitgeber möglich war. Die von den Arbeitnehmern gezahlten Beiträge zu einer betrieblichen Altersvorsorge sind geschützt und bleiben auch beim Wechsel des Arbeitsgebers bestehen[180]. Des Weiteren besteht auch die Möglichkeit einer überbetrieblichen Alterssicherung durch die Beteiligung an Pensionsfonds, Pensionskassen oder den Abschluss einer Lebensversicherung. Von diesen Regelungen profitieren insbesondere kleinere und mittlere Betriebe, die ihren Mitarbeitern über Gruppenversicherungsverträge günstigere Konditionen für eine Altersvorsorge bieten können, als es Einzelpersonen möglich ist[181].

---

[178] Hain und Tautz stellen fest, dass es durch die Änderungen in der Rentenpolitik zu einem rentenpolitischen Paradigmenwechsel kommen wird, weil nicht mehr wie bisher ein bestimmtes Leistungsniveau im Mittelpunkt stehen wird, sondern eine bestimmte Höhe des Beitragssatzes. Vgl. Hain, W.;Tautz, R., 2001, S. 359.

[179] Z.B. Urlaubs- oder Weihnachtsgeld.

[180] Die Beiträge des Arbeitgebers sind erst nach 5 Jahren bestandsgeschützt.

[181] Durch den Wegfall von z.B. Abschlussprovisionen bei Lebensversicherungen oder Ausgabeaufschlägen bei Fondsbeteiligungen.

5.2.3 Die Organisationsform

Die Organisationsform der gesetzlichen Rentenversicherung wird von der Rentenreform 2001 und den geplanten Veränderungen nicht tangiert. Inwieweit sie jedoch ursächlich für die anschließende Organisationsreform im Jahr 2005 war, kann nicht genau eingeschätzt werden.

5.2.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Auch hinsichtlich des Kreises der leistungsberechtigten Versicherten ergeben sich durch die Rentenreform nur marginale Veränderungen (Erweiterung der Kreises der Förderberechtigten durch die sog. „Riester-Rente“), so dass als Ergebnis festgehalten werden kann, dass sich der Kreis der Leistungsberechtigten innerhalb der GRV durch die Rentenreform weder vergrößert noch verkleinert hat.

5.2.5 Der Leistungsumfang

Das AVmEG enthält weit gehende Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen, so dass sich am Umfang für bereits laufende Renten keine Änderungen ergeben. Änderungen des Leistungsumfanges ergeben sich jedoch in denjenigen Regelungen, die einen Ausgleich für rentenrechtliche Lücken am Anfang des Berufslebens bei der Rente darstellen. Mit Rentenbeginn nach dem 01.01.2002 werden zukünftig nämlich Zeiten der Krankheit, der Schwangerschaft, der Mutterschaft oder der Arbeitslosigkeit zwischen dem 17. und 25. Lebensjahr auch dann angerechnet, wenn durch sie eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit nicht unterbrochen worden ist.

Die in den Neuregelungen vorgesehene zusätzliche Anrechnungszeit wegen Krankheit kommt unter der Einschränkung zum Tragen, dass diese Krankheitszeiten mindestens einen Kalendermonat betragen und ohnehin nicht schon als rentenrechtliche Zeit berücksichtigt worden sind. Damit soll erreicht werden, dass die jeweiligen Lücken in der Versicherungsbiografie bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres geschlossen und die Erfüllung der Wartezeit von 35 Jahren mit rentenrechtlichen Zeiten erleichtert werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Anrechnungszeiten allerdings nicht direkt bewertet werden und es somit nicht zu einer

unmittelbaren Erhöhung der Rente kommen wird. Diese Neuerungen bewirken lediglich, dass die vorhandenen und zu bewertenden Anrechnungszeiten und sonstigen beitragsfreien Zeiten insgesamt eine höhere Bewertung erhalten.

Das AVmEG sieht weiterhin vor, alle Zeiten einer Schul- und Hochschulausbildung, die irgendwann nach Vollendung des 17. Lebensjahres liegen, bis zu acht Jahren als Anrechnungszeiten anzuerkennen. Allerdings erhalten auch diese Zeiten – mit Ausnahme der ersten drei Jahre Ausbildungszeit, die bereits nach vorausgegangenem Recht angerechnet worden sind und die mit dem sog. begrenzten Gesamtleistungswert bewertet werden – keine eigenständigen Entgeltpunkte.

Aber auch in den Neuregelungen für Mütter bzw. Väter, wenn sie die Kindererziehung übernommen haben, wird eine Steigerung des Leistungsumfangs gesehen. Diese Personen erhalten in Zukunft mehr Rente für die Pflichtbeitragszeiten während der Erziehung eines Kindes bis zu dessen 10. Lebensjahr, wenn sie mit ihrem Verdienst in dieser Zeit unter dem statistischen Durchschnittsverdienst liegen. Der in diesen Zeiten erzielte Verdienst wird bei der Rentenberechnung um fünfzig Prozent aufgewertet, höchstens jedoch auf das jeweilige Durchschnittseinkommen. Diese Höherbewertung, die bei einem Rentenbeginn ab dem 01.01.2002 wirksam wird, unterliegt zum einen der Einschränkung, dass sie in der Rentenberechnung nur auf die Beitragszeiten nach dem 31.12.1991 angewendet wird und zum anderen die Voraussetzung erfüllt sein muss, dass die Mutter bzw. der Vater mindestens 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten[182] zurückgelegt hat. Auf der anderen Seite gilt diese Höherbewertung von Beitragszeiten auch für Pflichtbeitragszeiten aufgrund einer nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes bis seinem 18. Lebensjahr.

Für Elternteile, die wegen gleichzeitiger Erziehung bzw. Pflege von zwei oder mehr Kindern nicht erwerbstätig sein können, gibt es eine sog. Ausgleichsmaßnahme in Form einer Gutschrift an zusätzlichen Entgeltpunkten in Höhe von einem Drittel Entgeltpunkt, die ab dem 01.01.1992 rückwirkend angesetzt wird.

Damit auch Alleinerziehende von diesen Neuregelungen der günstigeren Bewertung profitieren, wird die kindbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten unabhängig vom Familienstand erbracht.

---

[182] Hierzu zählen auch die Kinderberücksichtigungszeiten.

Veränderungen in Hinblick auf den Leistungsumfang ergeben sich zu einem großen Teil auch im Hinterbliebenenrentenrecht[183]. So sinkt die Höhe einer großen Witwen-/Witwerrente bei neu geschlossenen Ehen sowie bei Ehen, in denen beide Partner am 01.01.2002 das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, von bisher 60 auf 55 Prozent[184] der Rente des Verstorbenen zuzüglich eines Zuschlages für Kinder. Dieser Zuschlag in Form von persönlichen Entgeltpunkten, der als Ausgleich für Hinterbliebene gedacht ist, die Kinder erzogen haben, ist dynamisch gestaltet. Der „Kinderzuschlag“ entspricht bei durchgehender mindestens dreijähriger Erziehung bei dem ersten Kind zwei Entgeltpunkten, bei jedem weiteren Kind einem Entgeltpunkt[185].

Die sog. kleine Witwen- oder Witwerrente für Hinterbliebene unter 45 Jahren, die kein Kind erziehen und nicht erwerbsgemindert sind, wird in Zukunft nur noch 24 Monate gezahlt. Wer innerhalb dieses Zeitraumes erneut heiratet, erhält eine Abfindung. Die Abfindung wird an den gekürzten Anspruchszeitraum für den Bezug dieser Rente angepasst. Die Höhe der Abfindung verringert sich, soweit der Zeitraum von zwei Jahren bereits durch den Bezug einer kleinen Witwen- oder Witwerrente ausgeschöpft wurde[186].

Die Neuregelungen der Rentenreform sehen außerdem vor, dass die Witwen- oder Witwerrenten nicht mehr gezahlt werden, wenn die Ehe nach dem 31.12.2001 geschlossen wurde und weniger als ein Jahr gedauert hat[187].

Die Rentenreform 2001 ermöglicht es jüngeren Ehepartnern zukünftig zwischen der Hinterbliebenenrente und dem neu eingeführten Rentensplitting unter Ehegatten zu wählen, allerdings erst nach Abschluss ihres Erwerbslebens. Die während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften werden dann zu gleichen Teilen den Ehepartnern gutgeschrieben. In der Regel führt das zu höheren eigenständigen Rentenansprüchen für die Frau.

Splitten dürfen Ehegatten, die nach dem 31.12.2001 geheiratet haben, bei früher geschlossenen Ehen ist dies nur zulässig, wenn beide nach dem 01.01.1962 geboren worden sind.

---

[183] Das vor der Rentenreform gültige Hinterbliebenenrecht gilt unverändert weiter, wenn die Ehe vor dem 01.01.2002 geschlossen wurde und mindestens ein Ehepartner vor dem 02.01.1962 geboren ist.

[184] Genauer: Der Rentenartfaktor wird von 0,6 auf 0,55 gesenkt.

[185] Für das Jahr 2002 sind das in den alten Bundesländern monatlich 25,31Euro und in den neuen Bundesländern 22,06 Euro.

[186] Haben Witwen- oder Witwer z.B. nur für zwölf Kalendermonate die kleine Witwen- oder Witwerrente erhalten, wird damit die Abfindung auch nur noch in Höhe des zwölffachen Monatsbetrages der abzufindenden Rente geleistet.

Das Splitting setzt voraus, dass beide Ehepartner jeweils mindestens 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten aufweisen können. Ist ein Gatte vor der Altersrente verstorben, braucht nur der Überlebende die 25 Jahre vorweisen.

Die Hälfte des Unterschieds zwischen den von beiden in der Ehezeit erworbenen Entgeltpunkten wird den Ehegatten als Zuschlag bzw. Abschlag verrechnet. Es findet keine Einkommensanrechnung statt. Beziehen die Ehegatten bereits eine Altersrente, erhöhen bzw. vermindern sich die Rentenzahlbeträge entsprechend. Die durch das Splitting veränderten eigenen Rentenansprüche des Mannes und der Frau ändern sich nicht erneut, wenn ein Ehepartner stirbt.

Eine weitere gesetzliche Neuerung stellt die Umbenennung der Sozialhilfe in eine bedarfsorientierte „Grundsicherung“ für ältere Menschen dar, wenn die Rente oder das sonstige Einkommen und Vermögen nicht für den Lebensunterhalt reicht. Antragsberechtigt sind neben älteren Menschen ab 65 Jahren auch alle Personen ab 18 Jahren, die aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Leistung, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe entspricht, ist abhängig von der Bedürftigkeit. Entsprechend wird eigenes Einkommen und Vermögen wie in der Sozialhilfe berücksichtigt[188]. Die Bewilligung der Leistung erfolgt in der Regel für den Zeitraum von einem Jahr und wird jeweils neu erteilt, wenn die Bedürftigkeitsvoraussetzungen auch weiterhin gegeben sind.

5.2.6 Der Leistungsanspruch

Werden die unter Kap. 5.2.5 aufgeführten Änderungen nicht als neue „Leistungen“ interpretiert, die in Zukunft Auswirkungen auf den Leistungsumfang haben, so haben sich durch die Rentenreform keine Veränderungen hinsichtlich der Grundlagen der Anspruchsgewährung für den Bezug von Renten innerhalb der GRV ergeben.

---

[187] Ausnahmen – etwa bei Tod durch Unfall – sind dennoch möglich.

[188] Der Unterhaltsrückgriff auf Eltern oder Kinder entfällt (im Gegensatz zum Sozialhilfegesetz), solange deren Jahreseinkommen unter 100.000 Euro liegt, wenn Angehörige die Grundsicherung in Anspruch nehmen.

5.2.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Innerhalb dieser Untersuchungsdimension traten ab dem 01.01.2002 folgende Regelungen in Kraft:

Bei der Ermittlung des Gesamtleistungswertes für Zeiten einer beruflichen Ausbildung wurden bisher jedem Kalendermonat *nur dann* 75% des Durchschnittsentgeltes zugeordnet und diese Zeiten als nicht beitragsmindernd angesehen, wenn die Versicherungsbiografie ausschließlich aus beitragsgeminderten Zeiten bestand. Die neuen Regelungen sehen vor, dass in den Zeiten einer beruflichen Ausbildung für die Ermittlung des Gesamtleistungswertes *immer* das Durchschnittsentgelt zuzuordnen ist. Dies gilt in Zukunft auch dann, wenn die Versicherungsbiografie nicht ausschließlich aus beitragsgeminderten Zeiten besteht. Ziel dieser Neuregelung soll es sein, die negativen Auswirkungen einer niedrigen Beitragszahlung bei frühzeitiger Erwerbsminderung zu neutralisieren.

Außerdem sieht die Rentenreform 2001 innerhalb des Fremdrentenrechts vor, dass bei den Witwen- und Witwerrenten (Waisenrenten sind nicht betroffen) grundsätzlich die Anrechnung von Zeiten nach dem Fremdrentenrecht ausgeschlossen wird, wenn der Verstorbene kein Berechtigter nach dem Fremdrentenrecht war. Eine Ausnahme gilt aus Vertrauensschutzgründen nur noch für Berechtigte, die vor dem Jahr 2002 nach Deutschland zugezogen sind und deren Ehegatte auch vor 2002 verstorben ist. Eine weitere Neuregelung legt fest, dass der Bezug von Lohnersatzleistungen[189] im Herkunftsland weiterhin nur zur Anerkennung von *Anrechnungs*zeiten führen kann, nicht jedoch als *Beitrags*zeit, auch wenn für solche Zeiten eine Beitragszahlung in den Herkunftsländern erfolgte.

5.2.8 Die Leistungsform

Das AVmEG sieht eine zweimalige Änderung der Rentenanpassungsformel vor. Zunächst wird es eine Änderung für den Zeitraum von 2001 bis 2010 geben, die zweite Änderung soll ab dem Jahr 2011 in Kraft treten.

---

[189] Z.B. Kranken-, Mutterschafts- und Arbeitslosengeld.

Kernpunkt der neuen Rentenformel ist die Aufgabe der 1992 eingeführten, nettolohnbezogenen Rentenanpassung und die Orientierung an der „modifizierten Bruttoanpassung“.

Nach Börsch-Supan[190] liegt der neuen Rentenformel die Idee zu Grunde, die Rolle des Altersvorsorgeanteiles in den Vordergrund zu rücken. Um dies zu erreichen, nimmt man Bezug auf die fiskalische Förderung des in vier Stufen steigenden hypothetischen Altersvorsorgeanteils. Dabei werden zunächst von den um die Rentenversicherungsbeiträge (RVB) verminderten Bruttoentgelten auch die hypothetischen maximal förderungsfähigen Beiträge zu einer privaten Ergänzungsrente abgezogen:

$$AR_t = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{1 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{1 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

wobei:
BE = Mittleres Bruttoarbeitsentgelt, AVA = Altersvorsorgeanteil, RVB = Beiträge zur Rentenversicherung

Danach wird man die Wirkung des steigenden Altersvorsorgeanteils dadurch verstärken, dass man die mathematisch sinnvolle 1 in Zähler und Nenner der Anpassungsformel ab 2011 durch den kleineren Wert 0,9 ersetzen wird:

$$AR_t = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{BAFt - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{BAFt - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

wobei:
BAF = Bruttoanpassungsfaktor

Die jährliche Veränderung der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer wird zwar nach wie vor berücksichtigt. Von Bedeutung im Rahmen der Anpassung der Rente werden jedoch nur noch die Belastungsveränderungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen, dem Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil, sowie der Aufwand für die staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge sein. Damit ist beabsichtigt, dass ein An-

[190] Vgl. Börsch-Supan, A., 2007, S. 6ff.

stieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso wie ein Anstieg des Altersvorsorgeanteils zur privaten Altersvorsorge die Rentenanpassung dämpft. Auf der anderen Seite bewirkt ein Sinken des Beitragssatzes einen Anstieg der Rentenanpassung. Außerdem sollen mit diesen Regelungen steuerliche Veränderungen ebenso wie Veränderungen der Beitragssätze zur Kranken-Pflege- und Arbeitslosenversicherung keinen Einfluss mehr auf die Höhe der Rentenanpassung nehmen[191].

Mit dieser Konstruktion soll verhindert werden, dass steuerpolitische Entscheidungen, die bisher allokations- und wachstumspolitisch ausgerichtet waren, zukünftig einerseits nicht mehr allein in Hinblick auf ihre Belastung der Einkommen durch Steuern und Abgaben und in ihrer Rückwirkung auf die ökonomische Entwicklung und andererseits nicht mehr in ihren Auswirkungen auf die Rentenanpassung und die damit verbundene Einkommenssituation der Rentner und Rentnerinnen beurteilt werden.

Die neue Rentenanpassungsformel wird erstmals seit dem 01.07.2001 angewendet. Der aktuelle Rentenwert wurde in den alten Bundesländern von DM 48,58,- auf DM 49,51,- (Anstieg von 1,91%) und in den neuen Bundesländern von DM 42,26,- auf DM 43,15,- (Anstieg von 2,11%) angehoben.

Von diesen Rentenanpassungen profitieren nur diejenigen, die zum Zeitpunkt der Rentenanpassung bereits Rentenzahlungen erhielten. Bei den jährlichen Rentenanpassungen vom 01.07.2011 wird die Rentenanpassungsformel weiterhin dergestalt verändert, dass sowohl die Bestandsrentner als auch die zukünftigen Rentnerjahrgänge einen „flacheren“ Rentenanstieg akzeptieren müssen. Verantwortlich für dieses „Bremsen“ des Rentenanstiegs wird ab dem Jahr 2011 ein konstanter Faktor sein, wobei der Gesetzgeber dafür – wie auch immer – Sorge zu tragen hat, dass das zukünftige Rentennettoniveau nicht unter 67% absinkt.

[191] Mit dieser Konstruktion sollen somit ökonomische Prozesse (wieder) entpolitisiert werden (z.B. Lohnabschlüsse), nachdem mit der vorherigen Anpassung der Rente an die Nettolohnentwicklung politische Ent-

5.2.9 Die Finanzierungsform

An der Finanzierungsart des Umlageverfahrens wird in vollem Umfange beibehalten. Allerdings wird der Teil der staatlichen Förderung[192] in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert.

5.2.10 Die Einnahmenaufbringung

Auch an der Art der Aufbringung gibt es im Rahmen der Rentenreform 2001 keine grundsätzlichen Veränderungen.

Unabhängig von der Rentenreform verändert sich gemäß § 213 SGB VI, Absatz 3 der Betrag des zusätzlichen Bundeszuschusses für die Kalenderjahre ab 2000 jährlich entsprechend der Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz; hierbei bleiben Änderungen der Steuersätze im Jahr ihres Wirksamwerdens unberücksichtigt[193].

Dem § 213 SGB VI, Absatz 4 ist weiterhin zu entnehmen, dass der zusätzliche Bundeszuschuss nach Absatz 3 um die Einnahmen des Bundes aus dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform abzüglich eines Betrages von 2,5 Mrd. DM im Jahr 2000 sowie eines Betrages von 1,9 Mrd. DM ab dem Jahr 2001 erhöht wird. Als „Erhöhungsbetrag“ nach Satz 1 werden für das Jahr 2000 2,6 Mrd. DM, für das Jahr 2001 8,14 Mrd. DM für das Jahr 2002 6,81 Mrd. Euro und für das Jahr 2003 9,51 Mrd. Euro festgesetzt. Für die Kalenderjahre nach 2003 verändern sich die Erhöhungsbeträge in dem Verhältnis, in dem die Bruttolohn- und Gehaltssumme im vergangenen Kalenderjahr zur entsprechenden Bruttolohn- und Gehaltssumme im vorvergangenen Kalenderjahr steht.

---

scheidungen primär danach beurteilt worden sind, ob sie eine ausreichend hohe bzw. überhaupt eine Rentenerhöhung bewirkt haben.

192 Ab dem Jahr 2008 wird die staatliche Förderung auf maximal 4% des Einkommens gezahlt.

193 Der Betrag des zusätzlichen Bundeszuschusses wird für das Jahr 2000 um 1,1 Mrd. DM, für das Jahr 2002 um 1,3 Mrd. DM/664 Mio. Euro und für das Jahr 2003 um 102,26 Mio. Euro gekürzt. Auf den zusätzlichen Bundeszuschuss werden die Erstattungen nach §219 b angerechnet. Für die Zahlung, Aufteilung und Abrechnung des zusätzlichen Bundeszuschusses sind die Vorschriften über den Bundeszuschuss anzuwenden.

Die Finanzierung der Grundsicherung erfolgt aus Steuermitteln. Träger sind die Kreise und kreisfreien Städte, die die Grundsicherung auch auszahlen. Diese zusätzlichen Leistungsausgaben werden vollständig vom Bund erstattet.

5.2.11 Die Leistungsarten

An den drei Leistungsarten, der Rente wegen Alters, der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und der Rente wegen Todes sowie an den jeweiligen „Unterarten“ wird ebenfalls festgehalten.

5.2.12 Die Besteuerungsart

Das für das Jahr 2001 mit Spannung erwartete Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung der Renteneinkommen wurde am 06.03.2002 verkündet. Gegenstand der Beschwerde war die unterschiedliche Besteuerung der Beamtenpensionen nach §19 EStG und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nach §22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a EStG seit dem Jahr 1996.

Mit dem Urteil, dass die unterschiedliche Besteuerung mit dem Gleichheitssatz Art 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist[194], fordert das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber entsprechend den Leitsätzen zum Urteil des Zweiten Senats vom 06.03.02 – 2 BvL 17/99 - auf, dass „wenn nichtfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele den rechtfertigenden Grund für steuerliche Vergünstigungen bilden, ein neben einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers auch ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Vergünstigungstatbestandes erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der gebotenen Neuregelung die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird“[195].

---

[194] Anschluss an BVerfG 54, 11, 86, 369.

[195] Vgl. auch: BVerfG, 2 BvL 17/99 vom 06.03.2002, Absatz-Nr. (1-24), zit. nach http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20020306_2bvl001799.html.

In Bezug auf die Besteuerung der Renten bedeutet dies, dass sich an den bestehenden Regelungen überwiegend nichts verändert hat; d.h. die überwiegende Mehrheit der Rentner wird nach wie vor auf der Grundlage der bestehenden Freibeträge der Einkommensteuer – insbesondere durch den Grundfreibetrag – unterhalb des steuerlichen Ansatzes liegen.

Lediglich in Bezug auf die Witwen- oder Witwerrenten werden bei der Anrechnung von eigenem Einkommen in Zukunft alle steuerpflichtigen Einkommen (auch das Kapitalvermögen, Betriebsrenten, Vermietungen oder Versicherungen) berücksichtigt.

5.2.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Da es sich bei der Rentenreform 2001 um eine Reform innerhalb des bestehenden gesetzlichen Teils des Alterssicherungssystems gehandelt hat und die grundlegenden Strukturen, insbesondere hinsichtlich der Organisation erhalten geblieben sind, war diese Reform zunächst ohne gravierende Zusatzkosten durchführbar. Vielmehr wurde der durch die staatliche Förderung der privaten Alterssicherung anfallende Verwaltungsaufwand weit gehend „ausgelagert“ und der Privatwirtschaft überlassen, was innerhalb des Versicherungs- und Bankensektors zu neuen Arbeitsfeldern und –plätzen geführt hat. Auch wenn durch die Rentenreform keine „direkten“ reformbedingten Kosten auf das bestehende öffentliche System der Alterssicherung zugekommen sind, so sind durch die Reformen innerhalb des bestehenden Systems dennoch indirekte Kosten entstanden, die eine weitere Reform, die der Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, erforderlich gemacht haben. So haben die Entwicklungsverläufe seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts gezeigt, dass z.B. durch den relativen Bedeutungsverlust der Arbeiterrentenversicherung auch eine zunehmende Verschiebung in den relativen und absoluten Arbeitsmengen der Rentenversicherungsträger einherging, für die neben der Zahl der Versicherten, die Rentenzugänge, der Rentenbestand und die bewilligten Leistungen zur Teilhabe entscheidend sind[196].

Unter Berücksichtigung weiterer Faktoren, wie die Wiedervereinigung, Gesetzesänderungen, die demografische Entwicklung, die Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung oder der Konjunktur hat der Verwaltungsaufwand in Form von zu bearbeitenden Fällen tendenziell zugenommen, so dass mit dem steigenden Verwaltungsaufwand auch der Personal-

[196] Vgl. auch Friedrich, G.; Jokisch, D.; Schmitz, R., 2005, S. 33ff., Dreger, C.; Kolb, J. 1998, Mauer, R., 1998

aufwand wuchs, der durch die Verschiebung der „Arbeitsmengen“ innerhalb der einzelnen Zweige der Deutschen Rentenversicherung zu strukturellen Problemen geführt hat. Mit dem „Gesetz zur Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG)“ hat sich die Struktur grundlegend geändert. So wurden seit dem 01.10.2005 die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zu einer Körperschaft zusammengeführt, die seither den Namen DRV Bund (Deutscher Rentenversicherung Bund) trägt. Der DRV Bund hat die Trägeraufgaben für die gesetzlich Versicherten und die Rentner sowie übergreifende Aufgaben für die gesamte Deutsche Rentenversicherung übernommen. Inwieweit die Rentenreform auslösendes Moment für die Organisationsreform war, um z.B. auch den ansteigenden Personalbedarf zu finanzieren und somit „indirekte Kosten“ verursacht hat, lässt sich nur schwer einschätzen, da hierzu keine Untersuchungen vorliegen.

6. Alternative Modelle der Alterssicherung

Die eingehende Sichtung der Literatur zur Alterssicherung führte zu dem Ergebnis, dass die Vielzahl der vermeintlichen „ganzheitlichen Reformmodelle der Alterssicherung“ lediglich (Teil-)Vorschläge innerhalb des bestehenden Modells der Rentenversicherung darstellen[197]. Aber auch diejenigen Autoren, die relativ differenzierte Alternativen zur gesetzlichen Rentenversicherung unterbreiten, beziehen in den seltensten Fällen alle Untersuchungsdimensionen gemäß dem vorgeschlagenen Analyseschemas sowie die beiden übrigen Stützen der Alterssicherung, die betriebliche und private Vorsorge, in die Reformüberlegungen mit ein.

Da sich aber die politische und wissenschaftliche Diskussion schwerpunktmäßig gerade um solche Modelle dreht, die lediglich die Grundzüge bzw. die Korridore einer zukünftigen Alterssicherung skizzieren und einige dieser Modelle entweder direkt aus dem Zentrum bzw. aufgrund ihrer Nähe zum Zentrum der sozialpolitischen Akteurarena von besonderer Relevanz sind, dürfen sie in der vorliegenden Arbeit nicht unbeachtet bleiben. Entsprechend werden einige dieser Modelle trotz ihres geringen Ausreifungsgrades exemplarisch herausgegriffen und in die weitergehenden Untersuchungen einbezogen. Mittels des Analyseschemas kann insbesondere an diesen Vorschlägen dargestellt werden, welche Kriterien der vertikalen und horizontalen Differenzierung ein Alterssicherungsmodell erfüllen muss, um als „ausgereiftes

Modell“ bezeichnet werden zu können und in welchen Untersuchungsdimensionen die Mehrzahl der aktuellen Reformvorschläge inhaltliche und technische Defizite aufweisen. Die nachfolgende Darstellung der aufgeführten Modelle entspricht dem zunehmenden Grad an struktureller und inhaltlicher Differenzierung.

Die konsequente Anwendung des Analyseschemas auf die in den Diskussionen enthaltenen Vorschläge der letzten Dekaden zeigt, dass lediglich *vier* Modelle identifiziert werden können, die die herausgearbeiteten Kriterien eines relativ „ausgereiften Modells der Alterssicherung“ erfüllen.

6.1 Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft

Bei dem Modell aus dem Jahr 1998 handelt es sich um einen Vorschlag, der bis auf die Dimensionen „Finanzierungsform“, „Aufbringung“ und „Kosten des Systemwechsels“ lediglich einen sehr geringen inhaltlichen und technischen Differenzierungsgrad aufweist. An diesem Beispiel kann jedoch gezeigt werden, ob und wie Vorschläge einer Sachverständigenkommission zur Ausgestaltung der Altersicherung aus unmittelbarer Nähe zum politischen Machtzentrum in einer zeitlich direkt anschließenden Reformmaßnahme umgesetzt worden sind, da 1999 ein Rentenreformgesetz in Kraft trat, auch wenn es durch den Wahlsieg von SPD und GRÜNEN zunächst wieder ausgesetzt worden ist.

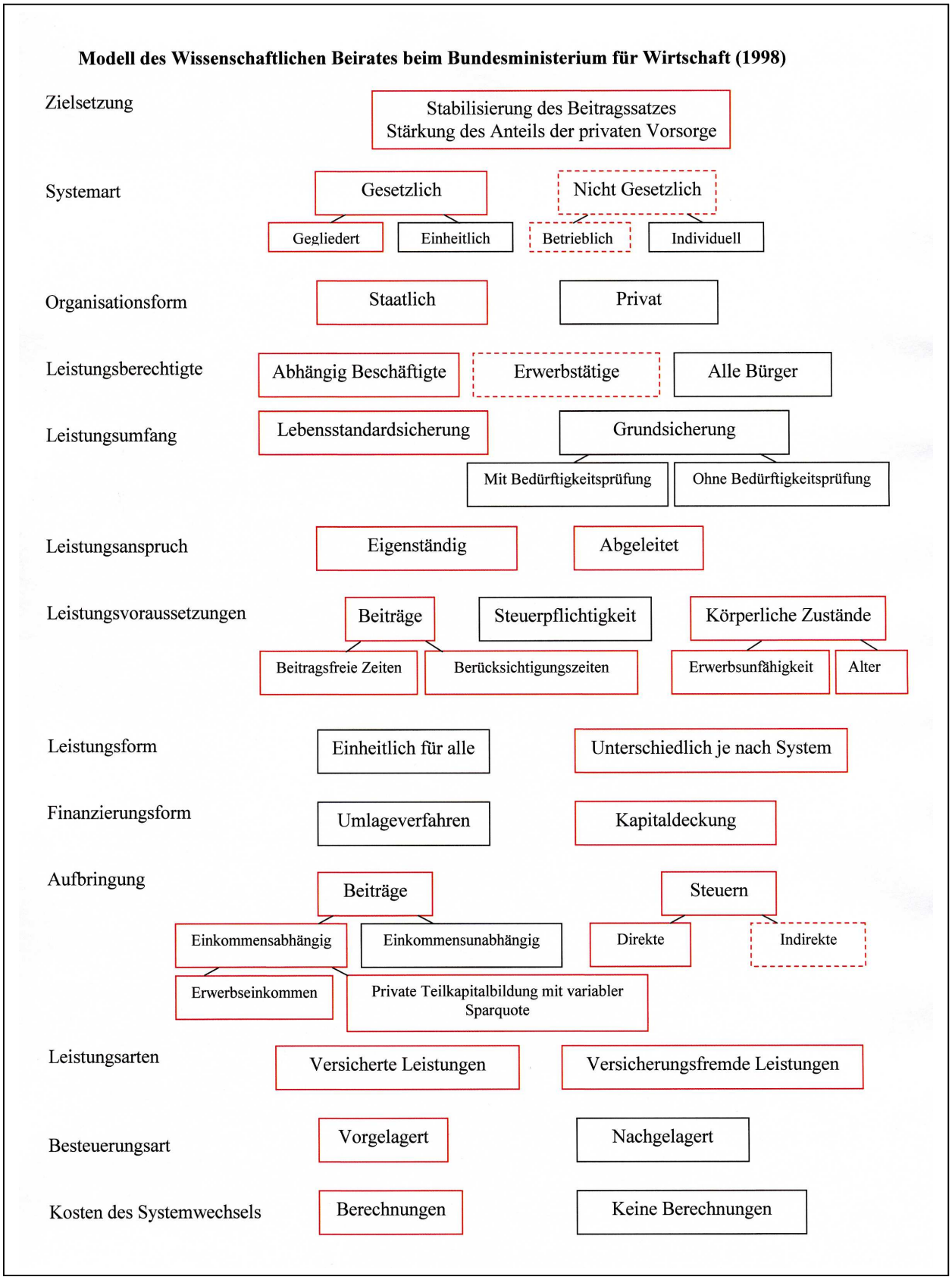
6.1.1 Die politische Zielvorgabe

Eine übergeordnete politische Zielvorgabe ist dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates nicht zu entnehmen. Entsprechend wird von der Annahme ausgegangen, dass an den bestehenden Zielvorgaben, der Lebensstandardsicherung und der Vermeidung von Altersarmut, grundsätzlich festgehalten wird. Das Gutachten konzentriert sich explizit auf das demografische Problem der Alterssicherung und beschränkt sich dabei wiederum auf die gesetzliche Rentenversicherung.

---

[197] Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), 1997, Hirrlinger, W., 1998, Hof, B. 1999, Köh-

Abb. 17: Modell des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

ler, P., 1998, Standfest, E., 1998, Sinn, H.-W., 1999, Thiede, R., 2000, Zechmeister, M.; Tremmel, J., 2001.

Der Reformvorschlag zielt lediglich auf eine Vermeidung bzw. eine „Entschärfung des Zielkonfliktes zwischen auskömmlichen Renten und niedrigen Beiträgen“, da auf diese Weise vom Wirtschaftsstandort Deutschland und seiner marktwirtschaftlichen Ordnung drohende Gefahren abgewendet werden könnten, soweit sie aus den Problemen der Rentenversicherung resultieren. Von den Autoren wird ausgeführt, dass die Probleme, die in dem Gutachten angesprochen werden, grundsätzlich einer Lösung für alle Bereiche rechtlicher Alterssicherung bedürfen, diese Lösungen seien jedoch bereichspezifisch zu suchen und sollten unter Rücksicht auf die bereits vorhandenen Regelungen ausgestaltet werden.

6.1.2 Die Systemart

Dem Vorschlag sind keine Änderungen an der bestehenden Systemart zu entnehmen.

6.1.3 Die Organisationsform

Auch wenn die kategoriale Organisationsform der Rentenversicherung als Körperschaft des öffentlichen Rechts unter staatlicher Kontrolle erhalten bleiben soll, wird aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen gefordert, dass das Kapitalbildungssystem zur Finanzierung (s.a. „Finanzierungsform“) nicht staatlich, sondern privatwirtschaftlich organisiert sein soll. Trotz der privatwirtschaftlichen Lösung sei ein gesetzlicher Versicherungszwang und eine Regulierung der Versicherungsträger zum Schutze der Versicherten erforderlich.

6.1.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Der Kreis der Leistungsberechtigten soll unverändert bleiben, d.h. er setzt sich weiterhin aus Pflichtversicherten und aus den freiwillig Versicherten zusammen unter Beibehaltung der bestehenden Regelungen.

6.1.5 Der Leistungsumfang

Auch am Leistungsumfang sollen gegenüber den bestehenden Regelungen keine Änderungen vorgenommen werden.

6.1.6 Der Leistungsanspruch

Die Mitglieder des Beirates schließen nicht aus, das flankierende Maßnahmen z.B. in Form von Reformen des Arbeitsmarktes, des Bildungswesens, der Einwanderungspolitik und der Familienpolitik zur Lösung des Rentenproblems erwägenswert sind. Konkrete Vorschläge, wie entsprechende Maßnahmen in den jeweiligen sozialpolitischen Feldern aussehen könnten und wie sie die Rentenversicherung in Form von entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen direkt betreffen könnten, erfolgen nicht.

6.1.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Leistungs- und Beitragsbezogenheit mit den entsprechenden Regelungen für Ausnahmen z.B. in Form von beitragsfreien Anrechnungszeiten soll erhalten bleiben.

6.1.8 Die Leistungsform

Am Prinzip, dass sich die Rentenhöhe nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen bemisst, soll ebenfalls festgehalten werden.

6.1.9 Die Finanzierungsform

Der Beirat empfiehlt, das System der gesetzlichen Rentenversicherung unverzüglich (ab dem Jahr 2000) in Richtung eines kapitalbildenden Systems zu entwickeln, „um so die zukünftige Finanzkraft des Versicherungssystems und mit ihm die Kraft der Volkswirtschaft zu stärken.

Die Sachverständigen des Beirates vertreten die These, dass ein großer Teil der Rentenlast, die zwischen 2020 und 2030 anzufallen droht, heute schon kompensiert werden kann, wenn mehr gespart und weniger konsumiert werden würde. Eine Rentenreform, die es schafft, die gesamtgesellschaftliche Ersparnis zu erhöhen und den privaten Konsum zurückzudrängen, würde die Kapitalbildung verstärken. So trage der schneller anwachsende Kapitalstock auf Dauer zu einer Vergrößerung des Sozialproduktes bei, aus dem dann wiederum der Sozialaufwand leichter zu finanzieren sei. Die Investition der Ersparnis im Inland steigere die Produktivität der inländischen Arbeit sowie die verdienten Kapital- und Lohneinkommen, während die Investition der Ersparnis im Ausland eine Erhöhung der Kapitaleinkommen der Inländer zur Folge hätte, die ebenfalls Teil des Sozialproduktes sind. Über das Sozialprodukt hinaus könnte im Ausland investiertes Kapital auch selbst zur Finanzierung des Sozialaufwandes aufgezehrt werden.

Obwohl die Mitglieder des Beirates eingestehen, dass sich bei einer abnehmender Bevölkerung auch die Verwertungsbedingungen eines gegebenen Kapitalstocks verschlechtern und die Ertragsrate des Kapitals umso niedriger ist, je geringer die Zahl der Arbeitskräfte ist, die als Komplemente des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks für den Produktionsprozess zur Verfügung stehen, gehen sie dennoch davon aus, dass nur von der Verstärkung der Kapitalbildung eine nachhaltige Entlastung der Finanzierung der Rentenversicherung zu erwarten ist. Die Verbesserung der Kapitalausstattung der deutschen Arbeitsplätze würde es einerseits möglich machen, ein höheres Sozialprodukt zu erwirtschaften, als es angesichts der verminderten Erwerbsbevölkerung sonst möglich wäre und andererseits die Produktion pro Arbeitsplatz zu vergrößern und die Möglichkeit bieten, die Erwerbsquote trotz hoher Löhne zu steigern (1998: 12).

6.1.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Finanzierung der Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren kann entsprechend den Vorschlägen des Beirates in unterschiedlicher Art und Weise in Abhängigkeit der gewählten Politikoption erfolgen. So besteht z.B. im sog. „Untertunnelungsszenario (Szenario II)“ die Möglichkeit, eine kollektive Kapitalreserve durch eine Beitragserhöhung zu bilden, wobei die Beitragserhöhung zunächst jedoch nicht für die Zahlung von Renten verwendet werden soll, sondern dazu dient, die „Mehreinnahmen“ am Kapitalmarkt anzulegen. Zu einem späteren

Zeitpunkt, z.B. wenn die demografische Belastung größer wird, würden die so gebildeten Reserven zur Stabilisierung des Beitragssatzes eingesetzt werden können. In einem anderen Szenario, dem vollständigen Umstieg auf private Kapitaldeckung (Szenario III), müssten die noch aktiven Erwerbstätigen bis zum Eintritt in die Rente zusätzlich zur Beitragszahlung Sparleistungen in einer bestimmten Höhe des Bruttolohnes (z.B. 8,3%) bei einem bestimmten unterstellten Realzins (von z.B. 4%) erbringen. Wieder eine andere Option (Szenario IV) sieht die Streckung der Altlast aus dem Umlageverfahren auf dem Wege einer vorübergehenden Staatsverschuldung[198] vor. Ein Teil der Restbeiträge, die zur Bedienung der im alten System bereits erworbenen Renten notwendig wäre, könnte bis zum Höhepunkt der absehbaren Bevölkerungskrise, die nach Ansicht der Beiratsmitglieder im Bereich des Jahres 2036 zu erwarten ist, durch eine Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt ersetzt werden. Anschließend könnte die so entstandene Staatsschuld bis zum Jahr 2075 (!) durch eine entsprechende Erhöhung der Restbeiträge getilgt werden können.

Eine weitere Möglichkeit der Einnahmenaufbringung führt der Beirat mit dem Szenario der Ergänzung des Umlagesystems durch private Teilkapitaldeckung mit einer festen Sparquote an (Szenario V). Unter diesem Szenario würde jeder Beitragszahler verpflichtet werden, bei z.B. registrierten privaten Kapitalsammelstellen eine private Ersparnis in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (z.B. 4%) seines Bruttolohnes nachzuweisen, die später auf dem Wege einer Verrentung aufgelöst werden würde. Zusätzlich zum kapitalgedeckten Rentenanteil erhielte er einen umlagefinanzierten Rentenanteil, der so bemessen wäre, dass die Summe beider Rentenkomponenten im Mittel seiner Alterskohorte den Vorgaben der Rentenreform 1999 entsprechen würde. Der Beitragssatz zum Umlagesystem wäre in jedem Jahr so zu bestimmen, dass das notwendige Niveau der umlagefinanzierten Rente erreicht werden könnte.

Im letzten und von den Mitgliedern des Beirates befürworteten Vorschlag, dem der privaten Teilkapitaldeckung mit variabler Sparquote (Szenario VI), sollte die Sparquote im Bereich der Krisenjahre zeitlich gestaffelt bemessen werden. Demnach sollte die Sparquote anfangs hoch ausfallen, damit auch die kapitalgedeckten Rentenanteile in den beginnenden Krisenjahren vergleichsweise hoch ausfallen und die umlagefinanzierten Rentenanteile demzufolge kleiner sein könnten, als es sonst nötig gewesen wäre. Der Beitragssatz zur Finanzierung der Umla-

[198] In diesem Szenario hätte die Staatsverschuldung im Jahre 2042 mit ca. 4,2 Billionen DM ihren Höhepunkt erreicht.

gekomponente könnte dann wiederum niedrig sein, was zusammen mit einer niedrigen Sparquote in den Krisenjahren selbst zu einer relativ niedrigen Gesamtbelastung führen würde.

6.1.11 Die Leistungsarten

Da keine Vorschläge hinsichtlich der Ausgestaltung der Leistungsarten eingebracht werden, wird davon ausgegangen, dass diesbezüglich auch keine Änderungen vorgesehen sind.

6.1.12 Die Besteuerungsart

Auch hierzu liegen von den Autoren des Modellvorschlages keine Angaben vor.

6.1.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Die Sachverständigen der Kommission haben für die Umgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung auf ein kapitalgedecktes System für die diversen Szenarien die jeweiligen voraussichtlichen Beitragssatzentwicklungen angegeben, die für den Bereich der größten demografischen Belastung um das Jahr 2036 im Korridor zwischen ca. 23% im Szenario der „Untertunnelung“ und ca. 28% des Bruttolohnes im Falle der Beibehaltung am jetzigen Umlageverfahren liegen würden[199]. Von den verschiedenen Szenarien wird in Bezug auf die Kosten des Systemwechsels im folgenden jedoch nur auf denjenigen Vorschlag (Szenario VI) ausführlicher eingegangen, den die Sachverständigenkommission als die „attraktivste“ Lösung empfiehlt, wenn das erklärte Ziel der Reform die Überwindung der drohenden Krise der deutschen Rentenversicherung durch eine Verstetigung der Beitrags- und Sparbelastung über die Zeit hinweg sein soll.

---

[199] Bei der Berechnung der Beitragssatzentwicklungen der verschiedenen Szenarien mit Kapitalstockentwicklungen, bei denen die Zeitpfade des Gesamtaufwandes für Pflichtspar- und Umlagekomponenten dargestellt worden sind, wurde so verfahren, dass der Gesamtaufwand als Prozentsatz des Bruttolohneinkommens gemessen wurde. Die Szenarien unterscheiden sich nur durch den Verlauf des Gesamtaufwandes, nicht aber in den Rentenansprüchen, die für jeden Zeitpunkt auf dem Niveau des Basisszenarios konstant gehalten worden sind. Dabei wurde ein Realzins von 4% und eine reale Wachstumsrate von 2% unterstellt. Bezüglich der Bevölkerungsentwicklung wurde auf die Projektionen des Statistischen Bundesamtes, *Achte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2*, zurückgegriffen. Bei allen Szenarien wurde davon ausgegangen, dass die Erwerbsunfähigkeits-, Witwen- und Waisenrenten weiterhin durch Umlagen finanziert werden, wobei die

Bei der Umsetzung dieses Vorschlages, der privaten Teilkapitalbildung mit variabler Sparquote, würde sich, so die Autoren, endogen ein Sparquotenverlauf ergeben, der letztlich auf eine etwa fünfzigprozentige Kapitaldeckung der Altersrente durch in- und ausländische Anlagen hinausliefe, wobei die Renten für Erwerbsunfähige, Witwen und Waisen nach wie vor vollständig nach dem Umlageverfahren zu finanzieren wären. Beginnend mit dem Jahr 2000 sollte demnach das bisherige Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine private Teilkapitaldeckung ergänzt werden. Dies sollte so geschehen, dass zusätzlich zur Beitragspflicht eine Sparpflicht eingeführt werden müsste, um bei privaten Fonds einen Kapitalstock zum Zwecke der ergänzenden Rentenfinanzierung aufzubauen. Dabei müsste die Pflichtsparquote so bemessen sein, dass die Altersrenten langfristig zur Hälfte kapitalgedeckt sein würden. Solange die demografische Verschiebung anhalten würde, sollte die Pflichtsparquote im Zeitverlauf variieren, so dass der Gesamtaufwand der Versicherten (Umlagebeitrag plus Pflichtersparnis) prozentual konstant gehalten werden kann. Nach den Berechnungen des Beirates könnte der Gesamtaufwand bei etwa 24% des Bruttolohnes festgesetzt werden, so dass in den Krisenjahren um das Jahr 2036 auf diese Weise bereits mehr als ein Viertel der Altersrente aus Ersparnissen abgedeckt sein würde.

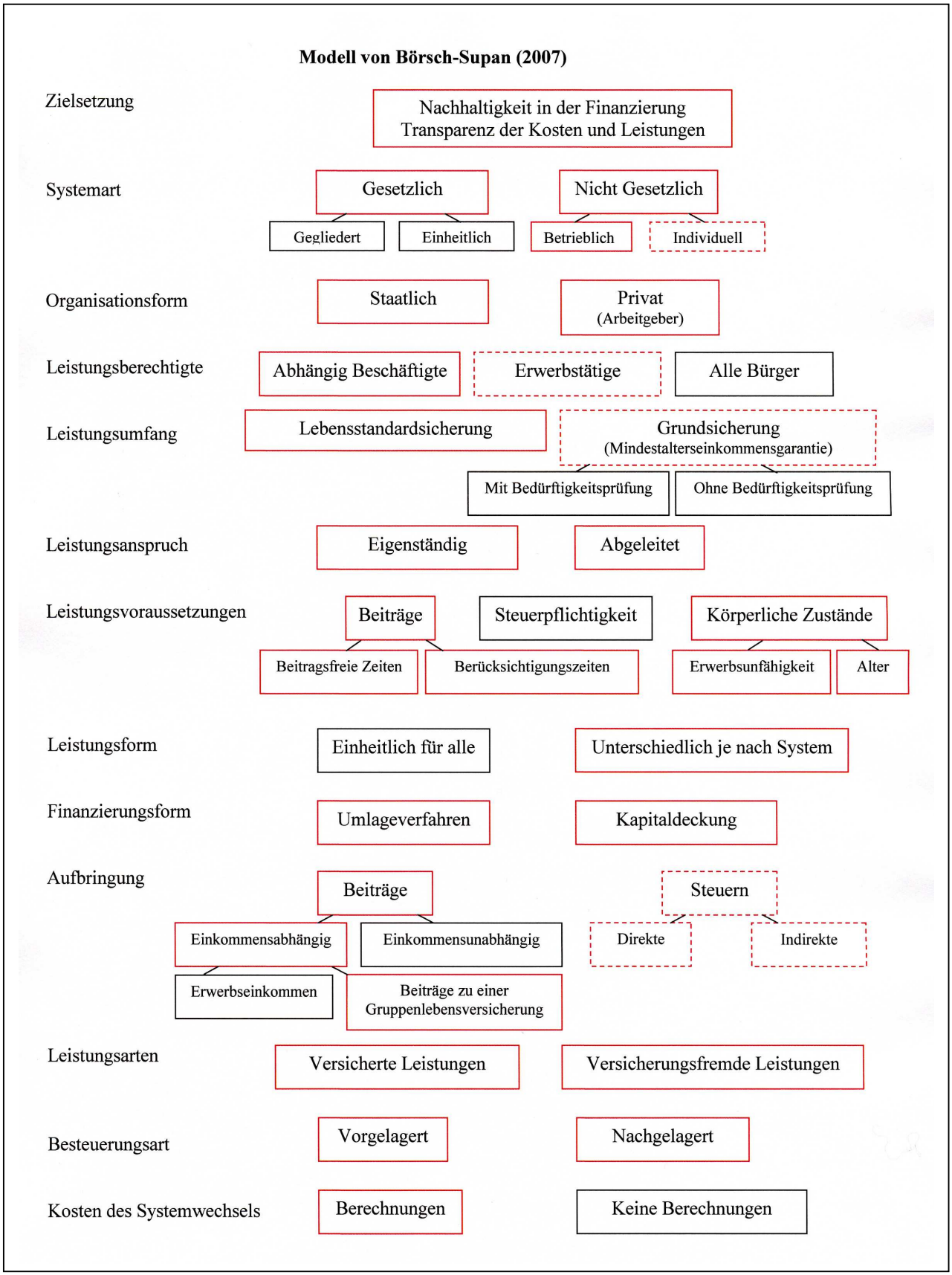
6.2 Der Vorschlag von Börsch-Supan

Der mit dem Titel „Blaupause für eine nachhaltige Rentenreform in Deutschland“[200] versehene Vortrag anlässlich der Tagung „Reforming Old-Age Pension Systems“ aus dem Jahr 2000 hat ein Reformmodell zum Gegenstand, das gegenüber dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft einen geringfügig höheren Grad an inhaltlicher und technischer Differenzierung aufweist (s. Abb. 18). Die Relevanz dieses Vorschlages liegt neben der Präsenz seines Verfassers in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion in seinen übergeordneten Zielvorgaben bzw. seinen Leitbildern begründet und seiner vermittelnden Stellung gegenüber den Extrempositionen hinsichtlich derjenigen, die für eine Kapitaldeckung plädieren und denen, die am reinen Umlageverfahren festhalten möchten.

Ansprüche und Beiträge für diese Rentenkomponenten mit den entsprechenden Werten des Basisszenarios identisch sind.

[200] Vgl. auch Börsch-Supan, A., 2001a.

Abbildung 18: Das Modell von Börsch-Supan



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

6.2.1 Die politische Zielvorgabe

Der Autor vertritt die Auffassung, dass die Finanzierung der Rentenversicherung dem Primat der Nachhaltigkeit untergeordnet werden müsse. Weiterhin sei neben der Nachhaltigkeit in der Finanzierung die Transparenz die zweite entscheidende Zielvorgabe des Reformmodells. Dabei soll die Transparenz in Form eines Kontensystems nur auf die Präsentation des Systems gerichtet sein, um die Verbindung zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen zu verdeutlichen, und nicht auf die dem System zugrunde liegenden ökonomischen Mechanismen[201]. Die Forderung nach mehr Transparenz gründet sich auf die zunehmenden stillschweigenden, „verwaltungstechnischen“ Anpassungen des Systems, wie z.B. die Reduzierung des Rentenniveaus[202] durch eine Neudefinition von Beitragsjahren (2000: 14).

Zur Umsetzung dieser Zielvorgaben ist zum einen eine reformierte umlagenfinanzierte (öffentliche) Pflichtversicherungssäule und zum anderen eine zweite kapitalgedeckte (private) Säule notwendig, wobei das Zusammenspiel dieser beiden Säulen durch Umverteilungselemente, die ein Mindestalterseinkommen garantieren und die Bildung von Humankapital verstärken, ergänzt werden sollte.

6.2.2 Die Systemart

Sowohl die reformierte, umlagenfinanzierte Pflichtversicherungssäule als auch die private, kapitalgedeckte Säule sollen gesetzlich vorgeschrieben sein.

6.2.3 Die Organisationsform

Die staatlich organisierte Pflichtversicherungssäule soll durch die kapitalgedeckte Säule ergänzt werden, die auf einer fondsgebundenen Lebensversicherung aufbauen und durch nichtstaatliche Pensionsfonds oder Versicherungsunternehmen gebündelt von den Arbeitgebern organisiert sein soll.

---

[201] Vgl. auch Börsch-Supan, A., 2001b, S. 159ff.

[202] Solche „verwaltungstechnischen“ Anpassungen haben nach Börsch-Supan zu einer weitgehend unbeachteten Reduktion des Rentenniveaus um 10-15% geführt.

6.2.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Die Erweiterung der Alterseinkommen um eine zweite, gesetzlich vorgeschriebene und privat organisierte Einkommens-Säule bezieht sich nur auf den Kreis derjenigen Personen, die auch bislang dem gesetzlichen Versicherungszwang unterworfen waren. Inwieweit die „zweite Säule“ auch für die freiwillig Versicherten obligatorisch werden würde und wie, wird nicht ausgeführt.

6.2.5 Der Leistungsumfang

Der Leistungsumfang, gemessen am bestehenden Leistungsniveau (im Jahr 2000 lag die Durchschnittsrente bei etwa 70% des Durchschnittseinkommens), soll zukünftig in der Pflichtversicherungssäule um ca. ein Drittel sinken. Dies soll durch ein Einfrieren des Beitragssatzes sieben Jahre nach in Krafttreten der Rentenreform erfolgen. Das Einfrieren des Beitragssatzes würde ein vermindertes staatliches Rentenbudget pro Rentner implizieren, wenn sich der Altenquotient erhöhen würde, was, so Börsch-Supan, absehbar ist. Allerdings würde die dadurch entstehende „Rentenlücke“ zwischen dem angestrebten und dem staatlich abgedeckten Rentenniveau durch die zweite, kapitalgedeckte Säule kompensiert werden, so dass am Leistungsniveau insgesamt keine Abschläge zu erwarten wären.

Allerdings wäre es nach Börsch-Supan auch denkbar, die Höhe der Ersatzquote des Umlagesystems mit der Anzahl der Kinder zu koppeln, indem ein bedeutender Teil der Schul- und Ausbildungszeit der Kinder als Versicherungsjahre für einen oder beide Elternteile angerechnet werden würde, wodurch die Rentenlücke für Familien mit Kindern kleiner ausfiele als für solche ohne Kinder[203].

Da die zweite Säule zudem die Versicherungsleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung vollständig reproduzieren soll, d.h. alle biometrischen Risiken wie bislang abdecken würde, wäre auch hinsichtlich der Struktur des Leistungsumfanges nicht mit Veränderungen zu rechnen. Allerdings schließt der Autor nicht aus, dass die verteilungspolitischen Implikationen, die sich durch ein signifikant höheres Niveau der Kapitaldeckung in der zweiten Säule erge-

[203] Auf diese Weise würden Familien ohne Kinder mehr Kapital anlegen, während Familien mit Kindern in Humankapital investieren würden.

ben würden, durch eine Mindestalterseinkommensgarantie und eine entschiedenere Förderung der Bildung von Humankapital gesteuert werden könnten.

6.2.6 Der Leistungsanspruch

Auch in diesem Modell werden die bestehenden Anspruchsgrundlagen grundsätzlich nicht tangiert. Neben der Möglichkeit des eigenständigen Erwerbes eines Leistungsanspruches kann weiterhin unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auch ein abgeleiteter Leistungsanspruch entstehen.

6.2.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Leistungs- und Beitragsbezogenheit nach Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze sowie an den entsprechenden Regelungen für Ausnahmen in Form von beitragsfreien Anrechnungszeiten wird beibehalten. Die in Kap. 6.2.5 vorgeschlagene Absenkung des Leistungsniveaus in der Pflichtversicherungssäule könnte – wie bereits ausgeführt – durch eine gezielte Förderung und Höherbewertung der beitragsfreien Zeiten und der Berücksichtigungszeiten erfolgen.

Eine weitere, zentrale Forderung von Börsch-Supan ist die Verminderung der negativen Anreizeffekte zur Frührente auf das Arbeitskräfteangebot durch eine versicherungsmathematisch faire Anpassung der Rente an das Renteneintrittsalter. Dabei gelte es, die Abschläge so zu gestalten, dass der Gesamtwert der Rentenzahlungen über die gesamte Rentenlaufzeit vom Rentenalter unabhängig ist. Der Autor führt zur Begründung dieser Forderung an, dass bis 1992 die Rentenhöhe proportional zur Anzahl der Beitragsjahre gewesen sei und daher die Verschiebung des Ruhestandes um ein Jahr nach 40 Beitragsjahren eine Steigerung der Rentenhöhe um 2,5% implizieren würde, was erheblich niedriger als die versicherungsmathematische Anpassung sei, die im Alter von 65 Jahren und einer Verzinsung von 3% zwischen 7% und 8% liegen würde. Seit der Rentenreform von 1992 gäbe es immerhin Abschläge von 3,6% pro Jahr, die bis zum Jahr 2004 eingeführt sein würden, was allerdings weniger als die Hälfte des versicherungsmathematisch nötigen jährlichen Abschlages sei.

Börsch-Supan gibt jedoch selbst zu bedenken, dass die versicherungsmathematische Anpassung an ein im Umlageverfahren flexibles Rentenalter nur ein Teil einer übergeordneten Lösung sein kann, da jede Differenz zwischen Kapitalmarktzins und der impliziten Verzinsung im Umlageverfahren zu Konflikten zwischen versicherungsmathematischer Fairness und Beitragsäquivalenz führen würde. Eine ökonomisch „saubere“ Lösung gäbe es demnach nur, wenn die Frühverrentung durch eine eigene, kapitalzins-orientierte Versicherung finanziert werden würde, wodurch jedoch wiederum der Druck auf die Invaliditätsrente zunehmen würde.

Grundsätzlich befürwortet der Autor eine regelgebundene und dynamische Anpassung an die demografische Entwicklung. Als natürlichen intergenerativen Kompromiss zwischen einer feststehenden Altersgrenze, wie sie bislang bei 65 Jahren lag, und einer Veränderung der Altersgrenze, die sich durch die Veränderung der ferneren Lebenserwartung, also der Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Regelrenteneintrittsalters ergibt, bietet sich die Lösung der Stabilisierung der Proportionen im Lebenszyklus an. Dies würde bedeuten, dass man die hinzugewonnenen Lebensjahre zwischen längerer Lebensarbeitszeit und längerer Rentenbezugszeit so aufteilt, dass deren Verhältnis (das ungefähr bei 2:1 liegt) konstant bliebe.

6.2.8 Die Leistungsform

Während innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung die Rentenhöhe dem Prinzip der Leistungs- und Beitragsbezogenheit unterworfen ist, sind in diesem Modell innerhalb der zweiten Säule das eingesetzte Sparkapital und die erwirtschaftete Rendite die bestimmenden Größen.

In Bezug auf die gesetzliche Rentenversicherung plädiert der Autor dafür, das Rentensystem über eine „ideale“ Rentenanpassungsformel – entsprechend der Gestaltung des Renteneintrittsalters – mit einem Mechanismus der Selbststabilisierung auszustatten[204]. Mit solch einem Mechanismus könnten die Rentenbeiträge und –leistungen seitens der Politiker nicht mehr als diskretionäre Entscheidungen den veränderten demografischen und gesamtwirtschaftlichen Umständen entweder unter politischem Druck und/oder aus wahltaktischen Gründen angepasst werden, sondern durch feste Regeln gesteuert werden, die kontinuierlich selbstregulie-

[204] Vgl. Börsch-Supan, A., 2007, S. 2ff.

rend wirken würden. Eine systematische Ableitung einer stabilisierenden Rentenanpassungsformel müsste an der Budgetgleichung des Umlageverfahrens ansetzen[205] und damit insbesondere an die zentrale Kenngröße, die die Schärfe der Budgetgleichung bestimmt, den Rentnerquotienten (RQ), der die Entwicklung der Demografie und der Erwerbstätigkeit zusammenfasst. Grundsätzlich sind entsprechend der bislang zum Einsatz gekommenen Rentenformeln (1992 und 2001) zwei Extreme möglich bzw. möglich gewesen. Zum einen ein stabiles Renteniveau, das eine Anpassung des aktuellen Rentenwertes an die Lohnentwicklung und eine Abkopplung von Demografie und Erwerbstätigkeit zur Voraussetzung hätte und dem ein Beitragssatz folgen würde, der proportional zum Rentnerquotienten steigt. Zum anderen könnte der Beitragssatz stabil gehalten werden, was hingegen eine Anpassung des Bruttorentenniveaus invers zum Rentnerquotienten verlangen würde, also die Anfügung eines „Rentenquotientenfaktors“ erhalten müsste.

Der Autor gibt allerdings zu Bedenken, dass es ein „natürliches“ Gleichgewicht, das in seinem Formelvorschlag die Bezeichnung „α“ trägt und das Verhältnis zwischen den Extremen einer reinen Leistungs- und einer reinen Beitragsorientierung und damit einer „natürlichen“ intergenerativen Verteilung ausdrückt, nicht geben kann[206]. Zwar könnte man grundsätzlich ein solches Gewicht aus einem intertemporalen Modell sich überlappender Generationen ableiten und starke Annahmen darüber machen, wie jede Generation Konsum und Freizeit bewertet und wie die Rückkopplungen und Anreizeffekte der Sozialversicherung auf das Produktionsniveau wirken. Allerdings wären die Modellannahmen solcher Festlegungen in den wenigsten Fällen mehrheitsfähig.

Entsprechend schlägt Börsch-Supan eine Rentenanpassungsformel vor, bei der die Spannweite aller möglichen Kompromisse zwischen den beiden genannten Extremen durch den Gewichtungsparameter α im Exponenten dargestellt werden könnte:

---

[205] Im Umlageverfahren bestimmt bei einem vorgegebenen Rentenversicherungsbeitragssatz RVB die Budgetgleichung, die für das mittlere Bruttoarbeitsentgelt BE, die Anzahl der Erwerbstätigen EWT und die Anzahl der Rentner REN approximativ (wegen der Mittelung über die verschiedenen Arbeitsentgelte) als $RVB_t * BE_t * EWT_t = BRN_t * BE_t * REN_t$ geschrieben werden kann (2007: 3).

[206] Nach Börsch-Supan verschieben Rentenanpassungsformeln die intergenerative Verteilung, wobei die Leistungsorientierung die ältere und die Beitragsorientierung die jüngere Generation vor Veränderungen im Rentnerquotienten schützt.

$$AR_t = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \left(\frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-1}}\right)^{\alpha}$$

wobei: α = 0 das Renteniveau und α = 1 den Beitragssatz stabilisieren würde.

Da der Autor auch wissenschaftlicher Berater innerhalb der Rürup-Kommission gewesen ist und dieses Modell der Rentenanpassung in die aktuelle Ausgestaltung übernommen worden ist, verwundert es nicht, dass das aktuelle Rentenniveau somit in erster Näherung mit der Summe der Wachstumsrate der Bruttoentgelte ansteigt, also der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität (mit „g“ bezeichnet“) und der α-fachen Wachstumsrate der Erwerbstätigen (mit „n“ bezeichnet): $w_{NHF} = g + \alpha n$

Aus dem letzten Term der Anpassungsformel wurde unter Vermeidung der Rechenoperation Exponentation der Nachhaltigkeitsfaktor

$$NHFt = \left\{\left(1 - \frac{R\,Q_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * \alpha + 1\right\}$$

der seit der im Jahr 2004 verabschiedeten Nachhaltigkeitsreform an die Riesterformel angefügt wurde[207].

Mittels dieser Anpassungsformel erfolgt sowohl eine selbststabilisierende Anpassung sowohl an die Lohnentwicklung als auch an die Entwicklung der Demografie und der Erwerbstätigkeit. Hat man sich erst einmal darüber geeinigt, was innerhalb des Rentensystems stabilisiert werden soll, so der Autor, besitzt man mit dieser Anpassungsformel das entsprechende Instrumentarium hierfür.

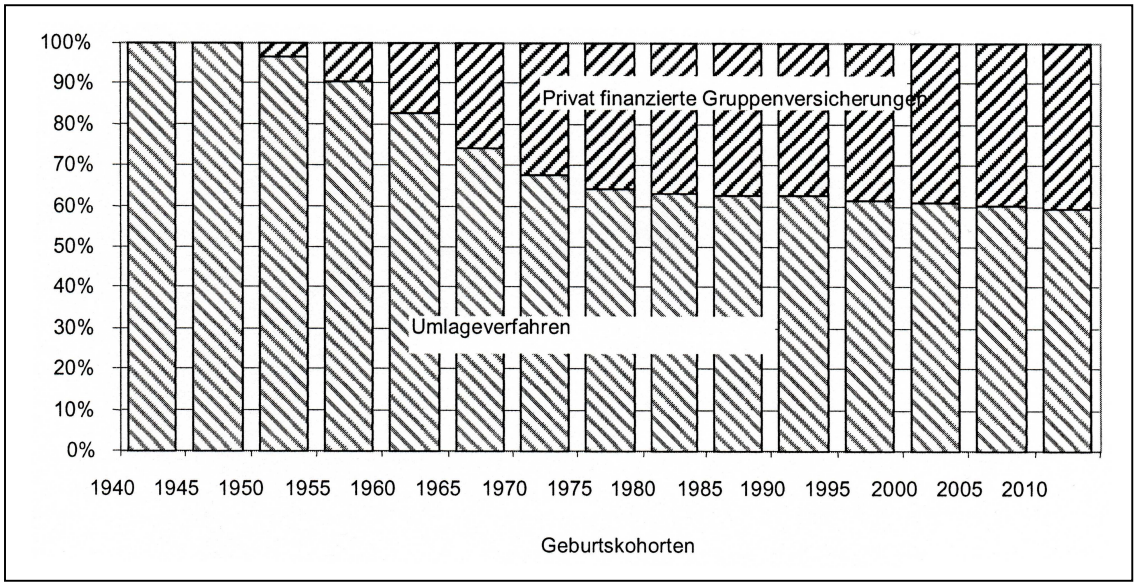
[207] Unter Zugrundelegung dieser Anpassungsformel wurde, so Börsch-Supan, das Gewicht „α“ aus pragmatischen Gründen an die gesetzlich verankerten Ziele der Riester-Reform 2001 angepasst. Die Berechnungen haben ergeben, dass ein kleineres α von 0,25 bei einem Beitragssatz von etwas weniger als 23% im Jahr 2030 das Bruttorentenniveau auf 40% hebt. Unter Berücksichtigung der beabsichtigten Verschiebung der Rentenanpassung auf Januar sowie die Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 Jahre (!), würden die Beitragsziele der Riester-Reform von maximal 20% bis 2020 und 22% ab 2030 gerade noch erreicht, so dass sich die Rürup-Kommission für diesen α-Wert entschieden hat. Vgl. Börsch-Supan, 2007, S. 10.

Auch wenn die aus dem demografischen Wandel resultierende Last für die umlagefinanzierte Rentenversicherung durch Formelanpassungen nicht beseitigt werden kann, kann sie aber ökonomisch sinnvoll und transparent durch selbststabilisierende Mechanismen, wie die Nachhaltigkeitsformel, die sich an einer Leistungszusage orientiert, auf die verschiedenen Generationen verteilt werden.

6.2.9 Die Finanzierungsform

Die erste Säule verbleibt im Modus der Umlagefinanzierung (s. Abb. 19). Um einen natürlichen, transparenten und politikfesten Mechanismus für einen Übergang zu mehr Eigenvorsorge zu schaffen sei es jedoch erforderlich, den Beitrag einzufrieren. Als erster Reformschritt innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung wäre demnach die Einführung eines Systems transparenter Konten („national accounts“), die in einem bestimmten Turnus (z.B. vierteljährlich) den Beitragszahlern zu übermitteln wären. Damit könnten die bereits erwähnten „stillschweigenden verwaltungstechnischen“ Änderungen des Rentenniveaus unmittelbar offengelegt werden, was die Politik zu offenen Strategien zwingen würde, weil sich nach Ansicht des Autors nur so das Vertrauen in das bestehende Rentensystem wiederherstellen lassen würde. Außerdem bekäme der Einzelne durch das regelmäßige Feedback seines „Kontostandes“ einen Überblick darüber, ob und wie viel Eigenvorsorge notwendig sei, um ein sinkendes Rentenniveau zu vermeiden.

Abb. 19: Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, nach Geburtskohorten



Quelle: Börsch-Supan, A., 2001, S. 13.

Die zweite Säule soll privat kapitalgedeckt finanziert werden, wobei diese mit dem demografischen Wandel und in Abhängigkeit der Anpassungen des Arbeitsmarktes automatisch mitwachsen soll.

6.2.10 Die Einnahmenaufbringung

Sowohl die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung als auch die Einnahmen der zweiten Säule sollen über Beiträge aufgebracht werden, wobei die private kapitalgedeckte Säule auf einer fondsgebundenen Gruppenlebensversicherung aufbauen soll (s. nochmals Abb. 19).

6.2.11 Die Leistungsarten

An den drei Leistungsarten, der Rente wegen Alters, der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und der Rente wegen Todes sowie an den jeweiligen „Unterarten“ wird ebenfalls festgehalten.

6.2.12 Die Besteuerungsart

Der Autor fordert eine widerspruchsfreie Besteuerung aller Rentenzahlungen, z.B. in Form einer einheitlichen nachgelagerten Besteuerung in Verbindung mit einer steuerlichen Abzugsfähigkeit aller Beiträge zur Rentenversicherung.

6.2.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Der Autor führt in seinem Vorschlag konkrete Lösungen auf, wie die Übergangskosten zu einem Mischsystem, in dem der kapitalgedeckte Anteil den Risikopräferenzen der deutschen Öffentlichkeit angepasst sei, relativ gering gehalten werden könnten, auch wenn sie von einer einzigen Generation geleistet werden müssen. Nach den Berechnungen von Börsch-Supan

fallen demnach lediglich für diejenigen Geburtsjahrgänge Übergangskosten an, die zwischen 1948 und 1960 geboren wurden, soweit diese nicht durch sog. gesamtgesellschaftliche Sekundäreffekte[208] kompensiert werden. Ohne diese Kompensation würden die Übergangskosten maximal 1,1% des Bruttoeinkommens[209] (oder etwa 2% des Nettoeinkommens) eines durchschnittlichen Arbeitnehmers betragen, was deutlich weniger als die Steigerung des Beitragssatzes wäre, wenn das derzeitige Umlageverfahren beibehalten werden würde. Außerdem würden Geburtsjahrgänge, die nach 1961 geboren wurden, infolge erheblich geringerer Beitragssätze sogar Übergangsgewinne erzielen. Dies könne mit einem Übergangsmodell erreicht werden, bei dem die Übergangslast nicht konstant ist, sondern sowohl kalenderzeitlich als auch zwischen den Geburtsjahrgängen variiert. Entsprechend erhält der Faktor der intertemporalen Zuweisung der Übergangsbelastung im Design des Modells von Börsch-Supan eine entscheidende Bedeutung. Außerdem bedarf ein solches Modell einer Vorlaufzeit zwischen der Ankündigung der Reform und ihrem eigentlichen Beginn, weshalb mit einem Einfriermechanismus der Beitragssätze über sieben Jahre hinweg operiert werden muss. Aus diesem Grund würden die Geburtsjahrgänge, die vor 1948 geboren wurden, nicht direkt von der Reform betroffen.

Die Modellannahme sieht eine Investition des in Pensionsfonds/Versicherungsunternehmen akkumulierten Kapitals auf dem Kapitalmarkt zu einer Rendite von 6,5%[210] sowie einen Abzug von 6%[211] der Beiträge für Verwaltungskosten vor. Nach Abzug der Verwaltungskosten[212] würde sich eine Nettorendite für den Versicherten von real 4,5% ergeben, die sich in Folge der Bevölkerungsalterung auf 4,2% im Jahr 2035 vermindern und dann konstant bleiben dürfte. Diese Schätzung beruhe auf einem makroökonomischen Modell, so der Autor, das die Folgen der Bevölkerungsalterung und der Kapitalakkumulation der kapitalgedeckten Säule auf die Kapitalintensität und Rendite projiziert, wobei dieses Modell eine allmähliche Erhöhung des Rentenalters um 3 Jahre bis zum Jahr 2035 einschließt.

---

208 Hierunter fallen z.B. Technologieveränderungen in Folge möglicher Erhöhungen der Kapitalproduktivität durch Änderungen des Rentensystems, die wiederum zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen. So würde nach Berechnungen von Börsch-Supan bereits ein Wachstumsschub von 0,2% des Bruttoinlandsproduktes ausreichen, um die Übergangslast vollständig auszugleichen. Vgl. Bösch-Supan, 2001, S. 20.

209 Entspricht im Jahr 2000 ca. 25 Euro bzw. 50 Euro.

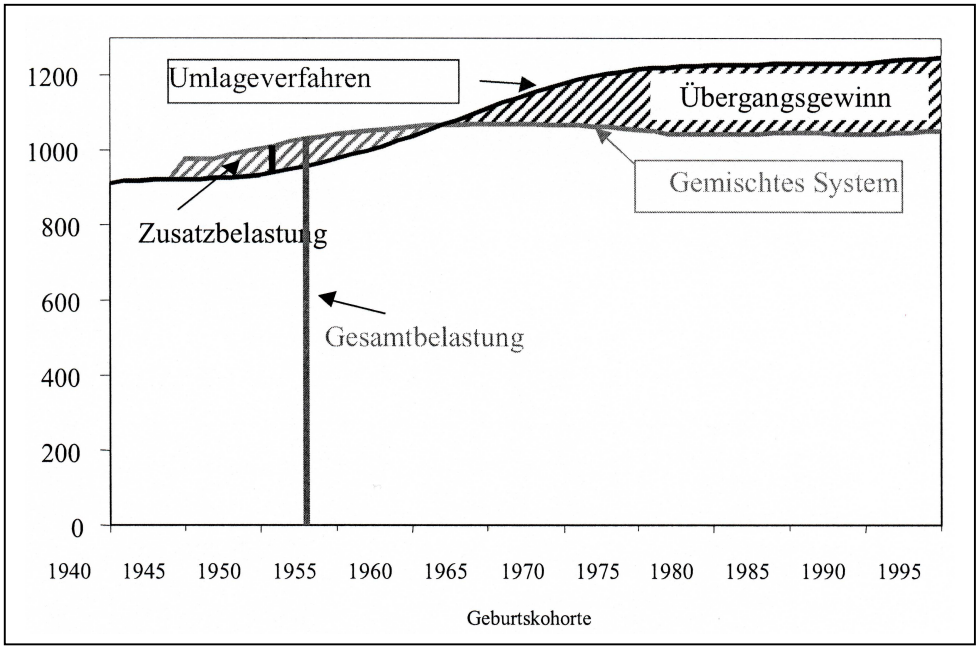
210 Der Wert von 6,5% errechnete sich als durchschnittliche Bruttorendite real im Zeitraum von 1980 – 1995 bei Ausschöpfung der gesamten Bandbreite an Investitionsmöglichkeiten wie z.B. Aktien-, Wertpapier-, Direktbeteiligungs- und Immobilienanlagen.

211 Dieser Wert entspricht den durchschnittlichen Verwaltungskosten für Gruppenlebensversicherungen.

212 Einschließlich der Annuitisierung.

Anhand der Abb. 20 demonstriert Börsch-Supan, dass das Reformmodell den Anstieg des Gesamtbeitragssatzes relativ zum Umlageverfahren glättet und verhindert, dass der Gesamtbeitragssatz die Spitzenbelastung des Umlageverfahrens nach dem Jahr 2035 erreicht, ohne am Rentenniveau etwas ändern zu müssen.

Abb. 20: Gesamtbeiträge im Übergangsmodell und im weitergeführten Umlageverfahren[213]



Quelle: Börsch-Supan, A., 2001, S. 18.

Weiterhin biete das Reformmodell für junge Geburtsjahrgänge deutlich niedrigere Gesamtbeiträge als das Umlageverfahren. Während die höchsten Übergangskosten Arbeitnehmer tragen müssten, die zwischen 1950 und 1955 geboren wurden, wobei im Mittelwert die Mehrbelastung für einen Arbeitnehmer mit einem Durchschnittseinkommen ca. 25 Euro betragen würde (ca. 1,1% des Bruttoeinkommens), würden langfristige Gewinne für Kohorten entstehen, die nach 1961 geboren sind. Die Höhe dieser Gewinne beziffert Börsch-Supan auf ca. 130 Euro pro Monat, was mehr als einem Viertel der derzeitigen Rentenbeiträge entspräche, die im Jahr 2000 bei durchschnittlich 500 Euro lagen. Börsch-Supan räumt ein, dass eine Übergangsbelastung von 1,1% des Bruttoeinkommens bzw. 2,2% des Nettoeinkommens eine signifikante Größe darstellt. Andererseits lägen solche Größenordnungen jedoch innerhalb von Grenzen von bereits historisch erlebten Steueränderungen, wie sie die deutsche Bevölkerung z.B. durch die Wiedervereinigung bereits erfahren hat.

[213] In dieser Grafik werden Situationen mit gleichem Konsum- und Freizeitnutzen in der Rentenphase verglichen, da beide Szenarien auf identischen Gesamtrenteneinkommen und Renteneintrittsaltern beruhen.

Dieser Modellvorschlag impliziert weiterhin eine zusätzliche Sparquote für die private Altersvorsorge, die z.B. für den Geburtsjahrgang 1965 bei etwa 3,2% liegen müsste, sollte die erwartete reale Rendite 4,5% betragen[214]. Das so akkumulierte Kapital würde im Jahr 2050 etwa 10% des jetzigen Bruttosachvermögens im Produktionssektor repräsentieren, was wiederum in etwa dem heutigen Stand (im Jahr 2000) aller Lebensversicherungspolicen und Betriebsrenten entsprechen würde und somit eine durchaus zu bewältigende Sparleistung darstellen würde. Durch die langsame, jedoch stetige Bildung des Kapitalstocks gäbe es zudem keine plötzliche Abnahme des Kapitalstocks in der Zeit nach 2030, wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, da sich die Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren erstrecken werde.

Der Eingang neuer Ersparnisse könne daher einen wichtigen Anteil der Entsparvorgänge der in den Ruhestand getretenen geburtenstarken Jahrgänge kompensieren, womit sich im übrigen auch erklären lassen könnte, warum der demografische Wandel nur einen geringen Einfluss auf die Kapitalmarktrendite besäße. Auch den notwenigen Anstieg der Sparquote von 12,1% im Jahr 1998 auf ca. 14,2% während der Akkumulationsphase rechtfertigt Börsch-Supan mit dem Argument, dass diese Größenordnung im Rahmen historischer Erfahrungen für Haushaltssparquoten in Deutschland liegen würde.

6.3 Der Vorschlag der Rürup-Kommission

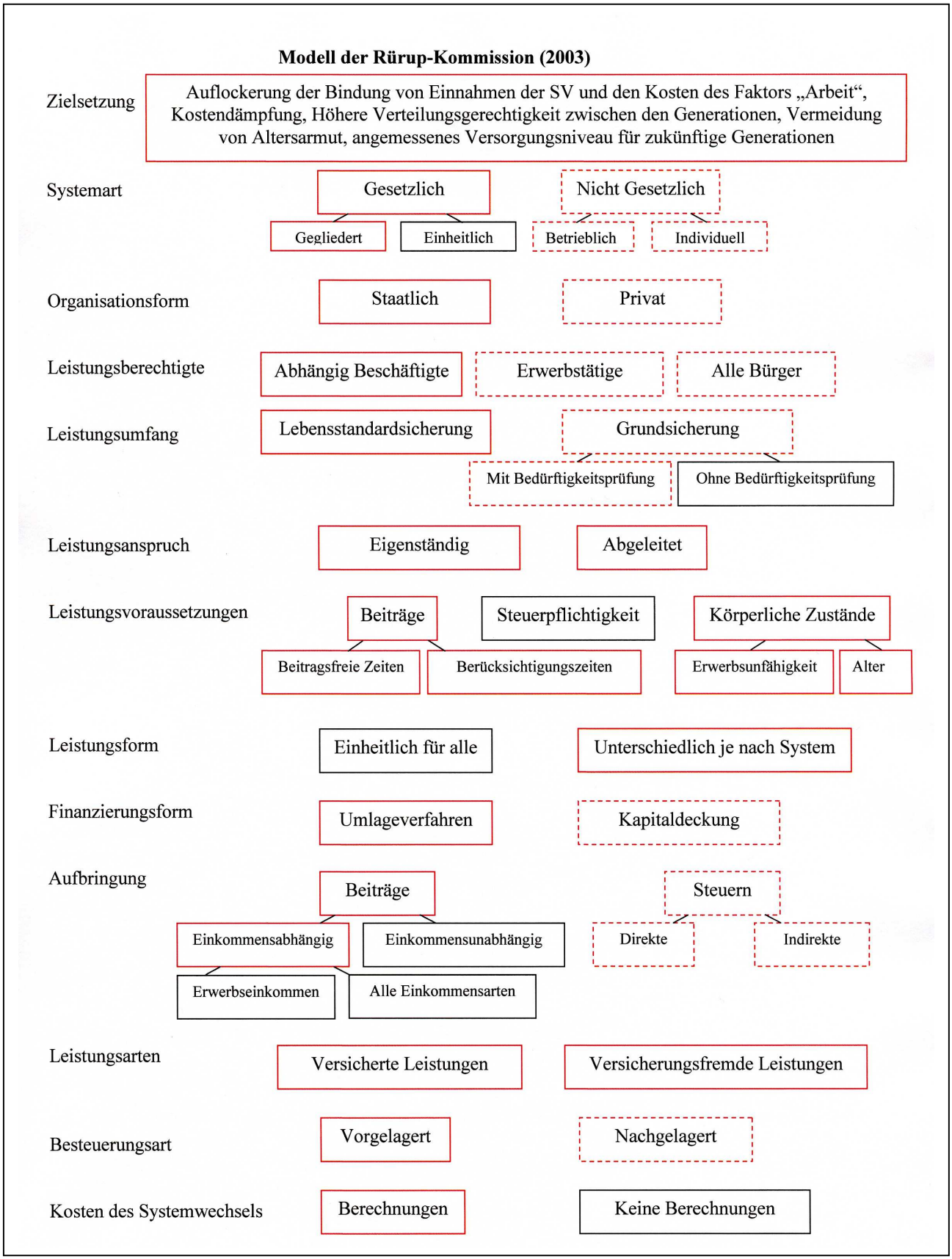
Ende des Jahres 2002 wurde vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziales eine Kommission beauftragt, umsetzbare und langfristig tragfähige Vorschläge zu entwickeln, die sowohl dafür geeignet sind, im Interesse einer Verbesserung der Beschäftigung die Lohnzusatzkosten zu dämpfen als auch aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen[215].

---

[214] Sollte die erwartete Rendite niedriger ausfallen, müsste entsprechend die Sparquote erhöht werden und umgekehrt (z.B. bei einer realen Rendite von 3% müsste die Sparquote auf 4,7% erhöht und bei 5,5% realer Rendite könnte die Sparquote auf 2,5% verringert werden).

[215] Vgl. Bericht der Kommission, 2003, S. 23.

Abb. 21: Der Vorschlag der Rürup-Kommission



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

In Bezug auf die gesetzliche Rentenversicherung sollte es konkret darum gehen, den „eingeschlagenen Weg des Ausbaus der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme weiterzuführen, ihre Wirkungen zu überprüfen und an der Orientierung der Ausgaben an den Einnahmen festzuhalten“. Des Weiteren sollten auch Vorschläge zur Verbreiterung der Finanzierungsbasis eingebracht werden.

Die Kommission teilte sich aus arbeitsökonomischen Gründen in vier Arbeitsgruppen (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Querschnitt), die von gewählten Moderatoren geführt wurden. Im Bereich der Arbeitsgruppe Rentenversicherung waren dies Börsch-Supan und Ruland. Auch wenn die entwickelten Reformvorschläge aufgrund ihrer Verflechtungen untereinander im Ganzen beurteilt werden müssen, liegt der Fokus der Darstellung der Vorschläge auf dem Bereich der Rentenversicherung. Unter Berücksichtigung der bestehenden Ausgestaltung der Alterssicherung in Kombination mit den vorgeschlagenen Neuerungen der Kommission ergibt sich anhand des Analyseschemas die in Abb. 21 dargestellte Architektur.

6.3.1 Die politische Zielvorgabe

Die übergeordneten und vom Auftraggeber vorgegebenen Zielvorgaben der Vorschläge der Kommission stellen die finanzielle und die soziale Nachhaltigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Entsprechend vertritt die Kommission die Ansicht, dass alle sozialen Sicherungssysteme stetige und vorhersehbare Leistungen garantieren müssen, da es um individuell planbare Absicherung großer Lebensrisiken gehe, die der Einzelne nicht bewältigen könne. Damit diese Zielvorgabe auch eine nachhaltige Dimension erfährt, müssen die Einnahmen der Sozialversicherungszweige insgesamt unabhängiger von der demografischen und konjunkturellen Entwicklung werden. Der Reformvorschlag der Kommission zielt konkret auf eine Lockerung der engen Bindung zwischen den Einnahmen der Sozialversicherung und den Kosten des Faktors „Arbeit“ ab. Entsprechend lautet die zentrale Zielvorgabe des Reformmodells, dass die Kosten der sozialen Sicherung nicht ständig weiter ansteigen dürften und wenn sie trotzdem ansteigen, was aufgrund der demografischen Entwicklung absehbar wäre, dass sie in einer alternden Gesellschaft gleichmäßiger zwischen allen Generationen zu verteilen sind. Dies stelle eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität der Systeme der sozialen Sicherung in der gesamten Bevölkerung dar. Eine stärkere Solidarität zwischen den

Generationen sei nur dann möglich, wenn sich das Beitrags-Leistungsverhältnis nicht einseitig zu Lasten der Jüngeren verschieben würde. Ein weiteres konkretes Ziel des Modellvorschlages ist die effektive Vermeidung von Altersarmut und ein „angemessenes“ Versorgungsniveau für künftige Generationen.

6.3.2 Die Systemart

Die Kommission befürwortet zwar eine partielle Neuausrichtung des bestehenden Systems. Ein Systemwechsel unter Aufgabe des beitragsfinanzierten Versicherungssystems und der tragenden Prinzipien der Rentenversicherung wird jedoch abgelehnt.

6.3.3 Die Organisationsform

Zur Umgestaltung der kategorialen Organisationsform der Rentenversicherung werden (unter Berücksichtigung des Wissens um eine geplante Organisationsreform) von der Kommission keine Änderungsvorschläge unterbreitet.

6.3.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Die Mehrheit der Mitglieder der Kommission spricht sich gegen eine Erweiterung des Kreises der versicherungspflichtigen Personen auf Beamte und Selbstständige aus. Es wird auf die Möglichkeit der freiwilligen Mitgliedschaft verwiesen, die grundsätzlich erhalten bleiben soll. Die Kommission sieht weiterhin Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der betrieblichen und privaten Altersvorsorge und fordert eine Erweiterung der Förderberechtigten insbesondere in Bezug auf die sog. Riester-Rente, was indirekt einer Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten gleichkommt.

6.3.5 Der Leistungsumfang

Die mit der Rentenreform 2001 eingeleitete Niveauabsenkung wird befürwortet, wobei das geplante Mindest-Nettorentenniveau von ursprünglich 67%[216] als nicht mehr erreichbar eingeschätzt wird. Da zudem seit 2001 die vorherige Nettolohnanpassungsformel ersetzt wurde, orientieren sich die jährlichen Rentenanpassungen grundsätzlich an der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitsentgelte, wobei die Veränderungen der Bruttoentgelte als die entscheidende Determinante für die Rentenanpassung herangezogen werden. Durch die Änderungen in der Rentenanpassungsformel ist jedoch keine direkte Vergleichbarkeit mit der ursprünglichen Zielgröße in „Netto"-Relationen zwischen Renten und Löhnen mehr möglich. Insgesamt schätzt die Kommission auf der Grundlage der Annahmen zur Demografie und Beschäftigungsentwicklung, dass das Bruttorentenniveau von derzeit (2003) 48% durch die neue Rentenanpassungsformel auf etwa 42% sinken wird, was durch den Aufbau einer zusätzlichen betrieblichen und/oder privaten Vorsorge jedoch kompensiert werden soll.

In diesem Zusammenhang schlagen die Mitglieder der Kommission zum einen vor, dass sich die Rentenanpassung in Zukunft an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler statt der Bruttolöhne und –gehälter aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) orientieren soll, da diese Entgelte die eigentliche Bemessungsgrundlage im Rentensystem seien. Zum anderen sollte die Rentenanpassungsformel um einen *Nachhaltigkeitsfaktor* ergänzt werden. Durch diesen Faktor würde den Veränderungen in den demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in der gesetzlichen Rentenversicherung adäquater Rechnung getragen werden, insbesondere die Verschiebungen im Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern.

Die Kommission befürwortet auch das zum 01.01.2003 in Kraft getretene Grundsicherungsgesetz, das sie im weiteren Sinne als Teil der Alterssicherung ansieht[217].

---

[216] Die Kommission weist darauf hin, dass der Wert von 67% aufgrund einer zwischenzeitlich geänderten Berechnungsweise in etwa dem im Rentenreformgesetz 1999 genannten Mindestniveau von 64% entspricht, sofern die unterstellten Sparbeiträge zur Riester-Rente sich nicht nettoeinkommensmindernd auswirken.

[217] Da bei der Grundsicherung der Fürsorgegedanke im Vordergrund steht, kann man sie jedoch nicht mit den übrigen Vorsorgesystemen vergleichen. Innerhalb dieser Systematik könne man daher nicht von einer Säule der Alterssicherung sprechen (2003: 67).

6.3.6 Der Leistungsanspruch

An den bisherigen Regelungen des Leistungsanspruches, der entweder eigenständig erworben oder abgeleitet sein kann, sind keine maßgeblichen Änderungen vorgesehen.

6.3.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Um das Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit zu erreichen, hat die Kommission eine Vielzahl von Vorschlägen hinsichtlich der Leistungsvoraussetzungen entwickelt. Zur Erreichung einer höheren Erwerbsbeteiligung sollten insbesondere Anreize der Frühverrentung abgebaut werden. Aus diesem Grund schlägt die Kommission unter der Voraussetzung einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage[218] (gegenüber dem Jahr 2003) eine langfristig angelegte Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre vor unter Beibehaltung der bisherigen Möglichkeit eines um drei Jahre vorgezogenen Rentenbezugs unter Inkaufnahme von versicherungsmathematisch fairen Abschlägen in Höhe von 0,3% für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs[219]. Die Anhebung der Altergrenze soll derart erfolgen, dass sie ab dem Jahr 2011 mit dem Geburtsjahrgang 1946 beginnen und mit einem Monat pro Geburtsjahrgang über 24 Jahre hinweg bis zum Geburtsjahrgang 1969 abgeschlossen sein soll. Um Ausweichreaktionen für einen vorzeitigen Rentenbezug über andere Rentenarten vorzubeugen, plädiert die Kommission grundsätzlich für eine *parallele Altersgrenzanhebung* über die unterschiedlichen Rentenarten (Altersrente für langjährig Versicherte, Altersrente für Frauen und Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit, Altersrente für schwerbehinderte Menschen) hinweg.

6.3.8 Die Leistungsform

Am tragenden rentenrechtlichen Prinzip der Beitragsbezogenheit, dass sich also die Rentenhöhe grundsätzlich nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen bemisst, soll festgehalten werden.

---

[218] Zur Überprüfung, ob die Rahmenbedingungen für eine Anhebung der Altersgrenzen gegeben sind, sollte der Rentenversicherungsbericht ab dem Jahr 2008 um eine detaillierte Darstellung ergänzt werden, wie sich die Anhebung der Altersgrenzen auf die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Arbeitnehmer auswirkt (2003: 8).

[219] Die maximale Abschlagshöhe soll bei der bestehenden Regelung von 10,8% verbleiben.

Die Kommission schlägt neben der Anhebung der Altersgrenzen auch die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um den bereits erwähnten Nachhaltigkeitsfaktor vor. Dieser Faktor würde konkret bewirken, dass die jährliche Rentenanpassung einerseits reduziert wird, wenn sich u.a. das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern, der sog. „Rentnerquotient“, zu Lasten der Beitragszahler verändert[220]. Sollte sich andererseits die Zahl der Beitragszahler erhöhen, würde es entsprechend zu höheren Rentenanpassungen kommen. Damit würde dem Faktor eine selbststabilisierende Funktion zukommen, weil er automatisch auf Verschiebungen der Demografie und der Erwerbstätigkeit reagiert. Um den Anstieg der Lohnzusatzkosten zu begrenzen, sollte der Rentnerquotient mit dem Faktor ¼ gewichtet werden, womit nach den Berechnungen der Kommission sichergestellt sein würde, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 nicht über 22% steigt. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors würde somit dazu führen, dass die Rentenerhöhungen im zentralen Mittel um etwa 0,5% pro Jahr niedriger als nach der aktuellen Rentenanpassungsformel ausfallen werden. Auch wenn eine präzise Definition der Modifikation der Rentenanpassungsformel noch erfolgen muss, würde die Rentenformel – unter der Annahme, dass der Altersvorsorgeanteil in der Anpassungsformel verbleibt – folgendermaßen lauten:

$$ARWt = aRWt\text{-}1 * \frac{VEt\text{-}2}{VEt\text{-}3} * \frac{100 - AVAt\text{-}2 - BSt\text{-}2}{100 - AVAt\text{-}3 - BSt\text{-}3} * \left[\left(1 - \frac{RQt\text{-}2}{RQt\text{-}3}\right) * \frac{1}{4} + 1\right]$$

wobei: VE = Versicherungspflichtiges Einkommen je Beitragszahler

AVA = Altersvorsorgeanteil

BS = Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung

RQ = Rentnerquotient = Äquivalenzrentner / Äquivalenz-Beitragszahler

Unter Berücksichtigung der höheren Rentenaltersgrenzen und des Nachhaltigkeitsfaktors soll eine Erhöhung des Beitragssatzes über 24% bis zum Jahr 2030 vermieden und eine Senkung des Brutto-Standardrentenniveaus bis auf ca. 40% erreicht werden. Unter den Annahmen, dass die Anhebung der Altersgrenzen auch eine entsprechende Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach sich zieht und die mit der Riester-Rente neu geschaffene Möglichkeit zur staatlich geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge genutzt wird, könnte das Brutto-Gesamtversorgungsniveau von ca. 48% im Jahr 2003 im Jahr 2030 wieder erreicht werden.

Die Kommissionsmitglieder geben an, dass sich durch die vorgeschlagenen Maßnahmen im Jahr 2030 eine Beitragssatzersparnis von 2,2% ergeben wird, wovon 1,4% der Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors zugerechnet werden und 0,6% auf die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze entfallen. Darüber hinaus würde aus einer Verschiebung der Rentenanpassungen vom 01.07. des Jahres auf den 01.01. des Folgejahres eine weitere Beitragssatzersparnis von 0,2% resultieren.

6.3.9 Die Finanzierungsform

Die Kommission lehnt einen Systemwechsel zu einer steuerfinanzierten Grundrente ab, weil neben der ihrer Meinung nach unvermeidlichen Übergangsproblematik mit der Grundrente eine völlige Aufgabe der vorleistungsbezogenen Rente verbunden wäre und dies unter Anreizgesichtspunkten kontraproduktiv wäre. Entsprechend plädiert die Kommission für ein Festhalten am konstitutiven Prinzip der Teilhabeäquivalenz, wie es momentan (2003) in der gesetzlichen Rentenversicherung über das Umlageverfahren verwirklicht wird.

Auch wenn das Umlageverfahren die dominierende Finanzierungsform bleiben soll und wird, spricht sich die Kommission dennoch dafür aus, den Aufbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren durchzuführen und unter dem Aspekt der Risikomischung sogar noch weiter auszubauen.

Außerdem plädieren die Mitglieder dafür, die Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung aufzustocken, sobald dies ohne eine Anhebung des Beitragssatzes möglich wäre. Als Begründung wird angeführt, dass die Schwankungsreserve neben der reinen Liquiditätssteuerung auch eine konjunkturstabilisierende und damit eine die Nachhaltigkeit erhöhende Funktion übernehmen könnte.

6.3.10 Die Einnahmenaufbringung

Neben den Beiträgen der Versicherten soll der Bund weiterhin Zuschüsse leisten, mit denen die nicht beitragserworbenen Leistungen der Rentenversicherung ausgeglichen werden.

---

[220] Durch die Fokussierung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern werden neben der

6.3.11 Die Leistungsarten

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Leistungsarten (der Rente wegen Alters, der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und der Rente wegen Todes sowie an den jeweiligen „Unterarten“) wird die Empfehlung ausgesprochen, die Altersrente für schwerbehinderte Menschen langfristig entfallen zu lassen, da bei Erwerbsminderung die Erwerbsminderungsrente in Anspruch genommen werden kann[221].

Ebenso empfiehlt die Kommission in Bezug auf die Erwerbsminderungsrenten die Abschaffung der sog. „Arbeitsmarktrenten“, da die Erwerbsminderungsrenten in der gegenwärtigen Ausprägung aufgrund der vom Bundessozialgericht entwickelten und in das SGB VI übernommenen „konkreten Betrachtungsweise“[222] nicht nur das Invaliditätsrisiko, sondern auch das Arbeitsmarktrisiko älterer Menschen abdecken. Damit liege jedoch eine nicht sachgerechte Risikozuweisung vor, was eine Abschaffung dieser Rentenart rechtfertigen würde bzw. eine Verlagerung dieses Risikos in den Verantwortungsbereich der Arbeitslosenversicherung nahe legen würde.

An den zentralen Merkmalen der gesetzlichen Rentenversicherung, dass es nicht auf das individuelle Risiko des einzelnen Versicherten ankommt, es keine Einteilung in verschiedene Risikoklassen gibt und die Beitragshöhe unabhängig vom Geschlecht, vom Alter und/oder vom Gesundheitszustand festgelegt ist, soll jedoch festgehalten werden.

Zur Flankierung der Altersgrenzenanhebung schlägt die Kommission die Einführung einer „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ vor. Danach sollen diejenigen Versicherten, die 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit sowie mit Zeiten der Kindererziehung oder mit Berücksichtigungszeiten für die Erziehung eines Kindes oder die nicht erwerbsmäßige Pflege eines Pflegebedürftigen aufweisen, unter Hinnahme entsprechender Abschläge bis zu fünf Jahre vorzeitig eine Rente wegen Alters beziehen.

---

[221] Lebenserwartung auch die Entwicklung der Geburten sowie der Zu- und Abwanderungen berücksichtigt. Zur Begründung wird angeführt, dass eine Schwerbehinderung nicht notwendigerweise mit einer Minderung der Erwerbsfähigkeit einhergehen muss. Als problematisch wird der Umstand angesehen, dass das Tatbestandsmerkmal der Schwerbehinderung nicht von den Rentenversicherungsträgern, sondern von den Versorgungsämtern geprüft wird und die Träger an diese Entscheidung gebunden sind. Dadurch würde sich jedoch die Altersrente für schwerbehinderte Menschen als systemfremde Leistung erweisen (2003: 91ff.).

6.3.12 Die Besteuerungsart

Die Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften in Form der nachgelagerten Besteuerung wird gutgeheißen und soll nicht verändert werden.

6.3.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Da die Kommission einen Systemwechsel ablehnt und keine Vorschläge unterbreitet, die das Ausgabenvolumen der Rentenversicherung bzw. das Rentenniveau erhöhen würden, sondern durch die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze, dem Nachhaltigkeitsfaktor und der Umstellung des Datums der Rentenanpassungen vielmehr für Einsparungen bzw. für ein Absenken des Rentenniveaus sorgt, entstehen dem bestehenden System demnach keine Kosten.

Die Mitglieder der Kommission gehen anhand von Wirkungsanalysen, in denen die Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Beitragssatz und das Rentenniveau untersucht werden, wie bereits erwähnt, davon aus, dass sich im Jahr 2030 eine Beitragssatzersparnis von 2,2% ergeben wird. Mit dieser Ersparnis würde gleichzeitig eine Reduktion des Bruttorentenniveaus um 1,8% einhergehen, wodurch wiederum die „preisbereinigte“ monatliche Bruttostandardrente bis 2030 um etwa 70 Euro weniger steigen würde als nach der Referenzentwicklung auf der Grundlage des geltenden Rechts. Gleichwohl würde aber noch immer eine Zunahme des preisbereinigten Zahlbetrags und damit der Kaufkraft der Rente stattfinden[223]. Mit den bereits im Altersvermögensergänzungsgesetz 2001 beschlossenen Maßnahmen würde das Bruttorentenniveau somit von derzeit (2003) 48% auf etwa 42% im Jahr 2030 sinken. Die von der Kommission unterbreiteten Vorschläge würden dieses Niveau nochmals um 2% auf abschließend etwa 40% herabsetzen.

Den Vorschlägen zu Kürzungen auf Seiten des Leistungsniveaus innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung stehen jedoch die Vorschläge zur Erweiterung des Personenkreises für die staatlichen Förderungen der betrieblichen und der privaten Vorsorge gegenüber.

---

[222] Bei der „konkreten“ Betrachtungsweise gewährt die Rentenversicherung zurzeit auch dann eine volle Erwerbsminderungsrente, wenn nach rein medizinischer Beurteilung nur eine Teilrente gerechtfertigt wäre, für den bzw. die Versicherte aber kein adäquater Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann.

[223] Vgl. Kommissionsbericht, 2003, S. 105.

Nach den Vorstellungen der Kommission könnte das Brutto-Gesamtversorgungsniveau unter Berücksichtigung der Riester-Renten mit einem deutlich höheren Gesamtbeitragssatz langfristig im Wesentlichen auf dem Stand des heutigen Brutto-Rentenniveaus gehalten werden.

Tab. 5: Gesamtversorgungsniveau im Reformszenario

Jahr des Renten-zugangs	Bruttorenten preisbereinigt[1] in Preisen von 2003 in € / Monat		Bruttorentenniveau in %		
	GRV-Rente angepasst[2]	Riester-Rente	Bruttorenten-niveau GRV	Bruttorenten-niveau Riester	Gesamtver-sorgungsniveau
2003	1.170	0	48,0	0,0	48,0
2005	1.152	0	46,4	0,0	46,4
2010	1.171	0	44,0	0,0	44,0
2015	1.263	70	44,1	2,4	46,6
2020	1.337	115	43,4	3,7	47,2
2025	1.414	169	42,7	5,1	47,8
2030	1.482	233	41,6	6,5	48,1
2040	1.655	377	40,1	9,1	49,2

1) In Preisen von 2003, Inflationsrate 1,5 % p.a., Standardrente Alte Bundesländer
2) Die Anzahl der Entgeltpunkte der Standardrente steigt parallel zur Anhebung der Altersgrenze

Quelle: Bericht der Kommission, 2003, S. 108.

Entsprechend der Tab. 5 würde das Brutto-Gesamtversorgungsniveau (GRV-Rente plus Riester-Rente) bis zum Jahr 2030 kurzfristig für Zugangsrentner im Jahr 2010 auf 44,3% sinken; für darauf folgende Zugangsrentner würde es jedoch wieder stetig ansteigen bis auf ca. 48,1% im Jahr 2030. Diesen Berechnungen liegt die Annahme zu Grunde, dass konsequent 4% des jährlichen Einkommens für die Zusatzversorgung aufgewendet wird. Demnach würde die Gesamtbelastung für die Altersvorsorge insgesamt bei 26% im Jahr 2030 liegen[224].

Zusammenfassend führt die Kommission in ihrem Bericht aus, dass sich das Alterseinkommen unter Berücksichtigung der Umsetzung aller Reformvorschläge künftig zu einem kleineren Anteil aus der gesetzlichen Rente und zu einem größeren Anteil aus privaten Vorsorgeformen zusammensetzen wird bzw. sollte. Bei der unterstellten höheren Rendite aus beiden Altersvorsorgeformen zusammengenommen würde sich eine insgesamt höhere Rendite ergeben, die jedoch erst allmählich zum Tragen kommen würde, weil in einer Übergangszeit noch relativ hohe Beitragssätze für die bestehenden und eigentumsrechtlich geschützten Rentenansprüche gezahlt werden müssten. Entsprechend käme es zunächst während der Übergangsphase zu einem Rückgang der Gesamtrendite, auf lange Sicht würden sich jedoch Renditezu-

wächse von ca. 15 Basispunkten bzw. 0,15% ergeben. Die vom Renditerückgang am stärksten betroffene Personengruppe seien die Jahrgänge 1960 – 1970, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass die Gesamtrendite dieser Gruppe ohne Reform deutlich höher liegt als die der später Geborenen. Mit den Reformvorschlägen würde es allerdings zu einer Drehung der Renditekurven kommen, so dass aus dem relativ steil fallenden Verlauf ein nahezu waagrechter Verlauf entstehen würde, womit im Ergebnis eine gleichmäßigere intergenerative Verteilung verbunden wäre (2003: 108ff.).

6.4 Der „eaf-Entwurf“ einer Reform der Alterssicherung

Der Fachausschuss der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (eaf) hat im Jahr 2004 ein Modell für eine familiengerechte Alterssicherung entwickelt und den Entwurf dem Bundesfamilienministerium vorgelegt.

Das Modell sieht neben einer den Mindeststandards sichernden Sockelrente als solidarische Pflichtversicherung im Sinne einer Bürgerversicherung eine in der Beitragshöhe reduzierte Arbeitnehmerpflichtversicherung vor, die durch einen Generationenfonds ergänzt werden soll. Außerdem ist flankierend der Ausbau einer betrieblichen und privaten Altersvorsorge mit öffentlicher Förderung vorgesehen.

Der Entwurf kann zwar als ein Gesamtkonzept für die Alterssicherung begriffen werden, der jedoch nur einen mittleren Grad an technischer und inhaltlicher Differenzierung aufweist (s. Abb. 22).

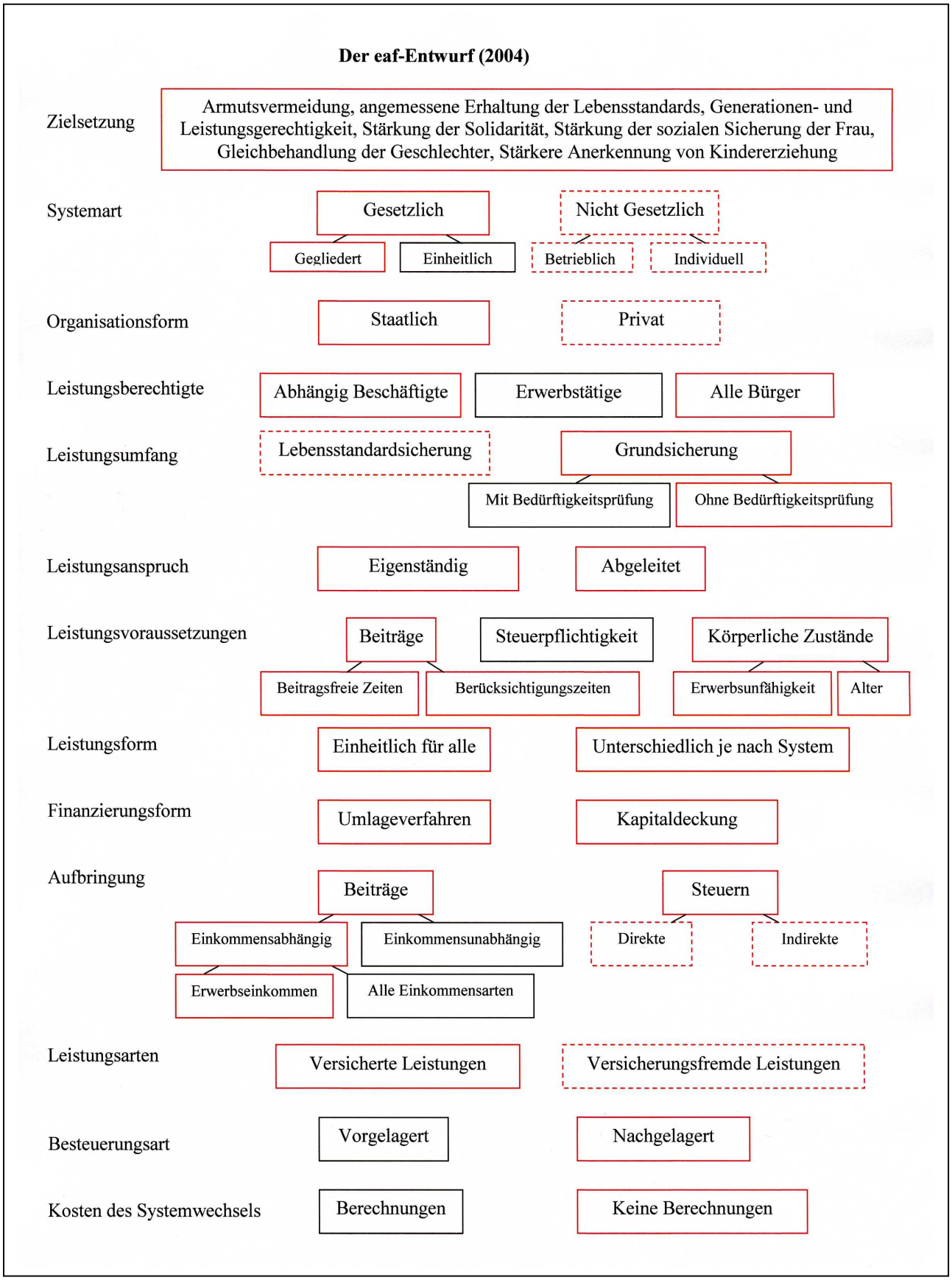
6.4.1 Die politische Zielvorgabe

Der zentrale Leitgedanke dieses Vorschlages basiert auf dem Erhalt einer „verlässlichen“ Alterssicherung sowohl für den Einzelnen als auch für den Staat und die Gesellschaft. Hierfür ist jedoch ein umfangreicher Umbau erforderlich, weil sich grundsätzliche gesellschaftliche Veränderungen ergeben haben.

---

[224] Allerdings ist bei diesem Wert die steuerliche Förderung für die Beiträge zur Riester-Rente nicht berücksichtigt, die die Gesamtbelastung bei einem Grenzsteuersatz von bspw. 30% um 1,2% von 26% auf 24,8% sinken lassen würde.

Abb. 22: Der Entwurf der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

Die Ursachen dieser Veränderungen liegen nach Ansicht des Fachausschusses im Wandel der Arbeitswelt durch neue Arbeitsstrukturen und Erwerbsbiografien sowie in den demografischen Entwicklungen mit einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft in Folge steigender Lebenserwartung bei gleichzeitig starkem Rückgang der Geburtszahlen. Neben gewandelten Vorstellungen und Erwartungen im Verhältnis von Frauen und Männern hätte insbesondere der begründete Anspruch auf eine gerechtere und eigenständige soziale Sicherung (der Frauen) neue Voraussetzungen für den Generationenvertrag geschaffen.

Eine grundsätzliche Reform müsse auch eine Neubegründung der Verteilung der Lasten und Leistungen einschließen, da die Fortschreibung des bisherigen, ausschließlich auf Löhnen basierenden Systems, das insbesondere Frauen, die familienbedingt weniger in das Erwerbsleben integriert sind, strukturell benachteiligt, nicht mehr trägt, um eine angemessene Lebensstandardsicherung zu gewährleisten und Altersarmut auf Dauer zu verhindern.

Die mit diesem Modell angestrebten Veränderungen bestehen darin, dass innerhalb der Alterssicherung die spezifischen Interessen und Anliegen der Familien eine angemessene Berücksichtigung finden sollen. Entsprechend müsse zukünftig stärker verhindert werden, dass familientypische Erwerbsbiografien, insbesondere von Frauen, die wegen der hochgradig im öffentlichen Interesse liegenden Kindererziehung oder Pflege von Familienangehörigen durch Minderungen von Erwerbstätigkeit geprägt sind, nicht zu schwer wiegenden Benachteiligungen in der Alterssicherung führen.

Fasst man die Vorstellungen und Vorschläge des Fachausschusses zusammen, so können als politische Zielvorgaben dieses Modells die Vermeidung von Armut, die „angemessene“ Erhaltung des Lebensstandards, die Erhaltung der Solidarität in und zwischen den Generationen, die Gewährleistung von Generationen- und Leistungsgerechtigkeit durch eine konsequentere Berücksichtigung der durch Kindererziehung erbrachten Leistungen sowie die Stärkung der Gleichbehandlung der Geschlechter, insbesondere durch den Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung von Frauen angesehen werden.

6.4.2 Die Systemart

Die altersbezogene Grundsicherung in Form einer Sockelrente soll gesetzlich vorgeschrieben sein. Gleiches gilt auch für die bestehende gesetzliche Rentenversicherung ebenso wie für den Erhalt der eigenständigen Beamtenversorgung plädiert wird, die allerdings in wichtigen Merkmalen an die Bedingungen der Arbeitnehmerpflichtversicherung angenähert werden soll. In Bezug auf die private Vorsorge wird eine zunehmende Eigenverantwortlichkeit gefordert, die jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben sein soll. Umso wichtiger sei es, durch staatliche Anreize und Förderleistungen die Bereitschaft zur privaten Vorsorge zu stärken und die notwendige Leistungsfähigkeit zu unterstützen.

6.4.3 Die Organisationsform

Sowohl für die Sockelrente als auch für die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer ist von einer staatlichen Organisation auszugehen, auch wenn diesbezüglich keine konkreten Angaben gemacht werden. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die private Vorsorge nichtstaatlich organisiert sein soll.

6.4.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Die Sockelrente:

Anspruchsberechtigt sollen alle einkommensteuerpflichtigen „Bürger“, also auch Beamte, Freiberufler oder Selbstständige sein.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

Am Kreis der Leistungsberechtigen ist gegenüber dem bestehenden System keine Veränderung vorgesehen, d.h. wer sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist bzw. war, soll weiterhin leistungsberechtigt sein.

6.4.5 Der Leistungsumfang

Die Sockelrente:

Die Höhe der Sockelrente soll für alle Bürger gleich hoch sein und dem jeweils durchschnittlichen Sozialhilfebedarf entsprechen. Weiterhin wird eine regelmäßige Dynamisierung gefordert, wobei jedoch nicht ausgeführt wird, in welchem Umfang oder an welche Kennzahlen eine Orientierung erfolgen soll.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

Durch die Einführung der Sockelrente schlägt der Fachausschuss vor, die Höhe der Rentenbeiträge in der gesetzlichen Pflichtversicherung zu senken. Durch die Forderung des Erhaltes des Grundsatzes der Beitragsäquivalenz geht damit jedoch auch eine Reduzierung der Rentenhöhe einher.

Der Fachausschuss fordert zudem die Einführung eines „Realsplittings“ für Ehepaare und ihnen gleichgestellte nichteheliche Lebensgemeinschaften, wodurch gleichzeitig die Voraussetzungen für ein allmähliches Abschmelzen der Hinterbliebenenversorgung geschaffen würden.

6.4.6 Der Leistungsanspruch

Die Sockelrente:

Der Leistungsanspruch für den Bezug der Sockelrente erwächst eigenständig.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

An den bestehenden Anspruchsgrundlagen auf Leistungen aus der Arbeitnehmerversicherung sind keine Änderungen vorgesehen, d.h. neben eigenständig erworbenen Ansprüchen bleiben auch die abgeleiteten Ansprüche grundsätzlich bestehen.

Zur Umsetzung der Forderung des Fachausschusses, die in der Gegenwart und in der weiteren Zukunft erbrachten Erziehungsleistungen stärker als realen Beitrag für den Bestand der gesetzlichen Rentenversicherung zu berücksichtigen, schlagen die Mitglieder eine Anhebung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten von bis zu sechs Jahren pro Kind vor. Um insbesondere die Eltern von Kindern mit drei oder mehr Kindern zu begünstigen, wäre eine Staffelung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten nach der Kinderzahl, beginnend mit drei Jahren für das erste Kind denkbar.

6.4.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Voraussetzung für den Erhalt der Sockelrente ist für alle Bürger mit dem Erreichen des festgelegten Renteneintrittalters erfüllt, wobei sowohl eine konkrete Definition des Begriffes „Bürger“ als auch ein Vorschlag zum Renteneintrittsalter ausbleibt.

In Bezug auf die gesetzliche Pflichtversicherung sind gegenüber den bestehenden Regelungen für die Leistungsvoraussetzungen keine Veränderungen vorgesehen.

6.4.8 Die Leistungsform

Während innerhalb der Grundsicherung die Leistung in Form eines einheitlichen Rentenbetrages erfolgt, sollen die Leistungen in der Pflichtversicherung je nach Rentenart und individuell erbrachten Leistungen bzw. Voraussetzungen nach wie vor auf der Grundlage der bestehenden Renten(anpassungs-)formel berechnet werden.

6.4.9 Die Finanzierungsform

Die Sockelrente soll nach den Vorstellungen des Fachausschusse nach dem Umlageverfahren, so wie es auch in der Pflichtversicherung derzeit (2004) praktiziert wird und aufrecht erhalten werden soll, über obligatorische Beiträge finanziert werden.

Während die paritätische Finanzierung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Sockelrente aufgehoben wird und der Beitrag nur noch von den „Bürgern“ zu erbringen ist, soll in der Pflichtversicherung der Beitragsanteil der Arbeitgeber hingegen erhöht werden, allerdings unter Beibehaltung der paritätischen Vertretung in den Selbstverwaltungsorganen.

6.4.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Sockelrente:

Die Einnahmen für die Sockelrente erbringen die einkommensteuerpflichtigen Bürger unter Berücksichtigung aller steuerpflichtigen Einkunftsarten ohne übergreifenden Verlustausgleich im Alter zwischen 16 und 65 Jahren über Beiträge, die sich prozentual am jeweiligen Einkommen bemessen sollen. Allerdings werden von den Autoren keine Angaben über den projektierten Beitragssatz gemacht. Das steuerlich geltende Existenzminimum von Eltern und Kindern soll von der Beitragserhebung freigestellt werden, wodurch die durch Unterhaltsleistungen für Kinder geminderte Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden würde. Um die Sockelrente von Nicht-Beitragszahlern (z.B. Beitragsfreigestellte oder dauerhaft Erwerbsunfähige) finanzieren zu können, ist dieses System auf einen steuerfinanzierten Bundeszuschuss angewiesen. Auch hierzu liegen von den Mitgliedern des Fachausschusses keine näheren Erläuterungen vor.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

Auch wenn die paritätische Verteilung der Beitragslasten zu Ungunsten der Arbeitgeber verschoben werden soll, wird an dem grundsätzlichen Prinzip der Einnahmenaufbringung durch die Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie einem steuerfinanzierten Bundeszuschuss festgehalten.

Der Fachausschuss unterbreitet weiterhin den Vorschlag, die Arbeitnehmer als Anerkennung für die Kindererziehung für die Dauer des Bezuges von Kindergeld zusätzlich durch kinderbezogene Freibeträge zu entlasten.

Ein neues Gestaltungselement innerhalb der Einnahmenaufbringung stellt der auf einer Kapitaldeckungsbasis beruhende „Generationenfonds“ dar, durch den die gesetzliche Rentenversi-

cherung ergänzt werden soll. Dieser Fonds soll die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung anteilig und langfristig möglichst im vollen Umfang leisten. Der hierfür benötigte Kapitalstock soll aus Beiträgen und einem weiteren Bundeszuschuss gebildet werden. Da die Finanzierung als verbindlich festzulegender Anteil aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen geleistet werden soll, müsse hierzu der allgemeine Beitragssatz angehoben werden. Durch eine noch konkret festzulegende Staffelung, die die Zeiten der Kindererziehung berücksichtige, wäre sichergestellt, dass Eltern durch die Errichtung des Generationenfonds nicht zusätzlich belastet werden würden.

6.4.11 Die Leistungsarten

Die Einführung der sog. „Sockelrente“ umfasst lediglich die Grundsicherung im Falle des Eintretens des Risikos „Alter“. Allerdings würden dafür Leistungen aus der Grundsicherung im Alter entfallen (z.B. Wohngeldzuschuss, Heizkostenzuschuss etc.).

Die in der Pflichtversicherung bestehenden Leistungsarten sollen unverändert bleiben.

Die Autoren sind der Ansicht, dass die Erziehung von Kindern einen elementaren Beitrag für den Bestand eines generationenübergreifenden, solidarischen Alterssicherungssystems darstelle und folglich als integraler Bestandteil eine angemessenere Berücksichtigung als im aktuellen Modell der Alterssicherung erfahren müsse. Leistungen, die in diesem Bereich erbracht werden, gehören demnach unmittelbar in dieses Sicherungssystem und sollten nicht als versicherungsfremde Leistungen bewertet und entsprechend ausgelagert werden. Da das bestehende System der gesetzlichen Rentenversicherung für den Erhalt seiner Leistungsfähigkeit nicht nur auf entsprechende Beitragsaufkommen, sondern auch auf das Nach- und Aufwachsen zukünftiger Generationen angewiesen ist, widerspreche es prinzipiellen Gerechtigkeitsanforderungen, wenn das Armutsrisiko im Alter weit gehend sozialisiert sei, während die bestandserhaltenden Leistungen und Kosten für Kinder größtenteils privatisiert blieben (2004: 1).

6.4.12 Die Besteuerungsart

Dem Entwurf des Fachausschusses ist zu entnehmen, dass die Sockelrente zusammen mit den anderen Komponenten der Alterssicherung steuerpflichtig sein soll.

Hinsichtlich der Renten aus der Pflichtversicherung plädieren die Autoren für eine durchgehend nachgelagerte Besteuerung durch die Abzugsfähigkeit der Beiträge vom zu versteuernden Einkommen.

6.4.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Im Rahmen des Entwurfs der „Reform der Alterssicherung“ werden seitens der Autoren weder Berechnungen noch Überlegungen zu den möglichen Kosten der Neuerungen angestellt. Es erfolgt lediglich der sehr allgemeine Hinweis, dass die Gesamtbelastung durch alle Beiträge zur Altersvorsorge das aktuelle (2004) Ausmaß nicht überschritten werden solle.

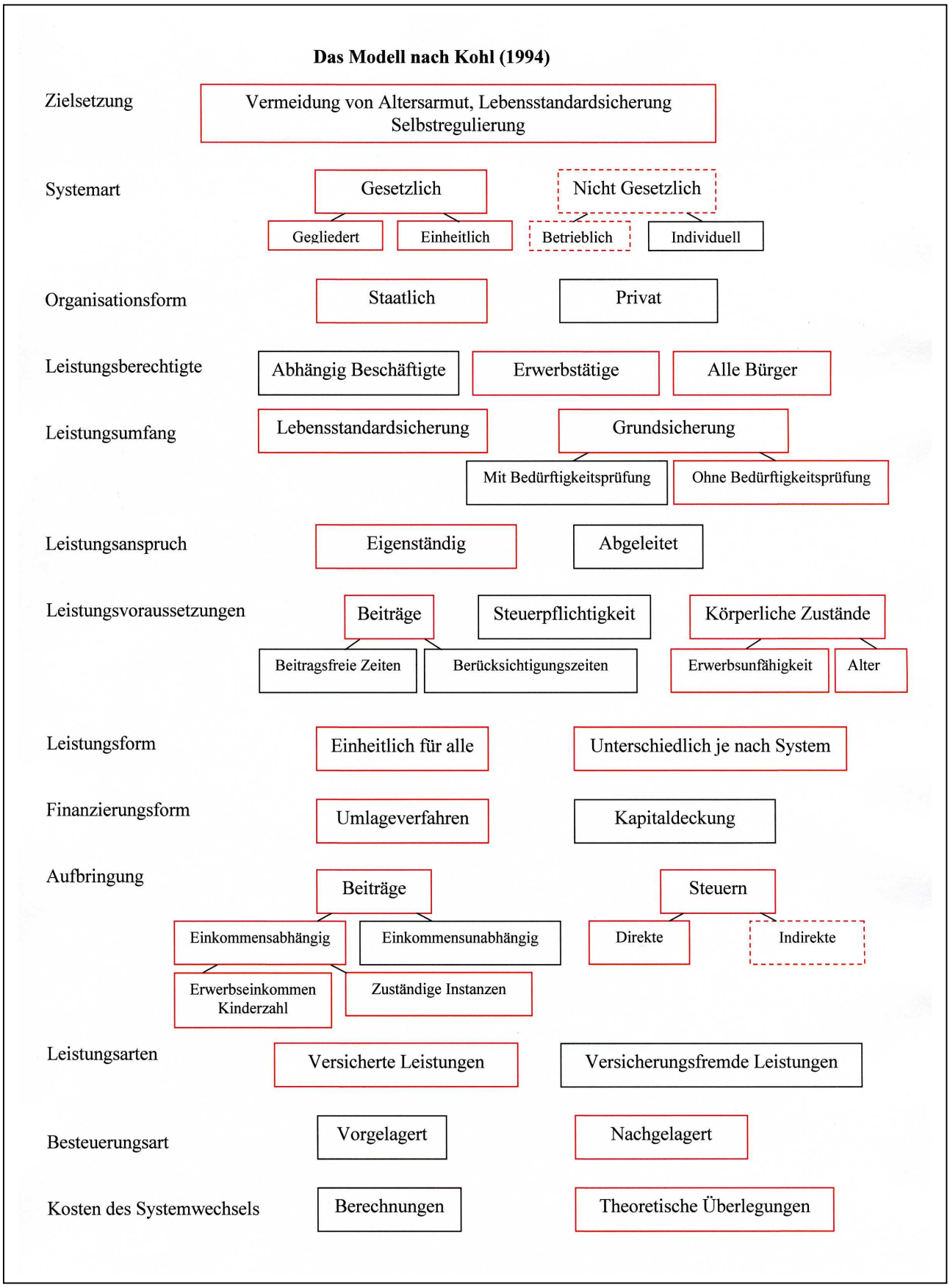
6.5 Das Modell nach Kohl

Bei diesem Modell handelt es sich um ein Konzept, das im Rahmen einer Habilitationsschrift statt einer Zusammenfassung den Vorschlag einer Strukturreform der Alterssicherung unterbreitet. Der Reformvorschlag basiert auf den politikrelevanten Schlussfolgerungen aus international vergleichenden Analysen, bei dem vor allem die Architektur des Gesamtsystems der Alterssicherung ins Auge gefasst wird und nicht die organisatorischen Details und die quantitativen Festlegungen im Vordergrund stehen sollen.

Der Vorteil dieses Modells, so der Autor, liege darin, dass es ein „real-type model“ in dem Sinne ist, dass seine konstitutiven Bestandteile in existierenden sozialen Sicherungssystemen vorhanden sind und somit aus technischer Sicht ihre grundsätzliche Realisierbarkeit erwiesen ist.

Durch den hohen Grad an Differenziertheit liegt mit diesem Vorschlag ein Konzept vor, dass in allen Untersuchungsdimensionen mit Inhalten ausgefüllt werden kann (s. Abb. 23).

Abb. 23: Das Modell nach Kohl



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

6.5.1 Die politische Zielvorgabe

Dem Modell nach Kohl liegen grundsätzlich die gleichen Zielvorstellungen der Alterssicherung zugrunde, wie sie auch vor der Rentenreform 2001 in Deutschland allgemein hin formuliert worden sind. Diese Vorgaben waren zum einen die Vermeidung bzw. die Bekämpfung der Altersarmut und zum anderen die Sicherung des erworbenen Lebensstandards nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Darüber hinaus wird als Zielvorstellung proklamiert, dass das System bezüglich der Ein- und Ausgaben unabhängig von anderen öffentlichen Haushalten, also selbstregulierend, sein soll.

6.5.2 Die Systemart

Das System der Alterssicherung soll zum einen universell sein sowie der Versicherungspflicht unterliegen, wobei die Formen der betrieblichen Altersversorgung und der freiwilligen privaten Vorsorge ebenfalls erhalten bleiben bzw. möglich sein sollen. Die Ergänzung der Alterssicherung durch die betriebliche Altersversorgung und der privaten Vorsorge soll insbesondere in denjenigen Bereichen implementiert sein, in denen ein öffentliches Interesse an einer obligatorischen Regelung nicht mehr geboten ist.

6.5.3 Die Organisationsform

Entsprechend den beiden oben formulierten grundlegenden Zielen der Alterssicherung schlägt Kohl vor, die staatliche Alterssicherung auch institutionell zu einem dualen System umzustrukturieren, das sich in zwei Komponenten gliedert. Dies ist zum einen eine einheitliche, bedarfsorientierte Grundsicherung für alle Staatsbürger und zum anderen eine einkommensbezogene, leistungsorientierte Zusatzsicherung für alle Erwerbstätigen. Der Autor begründet diese Organisationsform mit dem Argument, dass der funktionalen Differenzierung hinsichtlich der Zielsetzungen eine strukturelle Differenzierung der Leistungssysteme entsprechen sollte. Konkret schlägt Kohl ein Steuer-Transfer-System für den Bereich der Grundsicherung mit dem primären Ziel der interpersonellen Umverteilung [225] sowie ein Versicherungssystem

[225] Gewährung von Mindestleistungen und die Finanzierung nach steuerlicher Leistungsfähigkeit.

für den Bereich der Zusatzsicherung mit dem primären Ziel der intertemporalen Umverteilung zwischen der Erwerbstätigkeits- und Ruhestandphase vor. Diese beiden Grundkomponenten in Form einer öffentlich organisierten Grund- und Zusatzsicherung würden die gesetzliche Rentenversicherung sowie die Sondersysteme des sog. gegliederten Systems ersetzen.

6.5.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Durch die Forderung der universellen Versicherungspflicht (innerhalb der Grundsicherung) in Kombination mit dem Einbezug aller Erwerbstätigen (innerhalb der Lebensstandardsicherung) würden durch dieses Modell grundsätzlich alle Bürger in die Alterssicherung einbezogen werden.

6.5.5 Der Leistungsumfang

Der Leistungsumfang der Grundsicherung soll sich am Bedarf unabhängig vom Grund des Anspruchs – ohne Einzelfallprüfung – orientieren und ein existenzsicherndes Mindestversorgungsniveau gewährleisten, das sich auch am soziokulturellen Existenzminimum als gesellschaftlich geltender Armutsgrenze orientieren könnte. Damit würde, so Kohl, das bislang in der deutschen Sozialversicherung dominierende Kausalprinzip zugunsten einer konsequenten Finalisierung sozialer Leistungen durchbrochen werden. Allerdings erfordert die Konzeption der Grundsicherung als bedarfsorientierte Leistung eine Differenzierung entsprechend der Zahl und dem Alter der in der Bedarfsgemeinschaft des Haushaltes zusammenlebender Personen mit dem Ziel der Gewährleistung eines äquivalenten Versorgungs- und Wohlstandsniveaus für die verschiedenen Haushaltstypen.

Der Leistungsumfang der Lebensstandardsicherung ist als beitragsfinanziertes Pflichtversicherungssystem innerhalb gewisser Einkommensgrenzen für alle Erwerbstätigen konzipiert. Die Höhe der unteren Grenze sollte durch die Höhe der Grundsicherung, die obere Einkommensgrenze bei etwa dem 6-fachen der unteren Grenze und ca. dem 1,5-fachen des Durchschnittseinkommens definiert sein, wobei beide Einkommensgrenzen entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung zu dynamisieren sind.

6.5.6 Der Leistungsanspruch

Der Leistungsanspruch ergibt sich innerhalb der Grundsicherung alleine aufgrund des Erreichens entweder der vorgegebenen gesetzlichen Altersgrenze oder des Tatbestandes der Invalidität oder der Verwitwung für alle deutschen Staatsbürger[226].

Innerhalb der Lebensstandardsicherung erwächst der Leistungsanspruch durch Einzahlung einkommensproportionaler Pflichtversicherungsbeiträge, womit die strukturelle Äquivalenz von Beitrag und Leistung des bisherigen Systems erhalten bleibt. Ein Anspruch auf Leistungen aus der Zusatzsicherung ohne Beitragszahlungen soll nur dann möglich sein, wenn sie durch Beitragszahlungen aus anderen Quellen gespeist werden. Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisation der Zusatzversicherung sollten insbesondere Ausfallzeiten infolge von Krankheit oder z.B. Arbeitslosigkeit durch Beitragszahlungen der entsprechenden Sozialleistungsträger übernommen werden ebenso wie die Beiträge für Zeiten der Kindererziehung (mindestens zwei Jahre) aus Steuermitteln zu erbringen wären. Durch die Verkürzung der Anwartschaften auf zwei Jahre würden sich durch die Anrechnungszeit gleichen zeitlichen Umfangs pro Kind auch dem nicht erwerbstätigen Elternteil die Inanspruchnahme von Leistungen aus der Zusatzversicherung eröffnen.

Sowohl in der Grundsicherung als auch in der Zusatzversicherung würde es sich somit um eigenständig erworbene Leistungsansprüche handeln.

6.5.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Für den Bezug der Grundsicherung ist die Voraussetzung entweder ein Lebensalter für Frauen und Männer von (etwa) 63 Jahren[227], die Invalidität[228], die zum Vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben führt oder auch die Verwitwung infolge des Todes des Lebenspartners. Dies würde diejenigen Personen betreffen, die selber das Alter für den Bezug der Altersrente noch nicht erreicht haben und denen eine eigene Erwerbstätigkeit nicht oder nicht mehr zu-

[226] Für Ausländer, die über einen bestimmten Zeitraum (ca. 10 Jahre) der deutschen Steuerpflicht unterlegen haben, sollte der Bezug der Grundsicherung ebenfalls möglich sein.

[227] Für Ehepaare, bei denen erst ein Partner die gesetzliche Altersgrenze erreicht hat, könnten ergänzende Regelungen eingeführt werden.

[228] Die Bedingungen für die Inanspruchnahme des Mindesteinkommens wird im Modell nicht behandelt und bedarf, so der Autor, einer gesonderten Prüfung.

zumuten ist. Eine weitere Option innerhalb dieses Modells wäre die Einführung einer allgemeinen Invaliditätssicherung unter Einschluss des Risikos der Arbeitsunfähigkeit nicht-erwerbstätiger Personen[229]. Der Bezug der Grundsicherung setzt jedoch nicht die Aufgabe der Erwerbstätigkeit voraus.

Für den Bezug von Leistungen aus der Zusatzversicherung sind zum einen die Erwerbstätigkeit, also Beiträge, und zum anderen das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze[230] die notwendigen Voraussetzungen, wobei grundsätzlich jedem Bürger, also auch den Nicht-Erwerbstätigen, die Möglichkeit des freiwilligen Beitritts offen stehen sollte.

6.5.8 Die Leistungsform

Gemäß den Forderungen, dass die Grundsicherung mindestens in Höhe der (damaligen) Sozialhilfeansprüche für die verschiedenen Haushaltstypen bemessen sein sollte und es nicht zu einer wirtschaftlichen Abkoppelung der Bezieher von Grundsicherungsrenten gegenüber den übrigen Haushalten kommen darf, wäre es erforderlich, das Mindestsicherungsniveau auf 50% des durchschnittlich verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens festzulegen[231] und entsprechend der Veränderungsrate dieses Einkommens zu dynamisieren. Die Leistungsform wäre jedoch bei Erfüllung der Anspruchvoraussetzungen grundsätzlich für alle Bezieher der Grundsicherung einheitlich. Allerdings ist in diesem Modell zu berücksichtigen, dass – wie bereits erwähnt – die Konzeption der Grundsicherung als bedarfsorientierte Leistung eine Differenzierung entsprechend der Zahl und dem Alter der in der Bedarfsgemeinschaft des Haushaltes zusammenlebender Personen mit dem Ziel der Gewährleistung eines äquivalenten Versorgungs- und Wohlstandsniveaus für die verschiedenen Haushaltstypen erfordert. Konkret sieht der Vorschlag von Kohl in der Tat so aus, dass der Leistungsumfang bei einem Rentner-Ehepaar nicht auf das Doppelte eines alleinstehenden Rentners festzulegen wäre, sondern wegen der mit der gemeinsamen Haushaltsführung verbundenen Ersparnis auf einen Betrag von etwa 140% - 160% der einfachen Grundsicherung. Insofern würden den verschiedenen Haushaltsformen unterschiedliche Leistungsformen zu Grunde liegen.

---

229 Z.B. Hausfrauen, die aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig sind.

230 Versicherungsmathematische Zu- bzw. Abschläge könnten es gestatten, den Zeitpunkt des Rentenbezugs innerhalb eines bestimmten zeitlichen Korridors (etwa zwischen dem 55. und 70. Lebensjahr) flexibel zu gestalten.

231 Dies entsprach in der Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts ca. 25% des durchschnittlichen Brutto-Erwerbseinkommen.

Der Berechnungsmodus der Renten innerhalb der Zusatzversicherung kann in Bezug auf das anders definierte versicherungspflichtige Einkommen wesentliche Elemente der (damaligen) Rentenformel übernehmen, wonach sich die individuelle Rentenhöhe aus der Versicherungsdauer und der persönlichen Bemessungsgrundlage ergibt. Die Neuerung im Modell nach Kohl würde u.a. auch darin bestehen, dass sich die persönliche Bemessungsgrundlage aus dem Durchschnitt der „besten“ 10 – 15 Verdienstjahre ergeben soll. Außerdem soll die maximal anrechnungsfähige Versicherungsdauer auf 30 – 40 Jahre begrenzt werden. Da zudem die Zusatzversicherung auf dem Sockel der Grundsicherung aufbaut, so Kohl, könnte der Steigerungssatz pro Versicherungsjahr auf ca. 1% p.a. des versicherten Einkommens abgesenkt werden. Durch das nach wie vor gültige Prinzip der Beitragsäquivalenz würden auch in der Komponente der Zusatzsicherung unterschiedliche Leistungsformen vorliegen.

6.5.9 Die Finanzierungsform

Durch das Steuer-Transfer-System im Bereich der Grundsicherung wird grundsätzlich am Prinzip des Umlageverfahrens festgehalten.

Auch innerhalb des Systems der Zusatzversicherung gibt der Autor des Modells dem Umlageverfahren den Vorzug vor einer kapitalgedeckten Finanzierung.

6.5.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Leistungen aus der Grundsicherung sollten vollständig aus Steuermitteln finanziert werden. Um eine administrative Autonomie zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, einen vom Staatshaushalt separierten Fond und die Finanzierung durch zweckgebundene Steuern[232] einzurichten oder auch eine Wertschöpfungssteuer einzuführen. Weiterhin müsste zum einen sichergestellt sein, dass das Steueraufkommen ausschließlich zur Finanzierung der Grundsicherung eingesetzt wird und zum anderen, dass es die Finanzierung der Grundsicherung vollständig abdeckt. Der hierfür erforderliche Steuersatz wäre dem vorausberechneten Bedarf mehrjährig konstant zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen festzusetzen.

[232] Z.B. durch eine proportionale Einkommensteuer.

Das Zusatzversicherungssystem bezieht seine Beiträge hingegen entweder ausschließlich von den Pflichtversicherten auf der Basis des individuellen Arbeitseinkommens[233] oder die Beiträge sind von denjenigen Instanzen innerhalb des öffentlichen Haushaltes zu entrichten, in deren Zuständigkeitsbereich die sozialen Tatbestände fallen, die zu einem Ausfall oder einer Minderung des Erwerbseinkommens führen. Eine weitere Neuerung würde die Differenzierung der Beitragssätze nach der Kinderzahl darstellen, da nach Auffassung von Kohl das Aufziehen von Kindern gewissermaßen einen „naturalen Beitrag“ zur gesellschaftlichen Alterssicherung darstellt, der bei der Bemessung der monetären Beiträge zu berücksichtigen sei.

6.5.11 Die Leistungsarten

Die Grundsicherung umfasst grundsätzlich nach wie vor die bereits bestehenden Leistungsarten, also die „Rente“ wegen Alters, wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und der Rente wegen Todes, wobei innerhalb des Modells nach Kohl die jeweiligen „Unterarten“ wegfallen würden.

6.5.12 Die Besteuerungsart

Das bedarfsorientierte Mindesteinkommen, das bei Eintritt des Risikos Alter bzw. Invalidität bzw. Verwitwung in Form der Grundsicherung gewährt wird, sollte dem Empfänger netto zur Verfügung stehen, also steuerfrei bleiben. Zur Begründung führt Kohl an, dass damit eine bislang nicht gegebene Parallelität und automatische Kopplung von steuerlichem Freibetrag und Grundsicherungsniveau in der Sozialpolitik realisiert wird, welche zu einer höheren internen Konsistenz von Sozial- und Steuerpolitik beitragen würde (1994: 506). Mit dieser Verknüpfung würde eine automatische Indexierung der Freibeträge gewährleistet sein, die diese in ihrer Kaufkraft konstant halten und so „heimlichen Steuererhöhungen“ vorbeugen würde[234].

---

[233] Eine weitere Möglichkeit sieht Kohl darin, als Basis der Beitragsentrichtung nicht das individuelle Arbeitseinkommen, sondern das steuerpflichtige Haushaltseinkommen heranzuziehen, da bei der Einkommensbesteuerung typischerweise auch Familienstand und Kinderzahl als relevante Merkmale berücksichtigt werden und so de facto Familien mit Kindern einen relativ geringeren Beitrag zu leisten haben als Ledige bzw. Kinderlose.

[234] Sofern die Indexierung über den Kaufkraftvergleich hinausgehen würde, wäre damit eine im Laufe der Zeit sich kumulierende steuerliche Entlastung im unteren Einkommensbereich verbunden, die, so Kohl, steuer- wie sozialpolitisch durchaus gerechtfertigt werden könnte.

Während die Grundsicherung keiner Besteuerung unterliegen soll, schlägt Kohl für die zweite Komponente der Alterssicherung vor, dass die Leistungen aus der Zusatzversicherung in Abhängigkeit ihrer Höhe und ihrem Zusammentreffen mit weiteren Einkommen mit dem individuellen Steuersatz zu besteuern wären. Nach Steuerabzug würden die Zusatzrenten in ihrem Nettobetrag im Vergleich zu den Grundrenten langsamer steigen, womit nach Auffassung von Kohl die Grundsicherungs-Komponente im System der öffentlichen Alterssicherung im Laufe der Zeit größeres Gewicht erhalten würde und damit dem Gedanken des Solidarausgleiches und des sozialen Grundrechts ein höherer Stellenwert eingeräumt werden würde. Kohl führt weiterhin aus, dass entsprechend dem steuerlichen Korrespondenzprinzip die obligatorischen Beiträge zur Zusatzversicherung vollständig vom steuerpflichtigen Einkommen abzugsfähig sein sollten, da sie das verfügbare Einkommen und damit die Basis der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Haushalte mindern. Allerdings wäre aus verteilungspolitischen Gründen der Variante des Abzuges eines bestimmten Prozentsatzes der Vorsorgeaufwendungen von der Steuerschuld der Vorzug zu geben, da bei dieser Variante die Steuerersparnis für alle Steuerpflichtigen prozentual gleich wäre, während es bei der zuvor erwähnten Alternative, der vollen Abzugsfähigkeit des individuellen Versicherungsbeitrages, zu einer höheren Steuerersparnis führen würde, je höher der Grenzsteuersatz wäre. Insgesamt gesehen würde es sich im Modell nach Kohl um eine nachgelagerte Besteuerungsart handeln, bei dem die Renten vollbesteuert wären, mit einem Freibetrag in Höhe des Grundsicherungsniveaus[235].

6.5.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Die Ersetzung des bestehenden, von der gesetzlichen Rentenversicherung dominierten Systems, durch die Kombination einer öffentlich organisierten Grund- und Zusatzsicherung würde nach Auffassung von Kohl nur durch die Anwendung des Umlageverfahrens finanzierbar sein, um eine Doppelbelastung der Erwerbstätigen-Generation zu vermeiden. Bei geänderter Aufteilung der Finanzierung auf Steuern und Beiträge sollten Anrechnungen von bereits erworbenen Ansprüchen und laufenden Renten nach dem neuen System realisierbar sein. Die Voraussetzung für einen gleitenden Übergang der materiellen Auswirkungen wäre jedoch,

[235] Dieses Konzept würde im Einklang mit der verfassungsmäßig gebotenen substanziellen Harmonisierung von GRV und Beamtenversorgung stehen, auch wenn nach Kohl die Systeme institutionell vorerst getrennt bleiben sollten. Dies wäre deshalb erforderlich, weil die Beamtenpensionen – bis auf einen Versorgungsfreibetrag – der Steuerpflicht unterliegen und der bisherige Steuerfreibetrag künftig auf das Grundsicherungsniveau anzuheben und auf alle Rentenempfänger anzuwenden sei.

dass genügend Ressourcen aus Steuern und Sozialbeiträgen in vergleichbaren Umfang wie im bestehenden System zur Verfügung stehen. Somit wäre die Gesamtfinanzierung hinsichtlich der Einnahmenaufbringung gegenüber dem Status Quo als weitgehend kostenneutral anzusehen.

Die Betrachtung der Leistungsseite zeigt, dass auch hier weitgehende Kostenneutralität wenn nicht sogar eine Kostenersparnis zu erwarten wäre. Dem rechtsstaatlichen Postulat folgend, dass bei Veränderungen Besitzstände gewahrt werden sollen, müssten zunächst Vergleichsberechnungen zwischen bisherigen Rentenansprüchen und neuem Grundsicherungsanspruch durchgeführt werden. Da die haushaltsbezogenen Grundsicherungsleistungen von Beginn an an alle Berechtigten ausgezahlt werden sollten, erscheint es nach Kohl gerechtfertigt, die bisherigen Rentenleistungen um genau diesen Betrag zu vermindern. Wenn sich aus den Berechnungen ergeben sollte, dass der alte Rentenanspruch bzw. die laufende Rente höher ist als nach dem neuen Modell, würden Anspruch bzw. Rente zwar erhalten bleiben, in Zukunft jedoch langsamer ansteigen. Der Teil des Rentenanspruchs, der den Grundsicherungsanspruch übersteigt, würde auf die künftige Zusatzversicherung übertragen werden, wodurch der Gesamtrentenanspruch, bestehend aus Grund- und Zusatzrente in den meisten Fällen gleich bleiben würde[236]. Sollten die Vergleichsberechnungen jedoch zu dem Ergebnis führen, dass der Grundsicherungsanspruch höher ist als der Rentenanspruch nach dem bestehenden (alten) System zu erwarten wäre, würde eine Aufstockung der bisherigen Renten bzw. Ansprüche bis zur Höhe des Grundsicherungsniveaus erfolgen.

Die Erhöhung der Leistungen der Grundsicherung im gleichen Umfang wie die bisherigen GRV-Rentenansprüche, würde, so Kohl, sicherstellen, dass „diejenigen Rentenansprüche nach altem Recht, die einmal unterhalb des Grundsicherungsniveaus lagen, in Zukunft nicht irgendwann wieder aufleben. Da in diesen Fällen nur eine Vergleichsberechnung zum Umstellungszeitpunkt erforderlich wäre, würde dies zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis führen“ (1994: 520).

Während die Verwaltung und Organisation der Zusatzsicherung in die bestehenden Verwaltungs- und Organisationsstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung ohne ersichtlichen Mehraufwand integrationsfähig sein dürften, wären lediglich Kosten für die Verwaltung und Organisation der Grundsicherung zu erwarten, denen jedoch auf der anderen Seite Einsparun-

[236] Allerdings würden die Leistungen aus beiden Systemen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basieren.

gen durch Kompetenzbündelungen oder den Wegfall von Bedürftigkeitsprüfungen oder Kontrollen wegen Leistungsmissbrauch entgegenstehen dürften.

Grundsätzlich könnte auch eine Übernahme der Verwaltung der Grundsicherungsleistungen durch bereits bestehende Strukturen von staatlichen oder hoheitlichen Behörden denkbar sein, die bereits armutsvermeidende Leistungen gewähren, nur nicht in der vorgeschlagenen Form einer Grundsicherung. Insofern ist das Modell nach Kohl zumindest unter dem Blickwinkel der zu erwartenden Kosten für den Systemwechsel verwaltungstechnisch durchaus ohne zu erwartende Mehrkosten realisierbar.

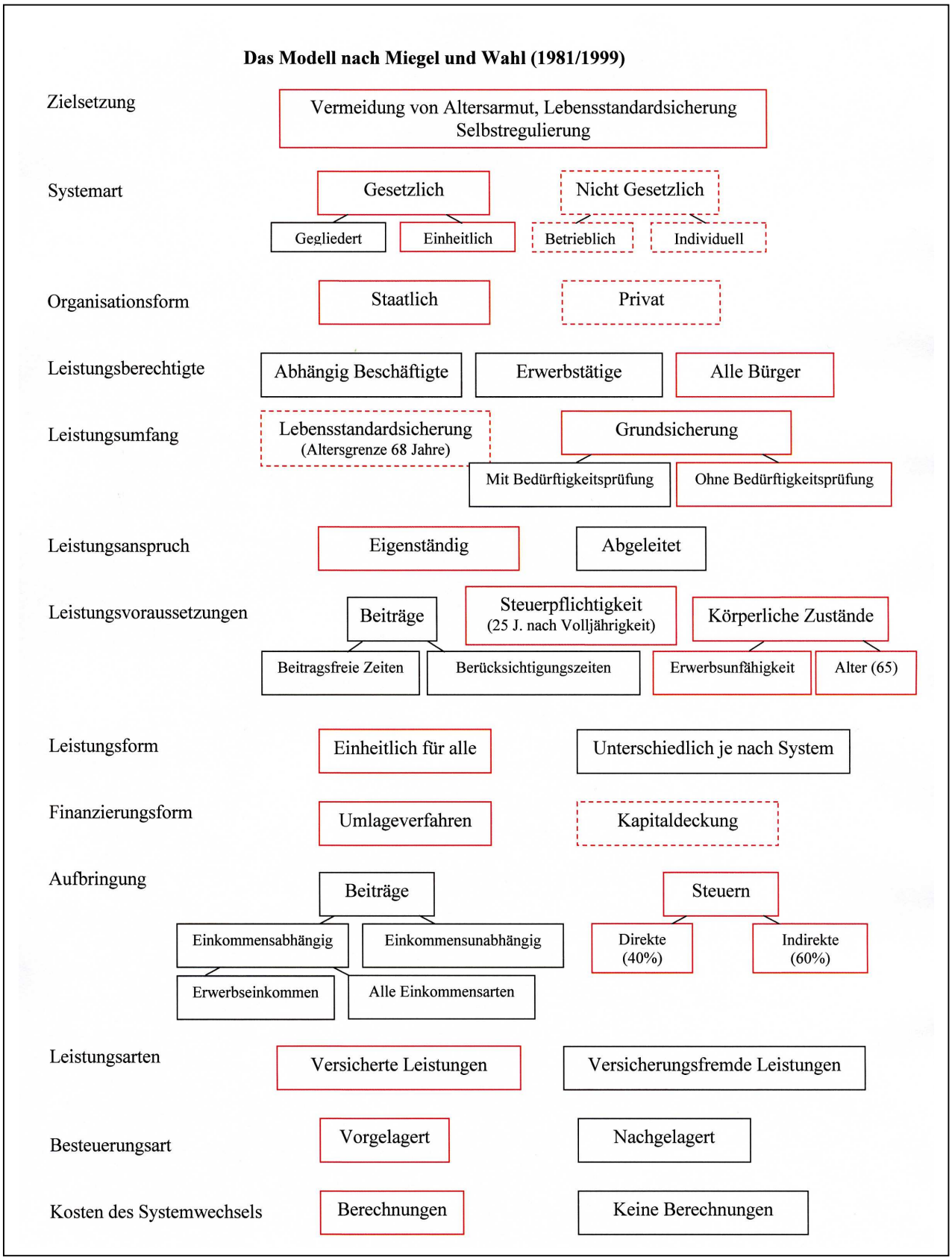
Geht man von der Bereitschaft der Wirtschaft aus, dass die bisherigen Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen in Arbeitnehmereinkommen umgewandelt werden, wäre der Systemwechsel auch für die Wirtschaft kostenneutral.

Zusammenfassend entstehen durch die Umstellung auf das Modell nach Kohl Mehrkosten somit alleine durch bestimmte sozialpolitische Problemgruppen. Dies wären z.B. Personen, die entweder bisher keine Ansprüche oder nicht in voller Höhe des Grundsicherungsbetrages erzielt hätten, also z.B. Hausfrauen oder bisherige Klein- und Hinterbliebenenrentner, deren Rentenhöhe eine Differenz zum Niveau der Grundsicherung aufweist und die entsprechend aufgestockt werden müssten.

6.6 Das Modell nach Miegel/Wahl

Ein seit bereits Anfang der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts in der wissenschaftlichen Diskussion befindliches Modell, das 1999 in leicht revidierter Form erneut zur Diskussion gestellt wurde, stammt von dem Autorenpaar Meinhard Miegel und Stefanie Wahl des Institutes für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.[237]. Auch dieses Modell weist einen sehr hohen Grad an technischer Differenzierung sowie inhaltlicher Breite auf, so dass auch in diesem Fall alle Grundkomponenten mittels des vorgeschlagenen Schemas analysiert werden können (s. Abb. 24).

Abb. 24: Das Modell nach Miegel und Wahl



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

[237] Dieses Konzept wurde auch von Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf unter dem Begriff der „Bürgerrente“ vertreten.

6.6.1 Die politische Zielvorgabe

Das IWG-Modell postuliert vor dem demografischen und beschäftigungspolitischen Hintergrund die Forderung nach einer umlagefinanzierten, solidarischen Grundsicherung, die die einzelnen Personen nach ihren Möglichkeiten und Präferenzen durch betriebliche und/oder private Vermögensbildung ergänzen sollen. Diese solidarische Grundsicherung würde gewährleisten, dass alle Menschen im Alter auskömmlich versorgt seien und zudem für die wirtschaftlich Schwächeren den individuellen Lebensstandard sichern. Die Sicherung eines überdurchschnittlichen Lebensstandards sollte jedoch den Bürgern selbst überlassen bleiben. Die hierfür benötigten Mittel würden sukzessive durch den abnehmenden Finanzbedarf bzw. –aufwand der solidarischen Grundsicherung frei werden.

Die Autoren argumentieren, dass auf diese Weise alle Bürger zur Finanzierung der solidarischen Grundsicherung herangezogen werden und der Staat wiederum die Bürger soweit aus seiner Vormundschaft entlässt, als sie dieser nicht mehr bedürfen.

Eine weitere politische Zielvorgabe von Miegel und Wahl stellt der Schutz gegen politische Manipulationen dar. Die Autoren fordern, dass über Veränderungen des Systems zukünftig jeweils ein breiter politischer Konsens herbeigeführt werden müsse. Durch die Verwaltung der Grundsicherung in Form einer Selbstverwaltungskörperschaft sei zudem eine weitgehend automatische Funktionsweise des Systems gewährleistet.

Die Argumentationslinie der Autoren für eine solidarische Grundsicherung und eine private Vorsorge wird durch die These aufgebaut, dass die Funktionsfähigkeit aller Formen der Teilhabe Nicht-mehr Aktiver an der Wertschöpfung von bestimmten Voraussetzungen abhängt, die wiederum nicht für alle Formen gleich sind: „So wirken sich der Bevölkerungsaufbau, die Rolle der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß, Vermögensverhältnisse oder bestimmte gesellschaftliche Bedingungen und Bedürfnisse recht unterschiedlich auf private und öffentliche Vermögen aus. Da diese Voraussetzungen ständigem Wandel unterworfen sind, müssen auch die Formen der Teilhabe verändert werden, um die Versorgung Nicht-mehr Aktiver zu gewährleisten“ (1999: 39).

6.6.2 Die Systemart

Innerhalb des Systems der Alterssicherung soll die solidarische Grundsicherung universellen Charakter haben und gesetzlich vorgeschrieben sein. Die weiteren Komponenten der Alterssicherung, die betriebliche und private Vorsorge sollen hingegen nicht gesetzlich vorgeschrieben sein bzw. bleiben, wobei jedoch der Umfang der beiden Einkommensmöglichkeiten im Alter stark auszubauen wäre.

6.6.3 Die Organisationsform

Die gesetzlich vorgeschriebene Grundsicherung sollte nach Miegel/Wahl ausschließlich staatlich organisiert sein.

6.6.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Da die Grundzüge der solidarischen Grundsicherung allgemein und gleich sein sollen, würden auch in diesem Modell alle Bürger in die gesetzliche Alterssicherung einbezogen werden. Konkret würde die Grundsicherung für Alte, Erwerbsunfähige und Hinterbliebene, also für alle Bürger Geltung erlangen. Auch in diesem Modell würde die Innovation gegenüber dem bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung darin bestehen, dass die Leistungsgewährung keine Unterschiede trifft zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen, Erwerbspersonen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen.

6.6.5 Der Leistungsumfang

Der Leistungsumfang der Grundsicherung sollte einschließlich des gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungsbetrages 52,5% des Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung betragen[238]. Die Leistungen aus der Grundsicherung wären zudem steuerfrei durch einen in der

[238] Nach diesem Modell würde die Grundsicherung im Jahr 2000 in Höhe von 818 Euro im Monat gezahlt werden, wobei von diesem Betrag noch ca. 153 Euro als Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge abzuführen

Höhe identischen Steuerfreibetrag. Zur Begründung des Betrages in Höhe von 52,5% des Volkseinkommens führen Miegel und Wahl an, dass zur Vermeidung von Altersarmut 50% nicht unterschritten werden sollten und zur Schaffung von Freiräumen und Anreizen zur privaten Vermögensbildung der Prozentsatz von 55 nicht überschritten werden sollte. Die Höhe der Grundsicherung solle jährlich der Entwicklung des Volkseinkommens angepasst werden. Durch diese Verknüpfung wäre sichergestellt, dass die Empfänger von Leistungen aus der gesetzlichen Alterssicherung an der Einkommensentwicklung insgesamt, insbesondere an die der Kapitaleinkommen, beteiligt sind und nicht – im Gegensatz zum bestehenden System – nur an der Entwicklung der Nettoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung[239].

6.6.6 Der Leistungsanspruch

Die Eigenständigkeit des Leistungsanspruches ist nach Miegel/Wahl eine Forderung, die sich aus der abnehmenden Verlässlichkeit des Familienverbandes und der auf ihm gründenden abgeleiteten Versorgungsansprüche von Verwitweten und Waisen ergibt. Die Gewährung der Grundsicherung soll unabhängig von der wirtschaftlichen Bedürftigkeit, jedoch nur auf Antrag erfolgen. Diese Regelung würde sowohl einen positiven Anreiz darstellen, durch private Vermögensbildung einen eigenen Beitrag zur Alterversorgung zu leisten als auch zum Wegfall des kostenintensiven bürokratischen Aufwandes führen, der mit entsprechenden Bedürftigkeitsprüfungen verbunden ist. Ein weiteres Argument für die Gewährung der Grundsicherung unabhängig von der wirtschaftlichen Bedürftigkeit liege darin, dass sie, in den Fällen, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt, ihren diskriminierenden Charakter verlieren würde.

Das Modell sieht zudem die Option vor, den Leistungsanspruch auf Grundsicherung erst nach dem 65. Lebensjahres geltend zu machen, wobei sich dieser nach versicherungsmathematischen Grundsätzen erhöhen würde. Aufgrund der Möglichkeit der verzögerten Inanspruchnahme der Grundsicherung, würde ein Anreiz geschaffen werden, für einen überschaubaren Zeitraum individuell Vorsorge zu treffen und z.B. durch Verlängerung der Erwerbstätigkeit von drei Jahren, ab dem 68. Lebensjahr über einen Grundsicherungsanspruch in Höhe von knapp zwei Dritteln des Pro-Kopf-Volkseinkommens zu verfügen. Mit dieser Flexibilisierung

---

wären. Durch die Beitragszahlung an die gesetzliche Krankenversicherung würde, so Miegel und Wahl, auch dieses System auf ein tragfähiges Fundament gestellt werden (1999: 127).

239 Die Autoren heben diesen Aspekt besonders hervor, da sie von einer zunehmenden Bedeutung von Wissen und Kapital im Wertschöpfungsprozess bei gleichzeitigem Anstieg häufig gering entlohnter Nicht-Normalarbeitsverhältnisse ausgehen (1999: 134).

der Anspruchsvoraussetzungen wäre nach Meinung der Autoren durch die Grundsicherung eine individuelle Lebensstandardsicherung möglich.

Für den Umgang mit Altansprüchen im Zeitraum des Überganges zur Grundsicherung schlagen die Autoren vor, dass zum Zeitpunkt der Umstellung der Finanzierung von Beiträgen auf Steuern alle fälligen und nicht fälligen Ansprüche, die eine Person gegen das „alte“ gesetzliche Alterssicherungssystem hat, zum ermittelten Grundsicherungsbetrag in ein prozentuales Verhältnis gesetzt werden sollen, wobei die weitere Behandlung dieser Ansprüche in Abhängigkeit vom Lebensalter der Berechtigten erfolgt. So würden z.B. die Altansprüche von Personen, die am Stichtag das 40. Lebensalter vollendet haben und deren Altansprüche mindestens so hoch wie die der Grundsicherung sind, einen jährlichen Zuwachs von 2% des Grundsicherungsbetrages erfahren. Bei Personen, die das 40. Lebensjahr vollendet haben, jedoch keine Altansprüche haben oder diese geringer sind als die Grundsicherung, steigen sie jährlich um 4% des Grundsicherungsbetrages, bis dieser erreicht ist. Danach steigen nicht fällige Ansprüche weiter um jährlich 2% des Grundsicherungsbetrages. Fällige Ansprüche, die mindestens so hoch sind wie die der Grundsicherung, würden sich wiederum wie das Pro-Kopf-Volkseinkommen der Bevölkerung entwickeln. Hinterbliebenenrenten und ähnliche Ansprüche, die nach dem Stichtag entstehen, würden entsprechend zu behandeln sein (1999: 144).

6.6.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für den Bezug der Grundsicherung aus Altersgründen sind nach diesem Modell die Vollendung des 65. Lebensjahres sowie 25 Jahre Steuerpflichtigkeit nach Volljährigkeit. Berechtigte könnten nach Eintritt des Versorgungsfalles zudem unbeschränkt erwerbstätig sein. Der Erhalt der Grundsicherung im Falle der Erwerbsunfähigkeit wäre an eine fünfjährige Steuerpflicht und an eine Erwerbstätigkeit gebunden, wobei die Erwerbsunfähigkeit alle 2 Jahre überprüft werden würde.

Für Waisen und Halbwaisen stellen eine fünfjährige Steuerpflichtigkeit wenigstens eines Elternteiles nach dessen Volljährigkeit und vor Eintritt des Vorsorgungsfalles die Voraussetzungen für die Grundsicherung dar. Die Erzieher von Waisen oder Halbwaisen erhalten dann eine Grundsicherung in halber Höhe des Regelsatzes, wenn der zu Erziehende selbst Anspruch auf Grundsicherung hat und nicht älter als 12 Jahre ist.

6.6.8 Die Leistungsform

Die Leistungsform im IWG Bonn-Modell wäre – von der Möglichkeit der Zuschläge bei späterer Inanspruchnahme der Altersicherungsleistungen nach dem 65. Lebensjahr abgesehen – für alle Berechtigten einheitlich, d.h. auch unabhängig von der Haushaltsform des Beziehers.

6.6.9 Die Finanzierungsform

Am Prinzip des Umlageverfahrens für die Grundsicherung wird auch in diesem Modell festgehalten. Hingegen präferieren die Autoren für die Anlage des privaten Vermögens den Kapitalmarkt.

6.6.10 Die Einnahmenaufbringung

Nach Vorstellung der Autoren wird die Grundsicherung ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert und zwar zu 60% durch die Erhöhung indirekter[240] und zu 40% durch die Erhöhung direkter[241] Steuern. Zugleich würden alle bisherigen Rentenbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entfallen. Zur Begründung für die ausschließliche Aufbringung der Mitteln als Steuern führen Miegel und Wahl an, dass diese Finanzierungsform die einzige Möglichkeit darstellt, die Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft heranzuziehen, zumal durch dieses Steuersystem die individuelle Leistungsfähigkeit berücksichtigt werde, was wiederum die Voraussetzung für ein sozial ausgewogenes Alterssicherungssystem sei. Weiterhin werde dadurch der Faktor Arbeit substanziell entlastet, was den Wirtschafts- und Vermögensstandort Deutschland konkurrenzfähiger machen würde. Schließlich würden durch die Steuerfinanzierung, insbesondere durch die Erhöhung der indirekten Steuern, Wettbewerbsverzerrungen abgebaut ebenso wie Exporte aufgrund niedrigerer Arbeitskosten billiger und Importe durch höhere indirekte Steuern teurer werden würden.

Das Zahlenverhältnis von 60 zu 40 begründen die Autoren damit, dass die überproportionale Finanzierung der Grundsicherung über indirekte Steuern in den deutlich größeren Vorteilen

---

[240] Hierzu zählen z.B. die Umsatzsteuer, die Verbrauchssteuer, die Mineralölsteuer, die Tabak- und Alkoholsteuer sowie Einfuhrabgaben.

[241] Hierunter fallen die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer.

liegt, die der wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsteil aus der Grundsicherung ziehen würde. Andererseits ist der Unterschied dennoch nicht so groß, so dass der solidarische Ausgleich zwischen den wirtschaftlich Leistungsfähigeren und Schwächeren bei dieser Verteilung von indirekten und direkten Steuern erhalten bleiben würde. Die Einsparungen auf Seiten der Arbeitgeber durch die nicht mehr zu entrichtenden Versicherungsbeiträge sollen zu etwa einem Drittel bei den Arbeitgebern verbleiben. Der übrige Betrag soll an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Mit dieser Regelung würde ein fairer Ausgleich der steuerlichen Mehrbelastungen von Arbeitnehmern und –gebern bewirkt. Im Bereich des öffentlichen Dienstes wäre eine entsprechende Regelung zu treffen.

Von Miegel und Wahl durchgeführte Modellberechnungen zeigen, dass der Gesamtaufwand für die Finanzierung der Grundsicherung im langfristigen Mittel knapp 30% unter dem Aufwand liegt, der erforderlich ist, um den alten bzw. erwerbsunfähigen Bevölkerungsteil in gleichem Umfang wie bisher über öffentliche Transfers an der Wertschöpfung teilhaben zu lassen. Die nicht mehr benötigten Finanzierungsmittel im Rahmen der gesetzlichen Alterssicherung könnten dann zum Zwecke der privaten Vermögensbildung eingesetzt werden.

6.6.11 Die Leistungsarten

Die Grundsicherung umfasst die Sicherung im Falle des Eintretens der Risiken Alter, Erwerbsunfähigkeit sowie Verwitwung bzw. Verwaisung.

6.6.12 Die Besteuerungsart

Das Einkommen aus der Grundsicherung soll dem steuerlichen Freibetrag entsprechen, also steuerfrei bleiben. Entsprechend liegt eine vorgelagerte Besteuerung vor.

6.6.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Das Modell nach Miegel und Wahl führt als eines der wenigen Modelle in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eine konkrete Berechnung der zu erwartenden Kosten und

Ausgaben im Zeitraum des Übergangs an. Hierfür gilt es, so die Autoren, zum einen die Ausgaben für die Befriedigung der Altansprüche und zum anderen die Ausgaben für die schrittweise aufbauenden Grundsicherungsansprüche quantitativ zu erfassen. Unter Bezug auf die im Jahr 1999 der Veröffentlichung des Vorschlages geltende Rechtslage wurde davon ausgegangen, dass sich das Renteneintrittsalter von Altersrentnern von damals im statistischen Mittel von 59 Jahren auf 62 Jahren in 2020 erhöhen wird. Eine weitere Modellannahme ist, dass das Pro-Kopf-Volkseinkommen und das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt während des gesamten Übergangs konstant bleibt ebenso wie die übrigen volkswirtschaftlichen Aggregate[242].

Die Autoren geben an, dass die *Ausgaben für Altansprüche* im Übergangszeitraum von 2020 bis 2040 ohne Berücksichtigung von realem Pro-Kopf-Wachstum und Strukturveränderungen in den Preisen von 2000 für das erste Jahr ca. 513 Mrd. DM betragen[243] und sich bis zum Ende des Zeitraumes im Jahr 2040 auf immerhin noch ca. 128,9 Mrd. DM belaufen würden[244]. Das in der zentralen Tendenz stetige Abschmelzen der jährlichen Beträge[245] resultiert aus dem Umstand, dass mit Beginn des Übergangs keine weiteren Ansprüche im Rahmen des gesetzlichen Alterssicherungssystems mehr entstehen und durch das parallele Anwachsen der Grundsicherungsansprüche Sozialhilfeleistungen an ältere Personen stark rückläufig sein werden. Nach ca. 50 Jahren wären sämtliche Altansprüche befriedigt, doch würden sie dann nicht mehr eigenständig in Erscheinung treten, da sie faktisch in der Grundsicherung aufgehen bzw. von dieser überlagert werden würden.

Zur Finanzierung der *Ausgaben für die Grundsicherung* berechnen die Autoren z.B. für das zehnte Jahr nach der Einführung einen Betrag von ca. 81 Mrd. DM, wobei die Grundsicherung im ersten Jahr noch keine Ausgaben verursacht, da die ersten Grundsicherungsansprüche erst nach einem Jahr fällig wären. In dieser Zeit würde jeder Berechtigte, dessen Altanspruch geringer ist als die Grundsicherung einen Anspruch in Höhe von 4% des Grundsicherungsbetrages erwerben. Durch diesen jährlichen Zuwachs von 4% hätten spätestens nach 25 Jahren

---

[242] Nach Miegel und Wahl würde die Schlüssigkeit ihrer Modellrechnung dadurch nicht berührt. Denn jede Änderung des Pro-Kopf-Volkseinkommens hätte eine entsprechende Änderung des Grundsicherungsanspruches zu Folge, so dass die relative Belastung der Volkswirtschaft mit öffentlichen Transfers zugunsten des alten Bevölkerungsteiles gleich bleiben würde (1999: 145).

[243] Von diesem Betrag fallen ca. 414 Mrd. DM für Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für Aufwendungen von Rehabilitationsmaßnahmen an, die Ausgaben für Leistungen an Versorgungsempfänger (Beamtenpensionen und ähnliches) sowie die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt an Personen im Lebensalter belaufen sich auf ca. 99 Mrd. DM und 8 Mrd. DM fallen für Verwaltungskosten an (1999: 145f.).

[244] Im Jahr 2000 wären dies 12,8% des Bruttoinlandsproduktes, im Jahr 2040 3,9% (1999: 147).

[245] Die Kosten stehen in Abhängigkeit der demografischen Stärke der jährlichen Rentenzugänge sowie der durch verschiedene Erwerbsbiografien erworbenen unterschiedlich hohen Renten- und Versorgungsansprüchen der jeweiligen Rentnergenerationen (1999: 147).

alle Berechtigten einen Anspruch auf den vollen Grundsicherungsbetrag. Hinzu kämen die Aufwendungen für den Personenkreis, dessen Altansprüche – obwohl sie mindestens so hoch sind wie die Grundsicherung – bis zur Fälligkeit um 2% des Grundsicherungsbetrages wachsen. Auf diese Weise würden sich die Ausgaben für die Grundsicherung z.B. im 20. Jahr nach der Einführung auf 172 Mrd. DM, im 30. Jahr auf 291 Mrd. DM und im 40. Jahr – nahe dem Gipfel der demografiebedingten Belastung der Alterssicherungssysteme – auf 349 Mrd. DM belaufen.

Die Zusammenführung der Kosten für die Befriedigung der Altansprüche und des Aufbaus der Grundsicherung würden demnach z.B. im Jahr 2020 485 Mrd. DM betragen, um dann in Abhängigkeit der starken Zunahme der älteren Bevölkerungsteile z.B. im Jahr 2030 nochmals auf 551 Mrd. DM anzusteigen. 2040 lägen die Gesamtkosten mit 478 Mrd. DM ungefähr so hoch wie im Jahr 2020 und ab 2050 würden infolge des Wegfalls der Befriedigung von Altansprüchen Ausgaben für die Grundsicherung in Höhe von 373 Mrd. DM zu bewältigen sein.

Tab. 6: Ausgaben für die gesetzliche Alterssicherung im Übergang 2000 – 2040 ohne Berücksichtigung von realem Pro-Kopf-Wachstum und Strukturveränderungen (in Preisen von 2000)

	2000	2010	2020	2030	2040
BIP*					
in Mrd. DM	4.004,7	3.945,6	3.819,6	3.620,0	3.349,9
Altansprüche					
in Mrd. DM	512,6	401,4	312,9	259,2	128,9
in vH des BIP	12,8	10,2	8,2	7,2	3,9
Grundsicherung**					
in Mrd. DM	0,0	80,6	171,6	291,3	348,6
in vH des BIP	0,0	2,0	4,5	8,0	10,4
Ausgaben insgesamt					
in Mrd. DM	512,6	482,0	484,5	550,5	477,5
in vH des BIP	12,8	12,2	12,7	15,2	14,3

Quelle: Miegel und Wahl, 1999, S. 150.

Bedingt durch die Einnahmenaufbringung ausschließlich durch Steuern müsste nach den Berechnungen der Autoren im Jahr 2000 das Gesamtvolumen der indirekten Steuern um rund die Hälfte (50%) von etwa 419 Mrd. DM auf 630 Mrd. DM und das der direkten Steuern um reichlich ein Viertel (25%) von etwa 455 Mrd. DM auf 584 Mrd. DM erhöht werden[246] (1999:

[246] Diese Beträge stehen im Widerspruch zu den Angaben auf S. 136 von Miegel und Wahl, wonach sich das Gesamtvolumen im Jahr 2000 der indirekten Steuern um ein Sechstel von etwa 419 Mrd. DM auf 489 Mrd.

149). Nach Einschätzungen von Miegel und Wahl würde sich auf dem Gipfel der demografiebedingten Belastung im Zeitintervall von 2030 bis 2040 das Gesamtvolumen der direkten Steuern gegenüber heute (1999) sogar um ca. zwei Fünftel (40%) und das der indirekten Steuern um etwa zwei Drittel (66%) erhöhen, was dazu führen würde, dass die durchschnittliche Lohnsteuer dann 26% und die Mehrwertsteuer 11,5% bzw. 26,5% betragen würde (1999: S. 149)[247].

6.7 Das „Modell der solidarischen Alterssicherung“ der katholischen Verbände

In den Jahren 2002 – 2004 haben katholische Verbände unter der Federführung der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) ein Rentenmodell entwickelt, das einen Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung in ein zweistufiges System staatlicher Alterssicherung, bestehend aus einer weitestgehend universell gewährten Sockelrente und einer an die Erwerbstätigkeit gebundenen Arbeitnehmer-Pflichtversicherung vorsieht. Ergänzend ist ein Ausbau der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge vorgesehen, der die dritte Stufe des Rentenmodells darstellen soll.

Das Modell weist in allen Untersuchungsdimensionen durchaus detaillierte Vorschläge auf, so dass auch für dieses Modell ein hoher Grad an inhaltlicher und technischer Differenzierung vorliegt (s. Abb. 25).

6.7.1 Die politische Zielvorgabe

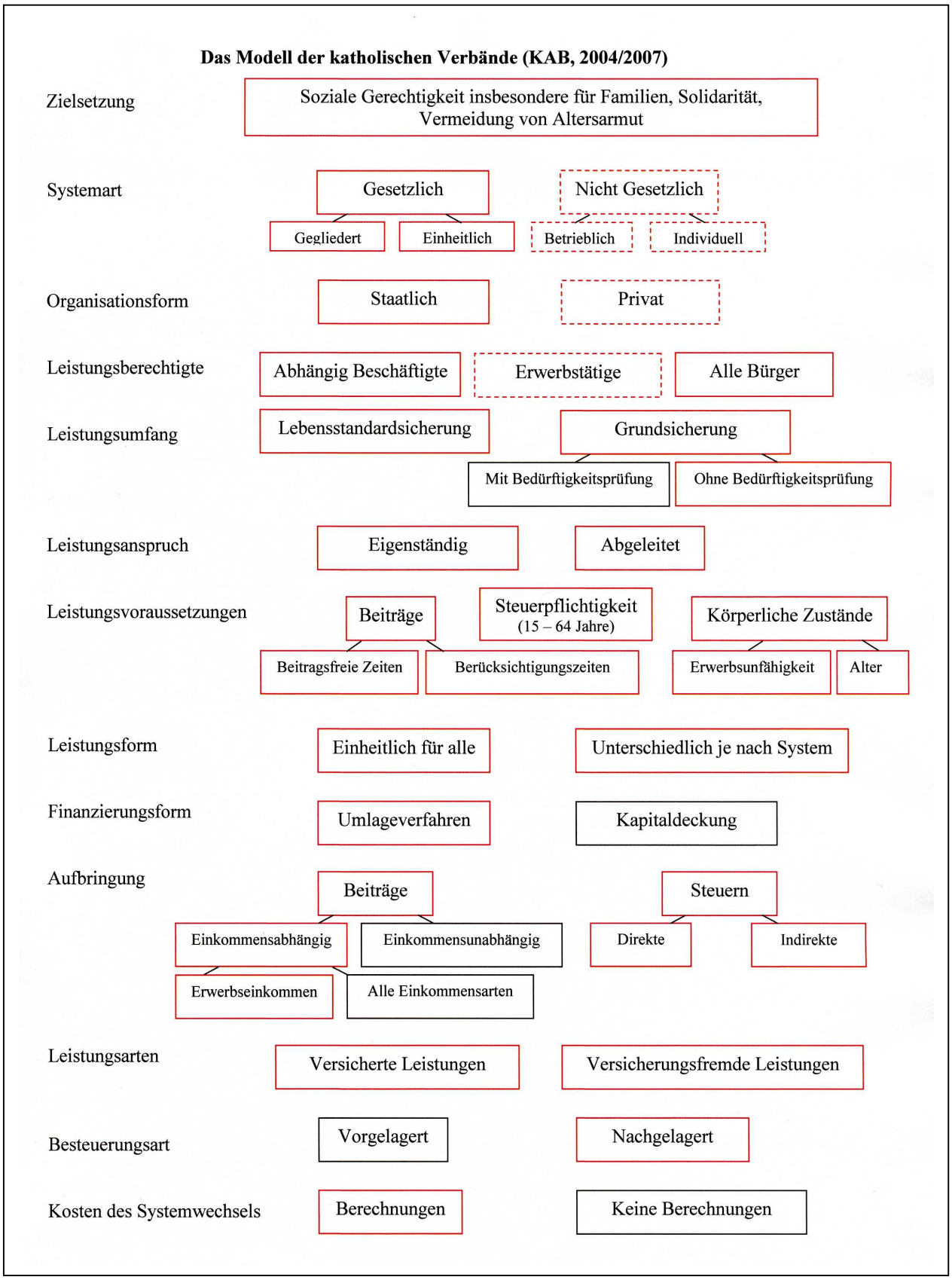
Unter Berufung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1987[248] fordern die geistigen Urheber des Modells als tragende Elemente „soziale Gerechtigkeit“ – insbesondere für Familien – und „Solidarität“.

DM und das der direkten Steuern um knapp ein Zehntel von etwa 455 Mrd. DM auf 498 Mrd. DM erhöhen würde.

[247] Diese Angaben stehen ebenfalls im Widerspruch zu den Angaben auf S. 136, wonach sich auf dem Gipfel der demografiebedingten Belastung zwischen 2030 und 2040 die Lohnsteuer für einen durchschnittlich verdienenden Beschäftigten lediglich auf 24% und die Mehrwertsteuer von 7 auf 10,5%. bzw. von 16 auf rund 24% im Vergleich zum Jahr 2000 erhöhen würde.

[248] „Die gesetzliche Versicherung beruht im Wesentlichen auf dem Gedanken der Solidarität ihrer Mitglieder sowie des sozialen Ausgleichs und enthält von jeher auch ein Stück sozialer Fürsorge. Die annähernd gleichmäßige Förderung des Wohls aller Mitglieder der Solidargemeinschaft mit besonderer Berücksichtigung der Hilfsbedürftigen steht im Vordergrund.“ BVerfG 76, 256 S. 300ff. (2004: 1).

Abb. 25: Das Modell der katholischen Verbände



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIA, 1998.

Grundlage dieses politischen Leitbildes ist zum einen der christliche Glaube und zum anderen die katholische Soziallehre und die neue Enzyklika von Papst Benedikt XVI[249]. Entsprechend sollen z.B. die Vorstellungen vom gerechten Lohn, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, die gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen oder auch der Subsidiaritätsgedanke, wonach der Arbeitgeber bzw. der Staat einer moralischen Verpflichtung gegenüber dem Arbeitnehmer besitzt, Eingang in die Ausgestaltung der Alterssicherung finden.

Mit diesem Reformmodell soll insbesondere den eingetretenen und sich abzeichnenden Veränderungen des Arbeitsmarktes Rechnung getragen und Altersarmut vermieden werden. Hierzu bedürfe es einer Reformpolitik der sozialen Sicherungssysteme, die den strukturellen Wandel der Arbeitsgesellschaft berücksichtige und die soziale Sicherung auf eine neue Grundlage stelle. Die solidarische Sicherung der Lebensrisiken solle auch künftig gewährleistet sein und zugleich sollen die Arbeitskosten deutlich gesenkt werden.

Um diese politischen Zielvorgaben zu erreichen, sehen die Autoren zum einen eine stärkere einkommensbezogene Umverteilung im Rahmen der staatlichen Alterssicherung durch Einbeziehung aller positiven Einkünfte in die Finanzierung vor. Zum anderen soll eine Begünstigung von Personen mit geringem Erwerbseinkommen und mit Lücken in den Versicherungsbiografien durch die Gewährleistung einer bedarfsunabhängigen Mindestsicherung im Alter jenseits und unabhängig von der Erwerbsbiografie erfolgen. Mit dieser Reform sollen weiterhin größere Freiräume für die ergänzende betriebliche und private Altersvorsorge geschaffen werden, die im Reformmodell zum Regelfall der Altervorsorge werden soll. Im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge wird die Forderung erhoben, Ansprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge beitragsbezogen zu gestalten, die bei einem Betriebswechsel nicht verloren gehen. Die Zielvorgabe der dritten Stufe ist die Sicherung des Lebensstandards für den Zeitraum nach dem Eintritt in den Ruhestand.

6.7.2 Die Systemart

Die erste Stufe des Alterssicherungsmodells, eine „Volksversicherung“ in Form einer Sockelrente, soll weitestgehend universellen Charakter haben und gesetzlich vorgeschrieben sein. Die zweite Stufe, die am Erwerbseinkommen orientierte Arbeitnehmer-Pflichtversicherung,

[249] Dort heißt es: „Die gerechte Ordnung der Gesellschaft und des Staates ist zentraler Auftrag der Politik. Ein

soll ebenfalls im Gesetz festgeschrieben sein. Hingegen könne die dritte Stufe, bestehend aus der betrieblichen und privaten Vorsorge, nicht-staatlich angeboten werden.

6.7.3 Die Organisationsform

Während die ersten beiden Stufen, die an die Stelle der bestehenden Rentenversicherung treten würden, staatlich organisiert sein sollen, kann die dritte Stufe privat, also nicht-staatlich, organisiert sein.

Durch die einseitige Einnahmenaufbringung in der Sockelrente durch die Einwohner, die der Steuerpflicht unterliegen, sollten die Selbstverwaltungsorgane in der ersten Stufe nur noch durch die „Versicherten“ zu besetzen sein.

In der zweiten Stufe wäre ebenfalls eine Selbstverwaltung zu gewährleisten, jedoch entsprechend der Einnahmenaufbringung mit paritätischer Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

6.7.4 Der Kreis der Leistungsberechtigten

Die Sockelrente:

Der Kreis der Leistungsberechtigten erstreckt sich auf alle Einwohner Deutschlands. Bei der Leistungsgewährung soll es keine Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen, Erwerbspersonen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen geben.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

Am Kreis der Leistungsberechtigen sind gegenüber dem bestehenden System keine Veränderungen vorgesehen, d.h. wer sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, soll auch leistungsberechtigt sein. Es wird davon ausgegangen, dass auch die Möglichkeit der freiwilligen Ver-

---

Staat, der nicht durch Gerechtigkeit definiert wäre, wäre nur eine große Räuberbande“ (2004: 3).

sicherung für Selbstständige und Freiberufler innerhalb der Pflichtversicherung bestehen bleibt.

6.7.5 Der Leistungsumfang

Der Betrag der gewährten „Sockelrente“ würde sich in Anlehnung an die Höhe der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II („Arbeitslosengeld II“) und den Regelbedarf nach dem SGB XII (Sozialhilfe) im Jahr 2005 auf monatlich € 410[250] belaufen. Mit diesem Betrag orientiere sich die Sockelrente an der Höhe des soziokulturellen Existenzminimums einer Einzelperson. Dieser Wert soll im Laufe der Zeit – im Einklang mit dem SGB II – den Veränderungen des Aktuellen Rentenwertes gemäß SGB VI angepasst werden, womit sich die Sockelrente im selben Maße wie die individuellen Ansprüche auf eine erwerbsbezogene Zusatzrente entwickeln würde.

Wie die gesetzlichen Renten nach geltendem Recht unterliegen auch die Renten im Reformmodell Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung – mit dem halben Beitragssatz – und zur gesetzlichen Pflegeversicherung der Rentner. Die aus dem Rentenbudget zu zahlende, andere Hälfte der Krankenversicherungsbeiträge verteilt sich dabei auf Dauer automatisch gemäß der durchschnittlichen Relation von Sockelrente zu erwerbsbezogenen Zusatzrenten auf die beiden getrennten Haushalte dieser Systeme.

Die Bemessung der Rentenhöhen und die Modalitäten der Beitragserhebung innerhalb der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung könnten unverändert bleiben, allerdings sollte für Ehepaare ein generelles Ehegatten-Rentensplitting eingeführt werden. Diese Regelung würde implizieren, dass bei Ehepaaren, von denen kein Partner von der Versicherungspflicht befreit ist, alle Entgeltpunkte, die einer der beiden Ehegatten während der Dauer der Ehe erwerben würde, jeweils hälftig ihren beiden Rentenkonten zugeschrieben werden. Im gemeinsamen Erlebensfall beider Partner blieben ihre Rentenansprüche unberührt, im Fall der Hinterbliebenenschaft entfiele die Ermittlung abgeleiteter Ansprüche.

[250] Ohne Kosten für das Wohnen und Heizen.

Die Rentenhöhe aus der ersten Stufe und der zweiten Stufe zusammengenommen sollte einem Netto-Betrag monatlich entsprechen, der sich nach geltendem Recht für eine Rente aus 40 erworbenen Entgeltpunkten errechnet[251].

6.7.6 Der Leistungsanspruch

Die Sockelrente:

Der Leistungsanspruch für den Bezug der Sockelrente wird eigenständig mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze erworben, wobei auch – wie bereits erwähnt – die Selbstständigen und die Beamten grundsätzlich anspruchsberechtigt sind.

Der Aufbau des Leistungsanspruchs vollzieht sich *pro rata temporis*, d.h. mit einer Zunahme des Anspruchs um 2% des oben erwähnten Höchstbetrages pro Jahr. Der so aufgebaute Leistungsanspruch würde für diejenigen Personen, die zum Zeitpunkt der Systemumstellung das fünfzehnte Lebensjahr überschritten haben, somit seine volle Höhe (100%) mit Vollendung des 65. Lebensjahres erreichen.

Die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung:

Ansprüche auf Leistungen der Arbeitnehmerversicherung werden mit Vollendung des 65. Lebensjahres wirksam. Vorzeitige ebenso wie spätere Inanspruchnahmen wären mit versicherungsmathematischen Ab- bzw. Zuschlägen verbunden, entsprechend dem geltenden Rentenrecht.

6.7.7 Die Leistungsvoraussetzungen

Die Voraussetzung für den Bezug der Sockelrente ist zum einen die unbeschränkte Steuerpflicht, d.h. in der Regel durch den gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, im Alter von 15

[251] Im Jahr 2004 wäre dies ein Betrag in Höhe von ca. 950,- Euro monatlich gewesen.

bis 64 Jahren und zum anderen das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze von (noch) 65 Jahren[252].

Die Gewährung einer Rente aus der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung setzt weiterhin die Einzahlung von Beiträgen voraus. Die Bewertung diverser rentenrechtlicher Zeiten bliebe im Rahmen der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung weitgehend nach geltendem Recht[253] bestehen. Neben den Zeiten der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit sollten auch Zeiten der häuslichen Pflege von Angehörigen und der Erziehung sowie der Betreuung von Kindern gewertet werden. Allerdings wird von den Autoren des Reformmodells gefordert, dass die Anrechnung von Kindererziehungszeiten von derzeit drei Jahren pro Kind auf sechs Jahre bzw. sechs Entgeltpunkte verdoppelt werden sollte.

6.7.8 Die Leistungsform

Die Leistungsform in der ersten Stufe der Alterssicherung wäre einheitlich für alle, während sie in der zweiten und dritten Stufe – je nach (individuellen) Voraussetzungen – unterschiedlich erfolgen würde.

6.7.9 Die Finanzierungsform

Am Prinzip des Umlageverfahrens wird sowohl in der ersten als auch in der zweiten Stufe festgehalten. Hinsichtlich der Finanzierungsform für die betriebliche und private Vorsorge ergehen keine Empfehlungen.

6.7.10 Die Einnahmenaufbringung

Die Einnahmenaufbringung der *Sockelrente* soll durch eine proportionale Abgabe aller Steuerpflichtigen im Alter unter 65 Jahren erfolgen, die jedoch nicht allein auf Einkommen aus unselbstständiger Arbeit erhoben wird, sondern auf alle positiven Einkünfte im Sinne des

[252] Bei Heraufsetzen des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre würde sich das Zeitintervall von 15 bis 66 Jahre erhöhen.
[253] Z.B. die Bewertung der Zeiten für Arbeitslosigkeit.

Einkommensteuerrechts. Die Abgabe soll in Höhe von ca. 5,5% aller positiven Einkünfte bemessen sein, wobei die Erhebung dieser Abgabe auf individueller Basis ermittelt[254] werden würde. Lediglich der Betrag des Existenzminimums von kindergeldberechtigten Kindern, gemessen am einkommensteuerrechtlichen Kinderfreibetrag und am Freibetrag für die Ausbildung, Betreuung und Erziehung von Kindern wäre von den positiven Einkünften absetzbar.

Wegen der Individualveranlagung wären die jeweiligen Freibeträge für allein zur Einkommensteuer veranlagte Eltern maßgeblich. Im Falle von zusammen zur Einkommensteuer veranlagten Ehepaaren kämen diese halbierten Freibeträge aber zweimal zur Anwendung, sofern jeder Ehegatte über positive Einkünfte verfügen würde, die die Freibeträge überschritten. Die Abgabe zur Finanzierung der Sockelrente würde nur bis zu einer gewissen Bemessungsgrenze erhoben werden, die exakt der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. nach Umsetzung der Reform – der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung entsprechen sollte.

Die Autoren stellen klar, dass die Abgabe zur Finanzierung der ersten Stufe keine Steuer im herkömmlichen Sinne darstelle und auch darstellen soll, damit für die Sockelrente ein eigentumsähnlicher Schutz begründet werden kann, der sie vor kurzfristigen haushaltspolitischen Maßnahmen schützt. Da weiterhin nur die Steuerpflichtigkeit, nicht jedoch die Abgabe selbst den Sockelrentenanspruch begründet, kann die Abgabe aus ökonomischer Sicht auch nicht ohne weiteres als Beitrag bezeichnet werden. Demnach wirke die Abgabe im Hinblick auf ihre Anreizeffekte bezüglich der Erzielung steuerpflichtiger Einkünfte in voller Höhe wie eine Einkommenssteuer.

Die Budgets der ersten und zweiten Stufe des reformierten Systems staatlicher Renten sollten spätestens nach Abschluss der langen Übergangsphase, während der das Reformmodell voll wirksam wäre, vollständig getrennt sein. Bis zu diesem Zeitpunkt blieben sie durch einen Finanzausgleich verbunden. Auf Dauer sollten dann 40% aller Bundesmittel (Zuschüsse, Beiträge und Erstattungen), die nach geltendem Recht in jedem Jahr an die gesetzliche Rentenversicherung übertragen werden, in die Finanzierung der Sockelrente und 60% in die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung fließen.

[254] Die Zusammenveranlagung von Ehegatten würde demnach nicht erfolgen.

Da die *Arbeitnehmer-Pflichtversicherung* auf lange Sicht hin die Sockelrente nur noch durch zusätzliche, erwerbs- und einkommensbezogene Leistungen aufstocken soll, könnten die bislang erhobenen Beitragssätze grundsätzlich gesenkt werden. Als Zielgröße wird von den Autoren ein Prozentsatz in Höhe von 11,5% *des Bruttolohnes* vorgeschlagen, der paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringen wäre. Als Konsequenz aus dieser Entwicklung müsste auch der Gegenwert eines Entgeltpunktes herabgesetzt werden. Die Senkung dieses Wertes, des sog. Aktuellen Rentenwertes, wäre entsprechend so zu dimensionieren, dass – falls das Rentenmodell sofort wirksam werden würde – der aus Sockelrente und erwerbsbezogener Zusatzrente zusammengesetzte Rentenanspruch für einen Arbeitnehmer, der während seines Erwerbslebens 40 Entgeltpunkte erworben hat, unverändert bliebe. Abgesehen von dieser einmaligen Änderung seines Niveaus bliebe auch die Anpassungsformel für den Aktuellen Rentenwert bezüglich aller Ansprüche, die nach dem reformierten Rentenrecht erworben werden würden, unverändert.

6.7.11 Die Leistungsarten

Die Sockelrente umfasst lediglich die Existenzsicherung im Falle des Eintretens des Risikos Alter. Die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung bzw. der Erwerbsunfähigkeit sowie die Regelung der Hinterbliebenenversorgung würden durch die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung bis zum Renteneintrittsalter – bei weitestgehender Beibehaltung der nach geltendem Recht festgelegten Anspruchsvoraussetzungen – erhalten bleiben. Allerdings würde sich in diesem Fall der entstehende Rentenanspruch in seiner Höhe aus einer Sockelrenten-Komponente und einer Komponente, die nach den Maßstäben der Pflichtversicherung bemessen wird, zusammensetzen. Zurechnungszeiten nach bisherigem Muster würden bei beiden Komponenten berücksichtigt werden. Weiterhin würde eine Hinterbliebenensicherung im Rahmen der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung nur gewährt werden, bis die betroffene Person das Rentenalter erreicht hat bzw. der Anspruch für betroffene Waisen gemäß dem geltenden Rentenrecht erlöschen würde.

6.7.12 Die Besteuerungsart

Sowohl für die Bezüge der Sockelrente als auch der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung soll die nachgelagerte Besteuerung erfolgen.

6.7.13 Die Kosten des Systemwechsels bzw. der geplanten Veränderungen

Nach Aussagen der Autoren könnte der Übergang vom heutigen Rentensystem auf das vorgeschlagene Rentenmodell relativ reibungslos gestaltet werden. Hierfür sei zunächst eine getrennte Berechnung der Renten aus der derzeitigen Rentenversicherung und aus dem neuen Rentenmodell erforderlich. Die Anwartschaften nach bisherigen Rentenrecht würden ebenfalls getrennt berechnet, wobei sich ergebende Ansprüche Bestandschutz hätten. Ab dem Stichtag würde dann die Berechnung nach dem neuen Modell beginnen. Der gleitende Übergang über eine volle Erwerbsgeneration hinweg hätte die Vorteile, dass kein Rentenjahrgang besser bzw. schlechter gestellt werden würde als ein anderer Rentenjahrgang und zu keinem Zeitpunkt zusätzliche Ausgaben anfallen würden.

Im Rahmen einer Studie im ifo-Forschungsbereich „Sozialpolitik und Arbeitsmärkte“ in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, wurden sowohl Projektionen[255] zur langfristigen finanziellen Entwicklung der staatlichen Alterssicherung nach einer Umsetzung des Reformmodells sowie Modellrechnungen zu den Verteilungseffekten der Reform[256] vorgenommen, als auch mögliche Rückwirkungen der Reform auf andere Zweige der öffentlichen Finanzen, auf die Arbeitsmarktentwicklung und Ersparnis sowie auf andere Säulen der Alterssicherung. Insbesondere die Ergebnisse für die angenommenen Kosten des Systemwechsels seien nachfolgend kurz referiert:

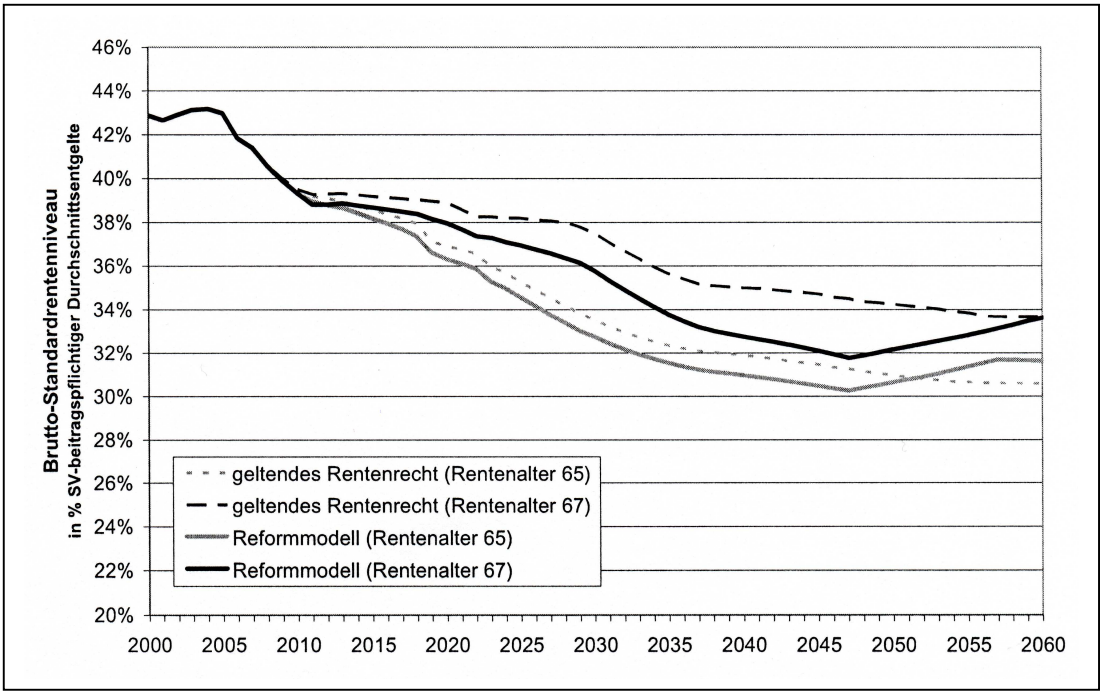
Unter der Annahme, dass das Reformmodell im Jahr 2007 in Kraft getreten wäre, würde das Modell seine volle Wirksamkeit bei der Sockelrente erst nach 50 Jahren, bei der Arbeitneh-

[255] Die Projektionen wurden auf der Basis sog. demografischer Fortschreibungen angestellt. Abgesehen von Unterschieden in den jeweils unterstellten institutionellen Regelungen beruhen sie jeweils auf denselben Annahmen zur Entwicklung von Demografie und Arbeitsmarkt. Für die Studie wurde als demografisches Szenario eine Variante („1-W2“) der 11.koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zu Grunde gelegt. Die Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung wurden an diejenigen aus dem „Rentenversicherungsbericht 2005“ sowie aus dem Bericht der sog. „Rürup-Kommission“ aus dem Jahr 2003 angepasst. Vgl. Endbericht, 2007, S. 24.

[256] Jeweils im Vergleich zum im Jahr 2007 geltenden Rentenrecht.

mer-Pflichtversicherung nach ca. 45 Jahren entfalten. Das Niveau einer Brutto-Standardrente würde nach 40 Beitragsjahren im Rentenzugang eine vergleichbare Höhe wie unter geltendem Recht erreichen, wobei sich in der Übergangsphase allerdings ein etwas niedrigeres Rentenniveau ergeben würde, da die Einführung der vollen Sockelrente langsamer verliefe als der Erwerb voller Rentenansprüche an die erwerbsbezogene Pflichtversicherung nach neuem Recht. Nach 2050 läge das Rentenniveau im Rentenmodell der katholischen Verbände jedoch leicht oberhalb des Niveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung (s. Abb. 26).

Abb. 26: Brutto-Standardrenteniveau nach 40 bis 42 Beitragsjahren (2000 – 2060)



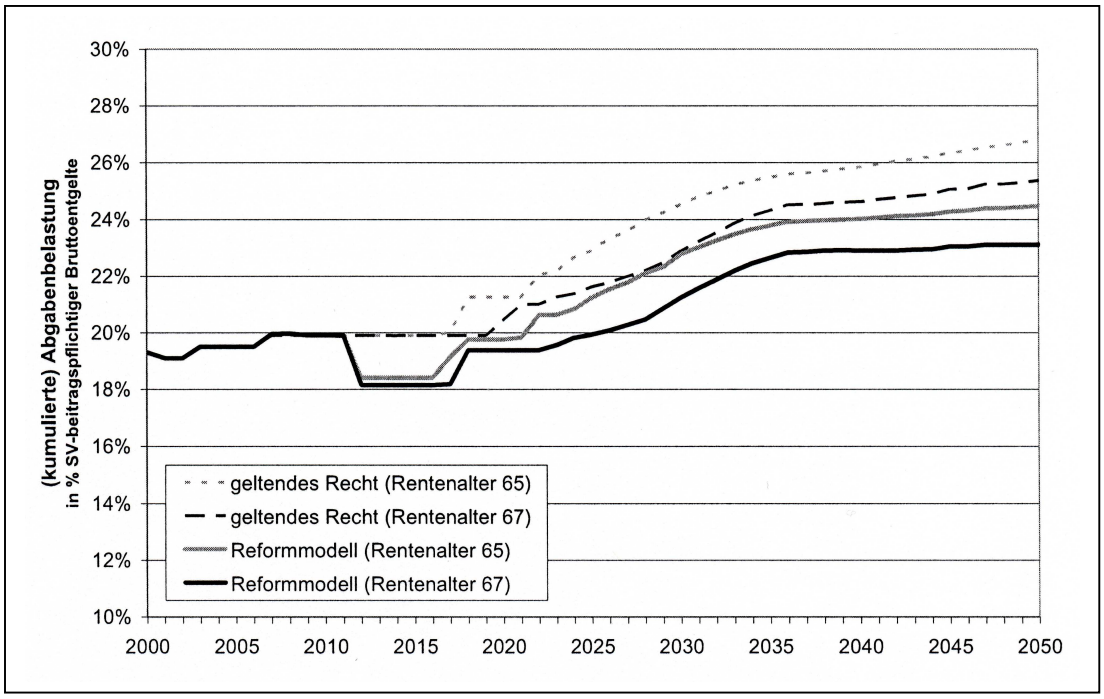
Quelle: ifo-Studie, 2007, S. 16.

Zu beachten wäre außerdem, dass die vom demografischen Wandel erzwungene, generelle Senkung des Rentenniveaus im Reformmodell Versicherte mit unterschiedlich hoher Entgeltpunktzahl nicht mehr gleich treffen würde. Vielmehr würde die einheitliche Sockelrente dafür sorgen, dass die Rentenniveausenkung bei hoher Entgeltpunktzahl stärker, bei niedriger Entgeltpunktzahl weniger stark ausfiele als an der „Standardrente“ abzulesen sei.

Aufgrund des phasenweise noch geringeren Standard-Rentenniveaus und wegen der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die Finanzierung des gesamten, zweistufigen Systems staatlicher Alterssicherung würde die Summe aller Abgabensätze, so die Verfasser der Studie, für die Sockelrente und für die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung im Reformmodell auf Dau-

er unterhalb des Beitragssatzes für die gesetzliche Rentenversicherung nach geltendem Recht liegen (s. Abb. 27).

Abb. 27: Abgabenbelastung der Arbeitsentgelte SV-Beschäftigter zur Rentenfinanzierung



Quelle: ifo-Studie, 2007, S. 16.

In konkreten Prozentsätzen ausgedrückt, könnte der Abgabensatz für die Sockelrente im Zeitraum zwischen 2007 und 2028 bei 5,3% (Summe der positiven Einkünfte aller Steuerpflichtigen) konstant gehalten werden, im Zeitraum bis 2050 würde der Beitragssatz auf 6,3% ansteigen. Da zu Beginn der Übergangsphase nur sehr wenige Leistungen der Sockelrente anfallen, sei diese mit der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung über einen Finanzausgleich zu verbinden, um die dort anfallenden Belastungen durch den Bestandsschutz für nach geltendem Recht erworbene Rentenanwartschaften zu decken. In Bezug auf die Pflichtversicherung würde der Beitragssatz mit Einführung des Reformmodells zunächst auf 14,7% der beitragspflichtigen Brutto-Arbeitsentgelte fallen und im Verlauf von weiteren ca. 6 Jahren nochmals leicht gesenkt werden können. Ab dem Jahr 2020 würde der Beitragssatz dann jedoch kontinuierlich bis zum Jahr 2050 auf höchstens 18,1% ansteigen.

In der zentralen Tendenz würden die Beitragssätze im Jahr 2050 somit um ca. 2% unter dem nach geltenden Recht fortgeschriebenen Beitragssatz liegen. Zur Verdeutlichung der Rentenfinanzierung sowohl in Prozentsätzen als auch in Absolut-Beträgen seien hier die Berechnun-

gen nach geltendem Recht sowie in der Modellannahme nach der ifo-Projektion tabellarisch dargestellt:

Tab. 7: Geltendes Recht – Rentenalter 65 Jahre

Jahr	Beitragssatz AN-Anteil (%)	Beitragssatz AG-Anteil (%)	Beitrags-einnahmen (Mrd. €)	Bundesmittel (insgesamt) (Mrd. €)
2000	9,65%	9,65%	151,9	61,2
2005	9,75%	9,75%	157,1	73,4
2010	9,95%	9,95%	173,3	78,3
2015	9,95%	9,95%	193,6	86,5
2020	10,63%	10,63%	234,0	102,6
2025	11,45%	11,45%	283,8	123,5
2030	12,27%	12,27%	342,0	149,0
2035	12,74%	12,74%	397,8	177,4
2040	12,92%	12,92%	456,6	207,1
2045	13,17%	13,17%	524,6	242,2
2050	13,40%	13,40%	598,0	283,7

Quelle: ifo-Studie, 2007, S. 179.

Tab. 8: Basisvariante – Rentenalter 65 Jahre

Jahr	Abgabensatz Sockelrente (%)	Abgabensatz ANPflV-AN (%)	Abgabensatz ANPflV-AG (%)	Beitragseinnahmen Sockelrente (Mrd. €)	Beitragseinnahmen ANPflV (Mrd. €)	Bundesmittel (insgesamt) (Mrd. €)
2000						
2007	5,3%	7,3%	7,3%	43,3	120,6	74,7
2010	5,3%	7,3%	7,3%	45,1	127,2	82,2
2015	5,3%	6,6%	6,6%	50,3	127,5	98,6
2020	5,3%	7,2%	7,2%	56,6	159,1	118,1
2025	5,3%	8,0%	8,0%	63,4	197,6	142,0
2030	5,8%	8,5%	8,5%	77,8	236,3	170,3
2035	6,4%	8,7%	8,7%	95,0	272,1	200,8
2040	6,4%	8,8%	8,8%	107,7	311,8	233,3
2045	6,3%	9,0%	9,0%	121,0	356,9	271,4
2050	6,3%	9,1%	9,1%	135,3	404,8	315,8

Quelle: ifo-Studie, 2007, S. 180.

Innerhalb der ifo-Studie wurden auch die ökonomischen Rückwirkungen des Reformmodells untersucht, die bei der Betrachtung der Kosten für den Systemwechsels ebenso wichtig sind wie der Vergleich der Bilanzen der „reinen“ Rentenfinanzierung zwischen bestehender Regelung und Reformmodell im Zeitraum der nächsten 50 Jahre.

Die Autoren kommen diesbezüglich zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass sich Einsparungen im Bereich der derzeitigen steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter, einschließlich der dabei gewährten Übernahmen von Kosten für Unterkunft und Heizung, sowie weniger klar eingrenzbare Einsparungen im Bereich des allgemeinen Wohngeldes für einen größeren Empfängerkreis ergeben. Weitere Einsparungen würden sich zudem bei den Arbeitgeberanteilen der Beiträge zur gesetzlichen Alterssicherung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte des öffentlichen Dienstes erzielen lassen. Im Aggregat würden sich – bei voller Wirksamkeit der Reform – Minderausgaben in Höhe von ca. 5 – 8 Mrd. Euro pro Jahr ergeben[257]. Die Autoren geben allerdings auch zu bedenken, dass sich diese Einsparpotentiale teilweise nur sehr langsam entwickeln würden, wobei in der Anfangsphase per Saldo sogar zunächst Mehrausgaben in Höhe von ca. bis zu 1 Mrd. Euro anfallen würden.

7. Bewertung der Alternativen

In diesem Untersuchungsabschnitt werden die einzelnen Vorschläge mittels einer hypothetischen Ziel-Wirkungsanalyse einerseits auf ihre interne Konsistenz hin überprüft, d.h. ob die selbst gesetzten Ziele mit den vorgeschlagenen Instrumenten erreicht werden können bzw. ob sie den diagnostizierten Problemen bzw. Entwicklungstrends entgegenwirken können.

In Bezug auf den Grad der Wahrscheinlichkeit der politischen Realisierbarkeit werden die Modelle andererseits daraufhin analysiert, welche Macht- und Einflusspotenziale hinter den jeweiligen Entwürfen stehen, z.B. durch eine Verortung der Modell-Autoren innerhalb der „policy community“ und ob Kompromiss- bzw. Koalitionsmöglichkeiten bestehen, z.B. durch das Vorhandensein oder dem Fehlen bestimmter (z.B. technischer) Merkmale in der „Architektur“ und/oder bestimmter Zielvorstellungen. Infolge dieser inhaltlichen Unterscheidung ist es z.B. durchaus denkbar, dass von der Systemkonstruktion her defizitäre Modelle mehrheitsfähig werden, aber Modelle von höherer Konsistenz und Tragfähigkeit keine politische Mehrheit finden.

Durch die Verknüpfung der hypothetischen Ziel-Wirkungsanalyse und den Überlegungen zur Wahrscheinlichkeit der politischen Realisierbarkeit werden die den in Kap. 1.1 formulierten Leitgedanken wieder aufgegriffen und überprüft.

7.1 Bewertung des Vorschlages des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft

Die vom Beirat vorgelegten Entwürfe zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung weisen auf der Basis des zu Grunde gelegten Analyseschemas nur einen äußerst geringen Grad an technischer Reife auf, da sie sich nur auf die Finanzierungsart beziehen. Anhand dieses Vorschlages kann allerdings gezeigt werden, welche Bedeutung die Vernetzung von einflussreichen sozialpolitischen Interessengruppen und die Nähe zum politischen Machtzentrum haben und auch lediglich einzelne vorgetragene Konstruktionsmerkmale Aufnahme in die Gesetzgebung finden können, deren Umsetzung jedoch Auswirkungen auf die gesamte Architektur der Alterssicherung haben.

Die Verortung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft innerhalb der „policy-community“ zeigt, dass es sich um ein Gremium von „externen“ wissenschaftlichen Beratern eines Ministeriums handelt, das im Jahr 1998 der FDP[258] unterstand, also eher dem Mitte/Rechts-Spektrum zuzuordnen ist. Obwohl sich der Beirat in unmittelbarer Nähe zum politischen Machtzentrum befand, ist er als „beratendes“ Instrument eines Ministeriums, das zudem in einer Regierungskoalition mit einer stärkeren Partei (der CDU) stand, innerhalb des Machtzentrums somit dennoch nur am Rande (Peripherie) zu verorten[259].

---

[257] In Werten des Jahres 2004.

[258] Der damalige Minister, Dr. Günter Rexrodt, setzte in seiner Amtszeit (1993 – 1998) eine Vielzahl von weitgehenden Maßnahmen um, die man unter die Schlagworte „Liberalisierung“, „Deregulierung“ und „Flexibilisierung“ subsumieren kann und die Ausdruck des politischen Willens der FDP waren (und sind), den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zurückzudrängen.

[259] Zum Zeitpunkt des Reformvorschlages im Februar 1998 setzte sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft aus folgenden Mitgliedern zusammen: Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann (Vorsitzender), Universität Bonn, Prof. Dr. Wernhard Möschel (Stellvertretender Vorsitzender), Universität Tübingen, Prof. Dr. Horst Albach, Humboldt Universität zu Berlin, Prof. Dr. Hermann Albeck, Universität Saarbrücken, Prof. Dr. Peter Bernholz, Universität Basel, Prof. Dr. Norbert Berthold, Universität Würzburg, Prof. Dr. Charles B. Blankart, Humboldt Universität zu Berlin, Prof. Dr. Knut Borchardt, Universität München, Prof. Dr. Ernst Dürr, Universität Erlangen-Nürnberg, Prof. Dr. Christoph Engel, Universität Osnabrück, Prof. Dr. Wolfgang Franz, Universität Mannheim / Wiss. Direktor des ZEW, Prof. Dr. Gérard Gäfgen, Universität Konstanz, Prof. Dr. Herbert Giersch, Universität Kiel, Prof. Dr. Heinz Haller, Universität Zürich, Prof. Dr. Martin Hellwig, Universität Mannheim, Prof. Dr. Helmut Hesse, Präsident der LZB in Bremen, Niedersachen und Sachsen-Anhalt / Universität Göttingen, Prof. Dr. Norbert Kloten, Präsident der LZB in Baden-Württemberg / Universität Tübingen, Prof. Dr. Günter Knieps, Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik / Universität Freiburg, Prof. Dr. Wilhelm Krelle, Universität Bonn, Prof. Dr. Ernst-Joachim Mestmäcker, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg, Prof. Dr. Manfred Neumann, Universität Erlangen-Nürnberg, Prof. Dr. Helmut Schlesinger, Präsident der Deutschen Bundesbank i.R. / Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Prof. Dr. Hans K. Schneider, Universität Köln, Prof. Dr. Olaf Sievert, Präsident der LZB in Sachsen und Thüringen, Leipzig / Universität des Saarlandes, Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, Direktor des CES / Universität München, Prof. Dr. Manfred E. Streit, Geschäftsführender Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena, Prof. Dr. Roland Vaubel, Universität Mannheim, Prof. Dr. Christian Watrin, Uni-

Untersucht man den Vorschlag des Beirates dahingehend, welche „Lesarten“ bzw. Haupterklärungstypen der Krise der gesetzlichen Rentenversicherung zu Grunde liegen sollen, dann zeigt sich, dass als ursächliche Faktoren vorrangig die damalige hohe Arbeitslosigkeit, die Tendenz der Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses sowie die Kosten der Wiedervereinigung und nachrangig auch die Belastung durch versicherungsfremde Leistungen angesehen wurden, was ausnahmslos eine Zuschreibung auf „exogene Faktoren“ darstellt.

Unter Verweis auf die sich abzeichnende demografische Entwicklung war der Beirat der Auffassung, dass dies eine Systemanpassung erforderte, die einen Kompromiss finden musste zwischen den Extremen einer Halbierung der Renten bei gleichen Beiträgen und einer Verdoppelung der Beiträge bei gleichen Renten. Dieser Kompromiss konnte nach Meinung der Experten nur durch die Aufgabe des bisherigen Umlageverfahren erreicht werden, also in der Veränderung eines „endogenen Faktors“ bzw. eines endogenen Konstruktionsmerkmales bei ansonsten gleichbleibender Ausgestaltung innerhalb der Architektur des Rentensystems. Obwohl lediglich *eine* Stellgröße des Systems verändert werden sollte, sprachen die Beiratsmitglieder von einer grundlegenden Reform des Systems (1998: 10). Dies ist insofern gerechtfertigt, da mit der Aufgabe des Umlageverfahrens auch das Prinzip des „Generationenvertrages“ aufgegeben werden sollte, was bislang die entscheidende „Wertegrundlage“ der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ausdruck brachte.

Betrachtet man sich die „Fehlerdiagnose“ des damaligen bestehenden Rentenversicherungssystems aus Sicht des Beirates genauer, so zeigt sich, dass die bisherigen Reformgesetze nach Ansicht der Wissenschaftler eine Politik der Mängelverwaltung darstellten, wenn „im Rahmen eines Umlageverfahrens die Rentenformel immer wieder von neuem geändert wird und bestenfalls damit zu erreichen ist, dass die Last der fehlenden Mittel in einer von gesellschaftlichen Kräften politisch ausgehandelten Weise zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt wird“ (1998: 10f). Der hauptsächliche Fehler sei demnach die Vernachlässigung der ökonomischen Möglichkeiten einer Vergrößerung des Sozialproduktes und eines Belastungsausgleiches im Zeitverlauf gewesen.

Aus dieser Fehlerdiagnose entwickelte der Beirat die Argumentationslinie für die Abkehr der dynamisierten Rente mit ausschließlicher Umlagefinanzierung bei dauerhaft sinkenden Bevölkerungszahlen und forderte die Ergänzung des bestehenden Umlageverfahrens durch ein

---

versität Köln, Prof. Dr. Carl-Christian von Weizäcker, Universität Köln, Prof. Dr. Eberhard Wille, Universi-

kapitalgedecktes System bzw. den vollständigen Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren[260].

Wie bereits in Kap. 6.1.1 ausgeführt, wurde als politische Zielvorgabe einzig die Kostenbegrenzung der Beitragsleistungen proklamiert unter der Annahme, durch die neue Finanzierungsart höhere Erträge erwirtschaften zu können. Die Sicherung des Lebensstandards als auch die Vermeidung von Armut im Alter wurden zwar nicht explizit als Ziele vorgegeben, sondern vielmehr als selbstverständlich vorausgesetzt. Der Beirat legte hierzu insgesamt sechs Vorschläge bzw. Szenarien für den Systemwechsel vor, die sowohl die Probleme der „Altlasten“ in Form von bestehenden Anwartschaften, Verzerrungen am Arbeitsmarkt, den Ersatz von Humankapital gegen Realkapital sowie den notwendigen Schutz gegen Risiken des Kapitalmarktes berücksichtigt hätten.

Auch wenn diese Szenarien in technischer Sicht möglicherweise sehr evaluiert und ausgereift sein mögen, kann auf eine eingehende „theoretische“ Auseinandersetzung mit den Szenarien I – IV und VI verzichtet werden, da im Zeitraum der letzten zehn Jahre durch verschiedene, nicht vorhergesehene „reale“ Ereignisse (z.B. das Platzen der „Neuen-Markt-Blase“ um die Jahrtausendwende, der Börsencrash im Zusammenhang mit dem Terroranschlag auf die Vereinigten Staaten von Amerika am 11.09.2001 oder die seit dem Jahr 2008 anhaltende weltweite Banken- bzw. Finanzmarktkrise[261]) jedes kapitalgedecktes Rentenversicherungssystem einen Großteil – je nach Ausmaß seines Grades an Kapitaldeckung innerhalb der entsprechen-

---

tät Mannheim, Prof. Dr. Hans F. Zacher, Universität München.

260 Die Wissenschaftler und Vertreter der Wirtschaft innerhalb des Beirates betonen in diesem Zusammenhang explizit, dass die sog. „Mackenroth-These“, nach der aller Sozialaufwand stets nur aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode finanziert werden könne, falsch und irreführend sei, weil die These zum einen die Möglichkeit vernachlässige, im Ausland akkumulierte Ersparnisse zu verbrauchen und zum anderen, weil sie darüber hinwegtäusche, dass sich die Last des Sozialaufwandes auf dem Wege über eine Vergrößerung des zukünftigen Sozialproduktes, die durch Ersparnis und Kapitalbildung induziert werde, leichter tragen lassen würde. Zwar wird eingestanden, dass die „demografische Verwerfung“ ein Problem für das deutsche Sozialsystem bleiben könnte, dennoch sei nur von „der Verstärkung der Kapitalbildung eine nachhaltige Entlastung zu erwarten, da die Verbesserung der Kapitalausstattung der deutschen Arbeitsplätze es ermöglichen wird, ein höheres Sozialprodukt zu erwirtschaften, als es angesichts der verminderten Erwerbsbevölkerung sonst möglich gewesen wäre. Die höhere Kapitalausstattung werde demnach die Produktion pro Arbeitsplatz vergrößern und die Möglichkeit bieten, die Erwerbsquote trotz hoher Löhne zu steigern“ (1998: 11). Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass, sofern das zusätzliche Kapital im Ausland investiert werden soll, sich die Möglichkeit böte, den demografischen Problemen durch die Wahl bevölkerungsreicher Länder auszuweichen, die jeweils erst am Beginn ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stehen würden. Infolge des ungebrochenen Wachstums der Weltbevölkerung sei ein weltweiter Mangel an attraktiven Investitionsstandorten, die einen Schutz vor einer Entwertung des Kapitals durch eine schrumpfende Bevölkerung bieten, auf absehbare Zeit nicht zu befürchten (1998: 12).

261 Das Ende der Finanzmarktkrise ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht absehbar gewesen.

den Szenarien – der angelegten Gelder verloren hätte[262] und damit eine Zielerreichung nicht möglich gewesen wäre.

Auch das vorgeschlagene Konstruktionsmerkmal, dass aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen das Kapitaldeckungssystem nicht staatlich, sondern privatrechtlich organisiert sein sollte, da „sich nur auf diese Weise das Kapital vor den Eigengesetzlichkeiten politischer Entscheidungsprozesse schützen lasse, die das Augenblicksinteresse der aktiven Interessengruppen über das langfristige Gemeinwohl stellen würden“ (1998: 13), hätte den Verlust der angelegten Gelder ebenfalls nicht verhindern können und muss als ungeeignet zur Zielerreichung der Kapitalvermehrung – zumindest was das Kapital der Privatanleger betrifft – bewertet werden. Wie die jüngsten Erfahrungen der Finanzmarktkrise gezeigt haben, bietet auch die privatrechtliche Organisation keinen Schutz vor Eigengesetzlichkeiten freier marktwirtschaftlicher Entscheidungsprozesse, die das Augenblickinteresse der (aktiven) Manager über das langfristige Interesse der Anleger bzw. das Gemeinwohl stellen.

Lediglich das Szenario V, bei dem jeder Beitragszahler eine private Ersparnis in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (z.B. 4%) seines Bruttolohnes nachzuweisen hat, die später auf dem Wege einer Verrentung aufgelöst werden soll, verdient grundsätzlich eine Hervorhebung, zumal sich dieser Vorschlag wenige Jahre später auch in einem veränderten politischen Kräfteverhältnis durchgesetzt hat und die Grundlage der im Jahr 2001 bzw. 2002 eingeführten „Riester-Rente“ darstellt. Insofern hat der Beirat in der Tat entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der aktuellen Architektur der Alterssicherung genommen, wenn auch nicht mit dem von ihm selbst präferierten Vorschlag des Szenarios VI, bei dem 50% der Altersrente durch in- und ausländische Anlagen kapitalgedeckt zu finanzieren gewesen wären.

Auch wenn das Szenario V aufgrund seiner Bedeutung, da es den Beginn des Einstiegs in das Kapitaldeckungsverfahren darstellt, eingehend erörtert werden sollte, liegen von den Autoren keine Ausführungen zur konkreten Umsetzung vor. Damit bleiben jedoch entscheidende Fragen offen, ob sich z.B. die Kosten des Systemwechsels einseitig zu Lasten der Versicherten verlagern würden, da im Vorschlag nicht ausgeführt wird, ob sich die bislang paritätische Finanzierung der Versicherungsbeiträge zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber auch auf die vorgeschriebene zusätzliche Pflichtsparquote erstrecken soll. Ebenso wenig werden von den

[262] Die seit 1999 in Schweden neu eingeführte kapitalgedeckte Prämienrente, die weitgehende Analogien zum Modell des Szenarios V des Beirates besitzt, verzeichnete bereits 3 Jahre nach Einführung einen Verlust in Höhe von etwa 12,3 Mrd. Euro bzw. 90% der angelegten Gelder. Vgl. Letzner und Tippelmann, 2003, S. 7.

Beiratsmitgliedern Größenordnungen für Verwaltungs- und Versicherungskosten genannt, mit welchen Kosten z.B. die verschiedenen Anlageformen verbunden sind, welche Aufschläge bei der Einrichtung von Fonds bei privaten Anbietern für diese Pflichtsparquote zu entrichten sind und ob sich die zu entrichtenden Gebühren z.B. danach richten, ob eher konservative Anlageformen oder eher risikoreiche Investitionsformen bevorzugt werden. Diese fehlenden Vorgaben bieten den Versicherungsanbietern jedoch die Möglichkeit, die Produkte so zu gestalten, dass vorrangig die Eigeninteressen der Versicherungswirtschaft über die der Kunden gestellt werden könnten. Solange die Ausgestaltung keine konkreten Vorgaben enthält, kann über die Zielerreichung mittels dieses Instrumentariums nur spekuliert werden.

Abschließend ist festzustellen, dass alle Vorschläge des Beirates lediglich eine Änderung der Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ziel gehabt haben, um die Beiträge durch die erhofften größeren Gewinnerträge auch in Zukunft bezahlbar zu gestalten. Dies bedeutet, das nach den Vorstellungen des Beirates das Beitragsprimat dem Leistungsprimat hätte untergeordnet werden sollen. Auch wenn das primäre Ziel der Beitragsbeibehaltung mit den entsprechenden parametrischen Veränderungen in der Rentenformel als umsetzbar eingeschätzt wird, würde dies unter Berücksichtigung des anhaltenden ausgeprägten Geburtenrückganges und der Beibehaltung des Prinzips der Beitrags- und Leistungsäquivalenz jedoch zwingend auch zu einer Reduktion des Leistungsniveaus führen, was wiederum im Widerspruch zu den bisherigen Zielgrößen in der Alterssicherung, bezüglich der Lebensstandardsicherung stehen würde.

Es ist davon auszugehen, dass die Reduktion des Leistungsniveaus als Folge der Beitragsfestsetzung den Mitgliedern des Beirates durchaus bewusst war. Da man aber bei einem Systemwechsel der Finanzierungsart von der erfolgreichen Umsetzung des Vorschlages in technischer Sicht überzeugt war und ein Scheitern, d.h. ein Unterschreiten der erwarteten Gewinnprognosen für ausgeschlossen gehalten hat, hielt man es vermutlich für angebracht, diesen Aspekt des Vorschlages nicht hervorzuheben. Die internationalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in den letzten Jahren sind jedoch ein schlagender Beweis dafür, dass die Mitglieder des Beirates, die sich aus wissenschaftlich anerkannten Finanzexperten zusammensetzten, nicht in der Lage waren, einen Zeitraum von „lediglich“ ca. 10 Jahren in seinen wirtschaftlichen Entwicklungen annähernd zuverlässig vorherzusagen und insbesondere

das mit hohen Renditen einhergehende Risiko vernachlässigten, wie dies z.B. im Falle von internationalen Finanzmarktkrisen zum Tragen kam[263].

Für die sich abzeichnenden Probleme, die mit dem ökonomischen Wandel der Arbeitswelt einhergehen, werden ebenso wenig Vorschläge unterbreitet wie für den demografischen Strukturwandel in Deutschland. Der vom Beirat geäußerten Kritik der „Mängelverwaltung“ am bestehenden System kann jedoch selbst keine konstruktive Vorgehensweise abgerungen werden. Wie die Entwicklungen in den letzten Jahren gezeigt haben, hätte die überwiegende Anzahl der verschiedenen Vorschläge ihr Ziel, die vermehrte Kapitalakkumulation, nicht erreicht. Vielmehr wäre damit zu rechnen gewesen, dass die seit dem Jahr 2000, dem empfohlenen Startpunkt der Umstellung, angesparten Beträge spätestens bis zum Jahr 2008 in großen Teilen – selbst in den empfohlenen konservativen Anlageformen – der Finanz- und Bankenkrise anheim gefallen wären[264]. Insofern sind die Vorschläge als ungeeignet zu bewerten, die vorab erklärte Zielvorgabe, die Beitragsbegrenzung mit den entsprechenden Instrumentarien zu erreichen.

Die erfolgreiche Umsetzung des Vorschlages des Szenarios V dürfte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass der Gedanke, die Altersvorsorge auch eigenverantwortlich zu betreiben, nicht nur politisch grundsätzlich mehrheitsfähig ist, sondern auch durchaus tragenden gesellschaftlichen Werten, wie, z.B. der Selbstbestimmung, der (relativen) staatlichen Unabhängigkeit oder sogar dem Leistungsprinzip, entspricht. Zum anderen konnte der zu leistende Eigenanteil zur Altersvorsorge zur Begründung herangezogen werden, den Beitragssatz innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen, ohne den Fokus auf die damit verbundene Leistungseinschränkung richten zu müssen. Die damit verbundenen vermeintlichen „Einsparungen“ stellen zudem für die Versicherungswirtschaft eine Möglichkeit dar, diese Gelder samt der staatlichen Förderungen, die somit nicht mehr in der gesetzlichen Rentenversicherung angelegt werden, in ihre Produkte zu investieren. Insofern kann festgestellt werden, dass zumindest die Interessen der Versicherungswirtschaft mit der Umsetzung der späteren „Riester-Rente“ zum Tragen kamen, auch wenn nur zu einem geringen Prozentsatz, der in absoluten Größen jedoch beachtliche Größendimensionen annehmen kann und wird.

---

[263] Dem Bericht des Beirates ist nicht zu entnehmen, ob die Empfehlungen einstimmig angenommen worden sind oder ob auch Minderheitenvoten vorlagen. Insofern ist eine konkrete Zuordnung der einzelnen Vorschläge und Fehleinschätzungen zu bestimmten Personen oder Personengruppen nicht möglich.

[264] Als Nachweis dieser Vermutung sei u.a. auf die Zusammenschlüsse und Übernahmen sowie die Milliardenverluste der meisten Landeszentralbanken in Deutschland verwiesen, zumal drei Mitglieder des Beirates zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Vorschläge aktive Präsidenten der Landeszentralbanken Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und Leipzig waren.

7.2 Bewertung des Vorschlages von Börsch-Supan

Der Autor ist Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik sowie Direktor des „Mannheim Institute for the Economics of Aging (MEA)“ an der Universität Mannheim[265]. Börsch-Supan war Mitglied der sog. „Rürup-Kommission“, ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie Verfasser zahlreicher Reformvorschläge zur Ausgestaltung der Alterssicherung. Innerhalb der „policy-community“ ist Börsch-Supan als ausgewiesener Experte für Volkswirtschaftslehre, insbesondere der Makroökonomik und Wirtschaftspolitik, in einer Vielzahl von Gremien stark vernetzt und wird vielfach als Berater herangezogen[266]. Durch die Vielzahl der Verflechtungen ist eine genaue Verortung des Autors nicht präzise vorzunehmen. Dadurch, dass Börsch-Supan lediglich als „Berater“ und nicht als direkter Träger politischer Entscheidungen anzusehen ist, kann jedoch auch in diesem Fall eher von einer peripheren Stellung innerhalb des politischen Machtzentrums bzw. des „inner circle“ gesprochen werden.

Die Kritik bzw. die Ursachenzuschreibung von Börsch-Supan an der bestehenden Krise der gesetzlichen Rentenversicherung richtet sich gegen die einseitige Finanzierungsart im Umlageverfahren sowie gegen die geringe Transparenz der Verbindung zwischen Beiträgen und Rentenzahlungen bzw. der Kosten und Leistungen. Obwohl somit endogene Faktoren als krisenursächlich angesehen werden, fordert Börsch-Supan dennoch keine grundlegenden Reformmaßnahmen in Form einer radikalen Abkehr vom bestehenden System, sondern vielmehr eine technische bzw. qualitative Optimierung der vorhandenen Ausgestaltungsmerkmale.

Betrachtet man sich das Ziel, eine höhere Transparenz von Kosten und Leistungen zu erreichen, so kann dies über den Vorschlag von Börsch-Supan in Form einer regelmäßigen Benachrichtigung des Versicherten über seinen „persönlichen“ Kontostand nur zum Teil erreicht werden. Zwar wird dem Einzelnen dadurch regelmäßig vor Augen geführt, was ihn unter bestimmten Annahmen, die keineswegs als garantierte Zusagen zu interpretieren sind, im Rentenalter als Leistungsanspruch zusteht. Wie jedoch die „stillschweigenden verwaltungstechnischen“ Änderungen des Rentenniveaus dadurch unmittelbar offengelegt werden könnten,

---

[265] Das Institut wird sowohl aus Drittmitteln (ca. 60%) als auch mit Geldern der Versicherungswirtschaft (ca. 40%) finanziert.

[266] Börsch-Supan ist u.a. Mitglied im Erweiterten Vorstand des Vereins für Socialpolitik, Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998 – 2002), Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat am Institut für Weltwirtschaft in Kiel, Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) und Koordinator des EU Forschungsverbundes SHARE.

kann nicht nachvollzogen werden. Hierzu müssten in den Benachrichtigungen Informationen enthalten sein, die der Rentenversicherungsträger zum einen nicht bereitwillig preisgeben dürfte, wenn mit diesen Änderungen absichtlich Absenkungen des Rentenniveaus intendiert sind. Zum anderen dürften die „einfachen und übersichtlichen Kontostandsinformationen“ durch die Hinzufügung der entsprechenden Informationen einen Umfang erreichen, der das ursprüngliche Ziel einer höheren Transparenz der Kosten und Leistungen unterlaufen würde.

Schließlich muss auch noch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass die „stillschweigenden verwaltungstechnischen Änderungen“ in Form von nicht-intendierten Wirkungen zu Senkungen des Rentenniveaus geführt haben, da sie (die Auswirkungen) von den Rentenversicherungsträgern selbst nicht erkannt worden sind.

Die zweite von Börsch-Supan gesetzte Zielgröße, die Nachhaltigkeit der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, die durch eine Reform der umlagefinanzierten, öffentlichen Pflichtversicherungssäule und durch eine ergänzende kapitalgedeckte, private Säule erfolgen soll, dürfte ebenfalls nicht bzw. nicht in dem vorhergesagten Umfang erreicht werden.

Die Reform der umlagenfinanzierten Pflichtversicherung sollte, wie bereits in Kap. 6.2.8 ausgeführt, auch eine Neuregelung der Rentenformel aufweisen. Die Forderung nach einer sich selbststabilisierenden Rentenanpassungsformel untermauert Börsch-Supan mit einem ausgeklügelten Rentnerquotienten als zentrale Größe, der die Entwicklung der Demografie und der Erwerbstätigkeit zusammenfasst. Den bisherigen möglichen Polen, die durch die Rentenformeln politisch gewollt konstruiert worden sind – einem stabilen Rentenniveau (Leistungsorientierung) auf der einen Seite und einem stabilen Beitragssatz (Beitragsorientierung) auf der anderen Seite – möchte der Autor ein „natürliches“ Gleichgewicht entgegensetzen, was jedoch durch die unterschiedlichen Gewichtungen von Leistungs- und Beitragsorientierung in den jeweiligen Generationen nicht möglich ist, was Börsch-Supan selbst eingesteht. Dennoch ist durch die Einführung einer Hilfskonstruktion in Form eines Gewichtungsparameters („α“ im Exponenten) grundsätzlich ein Kompromiss zwischen der Anpassung an die Lohnentwicklung als auch an die Entwicklung der Demografie und der Erwerbstätigkeit mathematisch möglich, womit sich in der Tat mittels der entsprechenden Daten eine über die Zeit fortlaufend selbst stabilisierende Rentenformel ergeben würde.

Das damit verbundene Problem erkennt aber auch Börsch-Supan, indem er anmerkt, dass man erst einmal wissen muss, was man eigentlich innerhalb des Rentensystems stabilisiert haben möchte. Die Schwierigkeit, eine Rentenformel zu finden, die gegen politische ad hoc-Eingriffe immun ist, liegt demnach nicht in der technischen Umsetzung, sondern besteht nach wie vor darin, zuerst einen Konsens darüber zu finden, was mit der Rentenformel politisch gewollt und mehrheitsfähig zum Ausdruck kommen soll.

Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, dass ein sich selbst stabilisierendes und regulierendes System früher oder später einen Entwicklungsverlauf nehmen kann, der mehrheitlich nicht gewünscht ist und somit wiederum politische ad hoc-Eingriffe erfordert, was z.B. anhand der Rentenerhöhungen im Jahr 2008 belegt werden kann, die sich gemäß der aktuellen Rentenformel nach nicht ergeben hätten. Weiterhin geht mit der vorgeschlagenen Rentenformel auch ein Verlust der Transparenz verloren, einer Zielvorgabe, die Börsch-Supan selbst in Bezug auf das Kosten-Leistungsverhältnis gesetzt hat. Mit der mathematischen Komplexität der Formel, die aus technischer Sicht erforderlich für die Selbstregulation des Rentenniveaus notwendig sein mag, geht jedoch andererseits die Akzeptanz durch die fehlende Nachvollziehbarkeit seitens der Versicherten verloren, was den gewonnenen Nutzen durch die „technische“ Optimierung wieder zunichte machen dürfte. Auch besteht die Gefahr, dass die gesetzliche Rentenversicherung durch solche Elemente nur noch durch einen kleinen Kreis von Experten verwaltet werden kann und sich so möglicherweise sogar einer politischen Kontrolle entziehen könnte.

Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen die Einnahmenaufbringung der zukünftigen beiden Säulen der Altersvorsorge. Durch das Einfrieren der Beiträge innerhalb der ersten, staatlich organisierten Säule über einen Übergangszeitraum von sieben Jahre hinweg soll das Rentenbudget pro Rentner insgesamt um die Zielgröße von ca. einem Drittel gesenkt werden, wobei die entstehende Rentenlücke über die Erträge in der zweiten, privat organisierten und kapitalgedeckten Säule kompensiert werden würde. Obwohl Börsch-Supan von „geringeren Beiträgen“ in der gesetzlichen Pflichtversicherung spricht, kommt es de facto nicht zu einer finanziellen Entlastung der Beitragszahler, sondern es werden zunächst (für sieben Jahre) lediglich zusätzliche finanzielle Mehrbelastungen durch Beitragserhöhungen vermieden, die mit (späteren) beachtlichen Leistungseinschränkungen verbunden sind. Die vermiedenen „Mehrbelastungen“ in der ersten Säule kommen stattdessen als Beitragszahlungen in der zweiten Säule zum Tragen, die für bestimmte Geburtsjahrgänge (1948 – 1960) nach den Berechnungen von

Börsch-Supan zu „Übergangskosten“ von maximal 1,1% des Bruttoeinkommens[267] (oder etwa 2% des Nettoeinkommens) eines durchschnittlichen Arbeitnehmers führen würden.

Börsch-Supan argumentiert, dass diese Beträge deutlich unter denjenigen Aufwendungen liegen würden, die die Steigerungen des Beitragssatzes ausmachen würden, wenn das derzeitige Umlageverfahren beibehalten werden würde. Dies klingt jedoch so, als ob die aus dem demografischen Strukturwandel resultierende Last für die umlagefinanzierte Rentenversicherung beseitigt wäre, obwohl der Autor an anderer Stelle genau diese Entwicklung eben *nicht* ausschließt. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass es nach Ablauf des Zeitraumes von sieben Jahren, in dem die Beiträge der ersten Säule eingefroren waren, nach wie vor zu Beitragserhöhungen kommen wird, um zumindest das um ca. ein Drittel gekürzte Leistungsniveau aufrecht zu erhalten.

In Bezug auf die berechnete Mehrbelastung für bestimmte Geburtsjahrgänge in Höhe von ca. 1,1% des Bruttoeinkommens führt Börsch-Supan aus, dass solche Größenordnungen innerhalb von Grenzen von bereits historisch erlebten Steueränderungen liegen. Dieser Vergleich ist jedoch unzutreffend, da es sich bei den Aufwendungen zur zweiten kapitalgedeckten Säule nicht um Steuern, sondern um Beiträge handelt, die in einem günstigen Szenario *den Versicherten* attraktive Renditen bringen können, im ungünstigen Falle, z.B. bei Teil- oder auch Totalverlusten, zu Mehrbelastungen für *alle Bürger* führen, wenn der Staat für die Ausfälle aufkommt bzw. aufkommen muss.

So überzeugend und in den Mehrbelastungen vermeintlich überschaubar die Mischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren in der Theorie auch dargestellt sein mag, haben die aktuellen Entwicklungen gezeigt, dass die entscheidende Grundannahme einer Nettorendite für den Versicherten von real 4,5% p.a. aktuell und in absehbarer Zukunft auch nicht zu erzielen ist, sondern vielmehr sogar mit finanziellen Verlusten zu rechnen gewesen wäre, auch wenn die vorgeschlagene Anlage der Beiträge in Gruppenlebensversicherungen noch zu den „sichereren“ Anlageformen gezählt werden kann[268].

---

[267] Entspricht im Jahr 2000 ca. 25,- Euro bzw. 50,- Euro.

[268] So besteht eine Garantieverzinsung von Lebensversicherungen in Höhe von 4% lediglich für Altverträge bis 1999, während Verträge, die nach dem 01.01.2000 abgeschlossen worden sind, nur noch einen Garantiezins in Höhe von 2,25% aufweisen. In beiden Fällen besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit, über Überschussbeteiligungen eine höhere Rendite zu erzielen, was jedoch in Abhängigkeit des Finanzmarktes steht und von den Anbietern nicht garantiert werden kann.

Positiv an den Vorschlägen von Börsch-Supan ist hervorzuheben, wie eine Vielzahl von Elementen aus angrenzenden Politikbereichen, wie z.B. der Familien- und Arbeitsmarktpolitik sinnvoll in die Architektur der Alterssicherung implementiert werden können. Hierzu gehört der Vorschlag, die Höhe der Ersatzquote des Umlagesystems mit der Anzahl der Kinder zu koppeln, wobei ein noch zu bestimmender Teil der Schul- und Ausbildungszeit der Kinder als Versicherungsjahre für einen oder beide Elternteile anzurechnen sei. Auch der Vorschlag durch eine versicherungsmathematisch faire Anpassung der Rente an das Renteneintrittsalter eine Verminderung der negativen Anreizeffekte zur Frührente auf das Arbeitskräfteangebot zu erzielen, verdient Beachtung und dürfte ebenso mehrheitlich tragfähig innerhalb der „policy community“ sein, wie die Anregung, die gesetzlich festgelegten Altersgrenzen nicht als feste Größen anzusehen, sondern sie durch Detaillösungen in konsensfähiger Weise an die demografischen Entwicklungstendenzen anzupassen, indem man sie regelgebunden – und damit berechenbar – sowie dynamisch gestaltet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit den Vorschlägen von Börsch-Supan keine in sich geschlossene Konzeption eines Alterssicherungssystems vorliegt, sondern vielmehr eine Sammlung von Detaillösungen zur Optimierung bestehender Ausgestaltungselemente insbesondere innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung. Aufgrund der Nähe zum politischen Machtzentrum und der Vernetzung des Autors innerhalb der „policy community“ haben diese Detaillösungen, da sie in der Regel für eine Vielzahl von Personengruppen zu Verbesserungen und nur für wenige Gruppen zu Verschlechterungen führen und überwiegend allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen, gute Chancen im Rahmen eines relativ geringen konfliktorischen politischen Entscheidungsprozesses auf eine Umsetzung innerhalb des bestehenden Systems. Eine Lösung des übergeordneten Problems der Alterssicherung bieten die Vorschläge allerdings nicht, da sie die einseitige Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung an der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit nicht aufbrechen. Insbesondere dem Trend der Abnahme dieser Beschäftigungsverhältnisse, die die Grundvoraussetzung für den Erhalt der gesetzlichen Rente darstellen, wird durch die Befürwortung der Einführung einer zusätzlichen zweite Säule, die wiederum nur den sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen zustehen soll, keine Rechnung getragen.

7.3 Bewertung des Vorschlages der Rürup-Kommission

Die vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung einberufene Kommission setzte sich aus 26 Personen zusammen, die aus den Bereichen Wissenschaft, Politik und aus gesellschaftlichen Verbänden rekrutiert worden sind. Die Besetzung der Kommission war Ausdruck des politischen Willens, einen repräsentativen Querschnitt der Zusammensetzung der „policy community“ abzubilden, wobei die ausgewählten Personen insbesondere in den Bereichen der Alterssicherung und Gesundheit größtenteils als Experten bezeichnet werden können[269]. Die Auswahl von Personen aus unterschiedlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Richtungen kann durchaus als sinnvoller Versuch angesehen werden, bereits über die Auswahl der Mitglieder am Ende der Beratungen Vorschläge zu erhalten, die auch gesamtgesellschaftlich und damit politisch mehrheitlich tragfähig sind, solange die Zusammensetzung der Kommission ein ungefähres Abbild der in der Gesellschaft vorherrschenden Meinungsbilder repräsentiert. Im Gegensatz zum Wissenschaftlichen Beirat des Ministeriums für Wirtschaft ist die Zusammensetzung der Kommission als deutlich inhomogener zu bezeichnen, was sich nicht nur auf die wissenschaftlichen Kompetenzen sondern auch auf die Ansichten bezieht, was daran deutlich wird, dass es zu den mehrheitlich gefassten Vorschlä-

[269] Im Einzelnen setzt sich die Kommission zusammen aus: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Adalbert Rürup (Vorsitzender der Kommission), Heinrich Tiemann (Vertreter des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung), Prof. Dr. h.c. Roland Berger (Unternehmensberater), Prof. Axel Börsch-Supan (Universitätsprofessor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), Dr. Claus-Michael Dill (Vorstandsvorsitzender eines Versicherungskonzerns), Dominique Döttling (Unternehmensberaterin und Mitglied des Bundesvorstandes der Wirtschaftsjunioren Deutschland), Dr. Ursula Engelen-Kefer (Stellvertretende Vorsitzende des DGB), Prof. Dr. Gisela Färber (Hochschulprofessorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften sowie Mitglied des Sozialbeirates), Günther Fleig (Vorstandsmitglied der DaimlerChrysler AG), Jürgen Husmann (Ehemaliges Mitglied der Hauptgeschäftsführung der BDA, Vorstandsmitglied der BfA, Alternierender Vorsitzender des Vorstandes des VDR, Mitglied des Sozialbeirates), Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach (Direktor eines wiss. Institutes, Mitglied im Sachverständigenrat des Gesundheitswesens), Prof. Dr. Edda Müller (Vorstand der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin, Stellvertretende Vorsitzende des Rats für nachhaltige Entwicklung, Ministerin a.D.), Prof. Dr. Dr. Eckhard Nagel (Direktor eines wiss. Institutes, stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Ethikrates, Präsident des Deutschen Evangelischen Kirchentages für die Jahre 2001 bis 2007), Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universitätsprofessor für Politikwissenschaft), Dr. Helmut Platzer (Vorstandsvorsitzender der AOK Bayern, München), Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen (Direktor eines wiss. Instituts), Prof. Dr. Franz Ruland (Geschäftsführer des VDR), Nadine Schley (Mitglied der Tarifkommission IGBCE), Prof. Dr. Josef Schmid (Universitätsprofessor für Politische Wirtschaftslehre und vergleichende Politikfeldanalyse), Manfred Schoch (Gesamtbetriebsrat-Vorsitzender der BMW AG, stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrates der BMW AG, Mitglied des Verwaltungsrates des BKK Bundesverbandes, München), Barbara Stolterfoht (Staatsministerin a.D., Vorsitzende des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V.), Dr. Gitta Trauernicht (Ministerin a.D., Geschäftsführerin des Instituts für soziale Arbeit e.V.), Eggert Voscherau (Vorstandsmitglied der BASF AG, Präsident des Verbandes der Europäischen Chemieindustrie), Prof. Dr. Gert G. Wagner (Universitätsprofessor für empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik, Forschungsdirektor für Sozialpolitik und Leiter der Längsschnittstudie Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin, Mitglied der Kammer für soziale Ordnung der EKD), Klaus Wiesehügel (Bundesvorsitzender der IG Bauen-Agrar-Umwelt, Frankfurt a.M., Vizepräsident des Internationalen Bundes der Bau- und Holzarbeiter, Genf), Dr. Rosemarie Wilcken (Bürgermeisterin der Stadt Wismar; Stellvertreterin der amtierenden Präsidentin des Deutschen Städtetages).

gen der Kommission auch Minderheitenvoten gibt, die auch aufgeführt und namentlich benannt worden sind[270].

In Bezug auf die Verortung innerhalb der „policy community“ kann die Rürup-Kommission sehr nahe dem politischen Machtzentrum positioniert werden, da das Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung zum Zeitpunkt der Einberufung der Kommission Ende 2002 der SPD unterstellt war und es sich hierbei nicht um einen „kleinen“ Koalitionspartner handelt, sondern um einen gleichwertigen Machtakteur innerhalb der Regierungskoalition mit der CDU/CSU.

Dem Bericht ist zu entnehmen, dass die Einsetzung der Kommission nur 2 Jahre nach der Rentenreform 2001 deshalb notwendig war, weil sich die ökonomischen und insbesondere die demografischen Annahmen, die den seinerzeitigen Berechnungen zugrunde lagen, aufgrund „neuer“ Erkenntnisse als korrekturbedürftig erwiesen hätten. Diese Begründung verwundert, da die „seinerzeitigen“ Berechnungen für die demografischen und ökonomischen Entwicklungsverläufe lediglich maximal 4 bis 5 Jahre zurückgelegen haben und sich „insbesondere“ die demografischen Annahmen in diesem Zeitraum kaum wesentlich verändert haben dürften, da sowohl die Zahlen der zukünftigen Rentenbezieher als auch die Mehrzahl der zukünftigen Rentenzahler für den zu erwartenden kritischen Zeitraum ab 2030 schon bekannt waren bzw. sind[271].

Als ursächlich für die (im Jahr 2003) aktuellen Probleme der Beitragssatzentwicklung wurde zudem die konjunkturelle Lage angesehen, also ein weiterer „exogener“ Faktor. Entsprechend gestalteten sich die Reformvorschläge auch nicht als „Kritik“ am bestehenden System, von dem es sich in seiner institutionellen Ausgestaltung abzuwenden gilt, sondern lediglich als sog. „Nachjustierungen“.

Hinsichtlich der politischen Zielvorgaben besitzt die Unabhängigkeit der Beitragssätze innerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung und insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung von den demografischen und konjunkturellen Entwicklungen oberste Priorität, da die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme im Wesentlichen auf Beiträgen beruht, die in

---

[270] Zum Bereich Rentenversicherung wurden Minderheitenvoten abgegeben von Ursula Engelen-Kefer, Frank Nullmeier, Nadine Schley, Manfred Schoch, Barbara Stolterfoht und Klaus Wiesehügel.

[271] Es kann vielmehr vermutet werden, dass die Kommission auch deshalb eingesetzt worden ist, um die stark von der SPD geprägte Rentenreform 2001 durch Elemente zu erweitern bzw. zu ersetzen, die den politischen Willen der CDU/CSU-Fraktion zum Ausdruck bringen sollen.

Abhängigkeit der Einkommen der abhängig Beschäftigten stehen. Durch die steigenden Beiträge bzw. Kosten würde jedoch der Druck auf den Faktor „Arbeit“ steigen, was der Schaffung von Arbeitsplätzen entgegenstünde.

Der Lösungsvorschlag der Kommission zur Erreichung dieses Zieles, der Begrenzung der Beitragskosten, gestaltete sich demnach so, dass der Beitragssatz auf eine bestimmte Zielvorgabe, im vorliegenden Fall in Höhe von 22%, begrenzt werden sollte. Hierzu sei eine parametrische Veränderung der Rentenformel durch Einführung eines sog. „Nachhaltigkeitsfaktors“ notwendig, der durch eine willkürliche festgesetzte Gewichtung des Rentenquotienten mit dem Faktor ¼ dafür sorgen soll, dass die jährliche Rentenanpassung reduziert wird, wenn sich das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern zu Lasten der Beitragszahler verändert. Im Gegensatz zum „demografischen“ Faktor, der mit der Rentenreform 1999 zwar eingeführt worden war, jedoch durch den Wahlsieg der SPD im Jahr 1998 wieder ausgesetzt wurde und nicht zur Geltung kam, bezieht sich der Nachhaltigkeitsfaktor auf die Relation von Beitragszahlern und Rentner und berücksichtigt dadurch sowohl die zunehmende Lebenserwartung, die Entwicklung der Geburtenziffern, Zu- und Abwanderungssaldi als auch die Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung.

Propagiert wurde dieser Vorschlag mit der Betonung des Festhaltens an den tragenden Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung, wie dem Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung, der Einkommensersatzfunktion und dem sozialen Ausgleich, die nicht nur den normativen Regelungsrahmen darstellen würden (2003: 68), sondern auch im ökonomischen Sinne unter Anreizgesichtspunkten von großer Bedeutung seien. Mit den Reformmaßnahmen würde die Kommission die Konsistenz des Gesamtvorschlages gewährleisten und die ökonomischen Verzerrungen minimieren. Hierzu sei, wie schon in Kap. 7.2 ausgeführt, dass durch die Betonung der Beitragssatzbegrenzung und den damit einhergehenden Kosten in den Beiträgen – gerade durch die konsequente Anwendung der Beitragsäquivalenz – eine Kürzung der Leistungen bzw. der Rentenhöhen einhergeht, die in ihrem Ausmaß nicht hinreichend zuverlässig und verantwortungsvoll eingeschätzt werden kann. Die Ungenauigkeit und insbesondere die konkrete Einschätzung der zu erwartenden relationalen Rentenhöhe zum Erwerbseinkommen durch die Beitragszahler liegt u.a. auch darin begründet, dass durch die (häufigen) Änderungen in der Rentenanpassungsformel in den letzten Jahren keine direkte Vergleichbarkeit mit der ursprünglichen Zielgröße in „Netto“-Relationen zwischen Renten und Löhnen mehr möglich ist. Galt für viele Generationen von Arbeitnehmern die grobe

Faustformel, dass bei einer Vollerwerbstätigkeit über 45 Jahre hinweg mit einem Durchschnittsentgelt ca. 70% des letzten Nettoverdienstes als Rente zu erwarten war, kann in Bezug auf die von der Kommission vorgeschlagene neue Rentenanpassungsformel lediglich die Vorhersage getroffen werden, dass das Bruttorentenniveau von ca. 48% im Jahr 2003 auf etwa 42% sinken wird[272].

Zur Erreichung des Zieles der Unabhängigkeit der Beiträge von demografischen und konjunkturellen Entwicklungen mag das Instrument einer sich selbststabilisierenden, weitgehend gegen politische ad hoc-Eingriffe geschützten Rentenformel, die zwar um einen Faktor ergänzt worden ist, der die demografischen und konjunkturellen Entwicklungen berücksichtigt – allerdings in einem willkürlich festgelegten Maß durch die Einführung eines Gewichtungsfaktors – möglicherweise geeignet sein. In Kombination mit einer parallelen Altersgrenzanhebung über die unterschiedlichen Rentenarten hinweg sowie eines „verwaltungstechnischen" Kunstgriffes in Form einer Umstellung der jährlichen Rentenanpassungen statt zum 01.07. zukünftig zum 01.01. eines Jahres könnte sich damit im Jahr 2030 bestenfalls eine Beitragssatzersparnis in Höhe von 2,2% ergeben[273]. Während die Beitragsersparnis in ihrer Entwicklung von einer Vielzahl von unsicheren Faktoren abhängt, ist zumindest die Leistungsverringerung gemäß dem Äquivalenzprinzip gewiss. Eine Absenkung des Leistungsniveaus konfligiert jedoch wiederum mit den weiteren genannten Zielvorgaben, wie z.B. einer effektiven Vermeidung von Altersarmut und einem angemessenen Versorgungsniveau für einen Großteil der Erwerbstätigen. Auch wenn im Bericht der Kommission ausgeführt wird, dass die zu erwartenden ansteigenden Kosten der sozialen Sicherung in einer alternden Gesellschaft gleichmäßiger zwischen allen Generationen zu verteilen seien, da sie eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität der Systeme der sozialen Sicherung in der gesamten Bevölkerung darstellen und eine stärkere Solidarität zwischen den Generationen nur dann möglich sei, wenn sich das Beitrags-Leistungsverhältnis nicht einseitig zu Lasten der Jüngeren verschieben würde, werden hier Aussagen getroffen, die lediglich auf Teilpopulationen jedoch nicht auf die „gesamte Bevölkerung" zutreffen.

---

[272] Ob sich die gesetzlich Rentenversicherten hierunter konkrete Vorstellungen über ihre persönlich zu erwartende Rente machen können, sei in Frage gestellt.

[273] Die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze wird von der Kommission nur unter der Voraussetzung einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage vorgeschlagen. Insofern ist die erhoffte Beitragssatzersparnis keineswegs garantiert. Ob auch die vorgeschlagene Beibehaltung der bisherigen Möglichkeit eines um drei Jahre vorgezogenen Rentenbezugs unter Inkaufnahme von versicherungsmathematisch fairen Abschlägen in Höhe von 0,3% für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs ein wirkungsvolles Mittel ist, um einen Anreiz zu schaffen, die Regelaltersgrenze auch zu erreichen, wird ebenfalls in Frage gestellt unter Hinweis auf die Berechnungen von Börsch-Supan, wonach die monatlichen Abschläge weniger als die Hälfte des versicherungsmathematisch nötigen jährlichen Abschlages darstellen.

Die Kommission unterlässt es in ihrem Bericht zwischen denjenigen Teilen der Bevölkerung zu unterscheiden, die eine weitgehend standardisierte Erwerbsbiografie aufweisen, d.h. Vollerwerbstätigkeit über 45 versicherungsfähige Jahre mit einem jährlichen Durchschnittsentgelt und im Prinzip allen übrigen Erwerbstätigen, die hiervon in „negativer Weise“ abweichen, d.h. weniger versicherungspflichtige Beitragsjahre und weniger jährliche Durchschnittsentgelte aufweisen. Für den immer kleiner werdenden Kreis derjenigen, die eine „normale“ Erwerbsbiografie bei Eintritt in das Rentenalter aufweisen können, soll das in Aussicht gestellte Leistungsniveau unter Berücksichtigung der höheren Regelaltersgrenzen und des Nachhaltigkeitsfaktors demnach im Jahr 2030 (!) unter der Annahme einer jährlichen realen Lohnsteigerung von 1,5% (!) zu einer inflationsbereinigten Standardrente von 1.170 Euro im Jahr 2003 auf eine Rentenhöhe von 1.429 Euro im Jahr 2030 steigen. Diese Genauigkeit überrascht doch ungemein, da gemäß dem Kommissionsbericht allein im Zeitraum von ca. 1998 bis 2003 Veränderungen in den demografischen und insbesondere in den ökonomischen Entwicklungen eingetreten seien, die die Einberufung der Kommission notwendig machten, um die Rentenreform aus dem Jahr 2001 „nachzujustieren“.

Hinzu kommt, dass nur dann von einer „gleichmäßigen“ Lastenverteilung in akzeptablem Ausmaße zwischen den Vollerwerbstätigen mit durchschnittlichem Entgelt und den „Standardeckrentnern“ gesprochen werden kann, wenn die ergänzenden Instrumente des Reformvorschlages einer zusätzlichen betrieblichen und/oder privaten Vorsorge in vollem erwarteten Umfang auch greifen, was ebenfalls nicht gewährleistet werden kann. Zum einen ist die Teilnahme an der Möglichkeit der Kompensation des absehbar sinkenden Rentenniveaus bzw. der sog. „Rentenlücke“ gesetzlich nicht vorgeschrieben. Zum anderen stellen bestimmte Konstruktionsmerkmale, wie z.B. die Anrechenbarkeit der „Riester-Rente“ auf den Bezug von „Hartz IV-Geldern“ für bestimmte Personengruppen keine wirkungsvollen Anreize – trotz staatlicher Förderungen – für den Abschluss einer solchen privaten Zusatzversorgung dar. Sollte sich zudem herausstellen, dass die Versicherten bei Abschluss dieser Verträge nicht hinreichend über solche Detailmerkmale informiert worden sind, dürfte zudem mit einem Akzeptanzverlust in diese Zusatzmaßnahmen im besonderen und in das bestehende System im allgemeinen zu rechnen sein.

Auch die Forderung, den Kreis der Förderberechtigten im Rahmen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zu erweitern, kann nicht als geeignet angesehen werden, ein angemessenes Versorgungsniveau für zukünftige Generationen oder gar Altersarmut effektiv zu vermei-

den. Trotz der z.T. umfangreichen staatlichen Fördermaßnahmen sind von den Personen eigene Beiträge zu entrichten, die nicht von allen Versicherten in gleichem Ausmaße geleistet werden können. Diejenigen, die bereits in ihrer aktiven Erwerbstätigenkarriere von der „normalen“ Erwerbsbiografie abweichen, tun dies in der Regel nicht deshalb, weil sie sich das geringere Ausmaß an Tätigkeit gewünscht hätten oder leisten könnten, sondern weil ihnen häufig die entsprechenden Möglichkeiten der Vollerwerbstätigkeit fehlen oder sogar trotz voller Erwerbstätigkeit nicht „durchschnittlich“ entlohnt werden. Damit unterliegen diese „Problemgruppen“ nicht nur in ihrer Rentnerbiografie einem erhöhten Armutsrisiko, sondern bereits zum Zeitpunkt ihrer Erwerbstätigkeit. Unter diesen Bedingungen kann nachvollzogen werden, wenn von einem Teil der „Förderberechtigten“ die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht als Beiträge in eine Altersvorsorge investiert werden, deren Erträge einem erst in zwanzig oder dreißig Jahren zu Gute kommen, sondern in die erforderlichen, notwendigen Bedürfnisse des Alltags.

Dem Bericht der Kommission sind aber auch Vorschläge zu entnehmen, die grundsätzlich positiv zu bewerten sind. Hierzu zählt zum einen die parallele Altersgrenzanhebung über die verschiedenen Rentenarten hinweg, deren technische Umsetzung in der vorgeschlagenen Art plausibel erscheint, zumal die Kommission in ihrem Bericht selbst auf den internationalen Vergleich verweist, der zeigt, dass Länder, in denen die Frühverrentung nicht als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt worden ist, höhere Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer aufweisen. Zum anderen würde auch die Aufstockung der Schwankungsreserve in ökonomisch guten Zeiten Sinn ergeben, da in Zeiten von Konjunkturkrisen damit der unmittelbare Finanzierungsdruck sinken würde. Auch die Verlagerung bestimmter Rentenarten in die jeweiligen Verantwortungsbereiche, die bislang unter dem Blickwinkel einer nicht sachgerechten Risikozuweisung der Rentenversicherung zugeordnet worden sind, sind grundsätzlich zu befürworten, da sie das Versicherungsprinzip schwächen.

Fasst man die zentralen Kritikpunkte an dem Modell der Rürup-Kommission zusammen, so liegt auch hier keine in sich geschlossene Konzeption eines Alterssicherungssystems vor. Insbesondere die Fokussierung von Vorschlägen auf die gesetzliche Rentenversicherung und die Zugrundelegung des sog. „Eckrentners“ in den entsprechenden Berechnungen bezüglich des Leistungsniveaus verfehlt in großen Teilen die proklamierten Ziele der effektiven Vermeidung von Altersarmut und eines angemessenen Versorgungsniveaus für zukünftige Generationen und blendet das eigentliche Problem, die Zunahme des Anteils derjenigen Erwerbstäti-

gen, die sich immer stärker von der normalen Erwerbsbiografie und damit vom Modellrentner entfernen, weitgehend aus. Auch die Maßnahme der Erweiterung des Personenkreises, die staatliche Förderungen für die Altersvorsorge in Anspruch nehmen können, beseitigt die Ursache drohender Altersarmut, die Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“ nicht. Die in der Kommission mehrheitlich gewollte Begrenzung der Beitragskosten wird vielmehr zu einer Verschärfung der drohenden Altersarmut führen, da sogar diejenigen Personen, die eine „normale“ Erwerbstätigenkarriere vorweisen können, eine Leistungskürzung erfahren werden, wenn die zur Kompensation zur Verfügung gestellten Instrumente, wie z.B. die sog. „Riester-Rente“ mit staatlicher Förderung oder auch die private Vorsorge ohne staatliche Förderung, nicht den erhofften Ertrag haben werden, um die gewollte „Rentenlücke“ zu schließen.

7.4 Bewertung des Vorschlages der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (eaf)

Der Fachausschuss der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen setzte sich aus sieben Personen zusammen, die innerhalb der „policy community“ eher an der Peripherie anzusiedeln sind[274]. Die Mitglieder stehen in mehr oder weniger enger Verbindung zum Diakonischen Werk, was – wie bereits erwähnt – über ein dichtes Netz von sozial ausgerichteten Einrichtungen verfügt und somit Zugang zu breiten Bevölkerungsschichten besitzt. Entsprechend kann dieser Verband als sozialpolitischer Akteur – als Seismograf für gesellschaftliche Stimmungen – zumindest indirekt durchaus Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen.

Dem Vorschlag des Fachausschusses geht die Kritik der nachlassenden Leistungsfähigkeit am bestehenden Alterssicherungssystem voraus, deren Ursache darin begründet liegen soll, dass innerhalb des Zusammenspiels der Komponenten Erwerbstätigenzahl mit entsprechendem Beitragsaufkommen, der Relation Erwerbstätigen zu Rentenbeziehern und deren Lebenserwartung durch den Wandel der Arbeitsplatzstrukturen und der Erwerbsbiografien das Nach- und das Aufwachsen zukünftiger Generationen vernachlässigt bzw. nicht entsprechend berücksichtigt worden sei.

[274] Prof. Irene Gerlach (Leiterin des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik (FFP) an der Westf. Wilhelms-Universität Münster), Rosemarie Daumüller (Referentin für das Ressort Frauen und Familie des Diakonischen Werks der EKD), Prof. Otto Fichtner (Präsident des brandenburgischen Landesamtes für Soziales und Versorgung i.R.), Helga Schulz (Steuerrechtexpertin, Finanzamtsdirektorin), Dr. Jürgen Stein (Mitglied des Beirates des Diakonischen Wissenschaftlichen Instituts, Bremen), Wolfgang Hötzel (Leitender Ministerialrat im Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz) sowie Angelika Siebke (Geschäftsführerin des eaf-Landesverbandes Rheinland).

Diese Vernachlässigung widerspreche prinzipiellen Gerechtigkeitsanforderungen, da das Armutsrisiko im Alter weitgehend sozialisiert werde, während die bestandserhaltenden Leistungen und Kosten für Kinder jedoch größtenteils privatisiert bleiben würden. Insbesondere würde die vorhandene Schieflage durch die mit Rücksicht auf die demografische Entwicklung notwendige Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ verstärkt, weil sich die aus der Reform ergebenden Leistungsverschlechterungen undifferenziert auch zu Lasten derer auswirkten, die Kinder erziehen und damit Doppelleistungen durch Beiträge und durch Kindererziehung erbringen.

Durch die Zuschreibung auf diese Ursachen liegt erstmals eine Deutung der Krise vor, die Rückkopplungsprozesse, d.h. nicht intendierte Folgen früheren bzw. aktuellen sozialstaatlichen Handelns als Ursachen für die aktuelle bzw. sich in der Zukunft noch stärker abzeichnende Krise des Alterssicherungssystems heranzieht. Die als grundlegend eingestuften gesellschaftlichen Veränderungen erforderten deshalb konsequenterweise auch grundlegende Veränderungen in der Architektur dieses sozialen Sicherungssystems, was sich auch in den proklamierten politischen Zielgrößen widerspiegelt. Die Autoren betrachten die aktuelle Krise nicht als temporäre Schwächephase der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern stellen klar, dass die anstehenden Finanzierungsprobleme im Kontext der gesamten Alterssicherung zu sehen sind. Da sich die Vorschläge der Evangelischen Aktionsgemeinschaft auf fast alle Dimensionen der Ausgestaltung des Analyseschemas erstrecken, liegt somit ein Modell vor, das einen hohen Grad an „vertikaler“ bzw. technischer Ausdifferenzierung aufweist und dieses Modell in der vorliegenden Arbeit grundsätzlich diskussionsfähig macht.

Durch den Fachausschuss der evangelischen Aktionsgemeinschaft werden vornehmlich Ziele formuliert, für die die Institution der Evangelischen Kirche Deutschlands einsteht. So fordern die Autoren neben den „gängigen“ Zielen der Armutsvermeidung und der Erhaltung eines angemessenen Lebensstandards eine Stärkung der (Intra- und Inter-)Generationen- und Leistungsgerechtigkeit, der Solidarität, der sozialen Sicherung der Frau, die Gleichbehandlung der Geschlechter sowie eine stärkere Anerkennung der Kindererziehung, womit christliche Werte hervorgehoben werden. Mit dieser Vielzahl von Zielvorstellungen werden entsprechend hohe Erwartungen geweckt, denen es im Einzelnen nachzugehen gilt, ob sie mit den vorgeschlagenen Mitteln und Ausgestaltungsmerkmalen auch umgesetzt bzw. erfüllt werden können.

Die geforderte Armutsvermeidung würde nach der Vorstellung der Autoren mittels einer umlagefinanzierten Sockelrente als solidarische Pflichtversicherung im Sinne einer Bürgerversicherung erreicht werden, die auf Sozialhilfeniveau liegen soll. Während die Beiträge von allen einkommenssteuerpflichtigen Bürgern im Alter von 16 bis 65 Jahren obligatorisch in Höhe eines nicht näher festgelegten prozentualen Anteils am jeweiligen Einkommen zu entrichten sind, sollen die Leistungsberechtigten alle Bürger mit Erreichen der festgelegten Altersgrenze sein. Im Falle des Zahlungsausfalles z.B. bei der Personengruppe der Erwerbsunfähigen werden die Beiträge über einen steuerfinanzierten Bundeszuschuss erbracht. Den Ausführungen liegen jedoch keine Angaben zu Grunde, wie der Begriff „Bürger“ genau definiert ist, ob z.B. auch Gastarbeiter und deren Familienangehörige für die Zeit ihres (begrenzten) aber einkommenssteuerpflichtigen Aufenthaltes beitragspflichtig sind oder ob z.B. Zuwanderer, die kurz vor Erreichen der Altersgrenze stehen oder diese schon überschritten haben, empfangsberechtigt sein sollen. Insbesondere die Regelung, dass mit der Zahlung der Sockelrente Leistungen der Grundsicherung im Alter (z.B. Wohngeld, Heizkostenzuschuss etc.) entfallen, dürfte dem Ziel der Vermeidung der Altersarmut entgegenstehen, insbesondere in den Fällen, in denen außer der Sockelrente keine weiteren Alterseinkünfte zur Verfügung stehen.

Nach dem Willen des Fachausschusses soll die Sockelrente zusammen mit den anderen Einkommenskomponenten der Alterssicherung steuerpflichtig sein, d.h. sie würde beim Zusammentreffen mit anderen Einkünften vollständig dem zu versteuernden Einkommen angerechnet werden. Bei alleinigem Bezug als Alterseinkommen würde die Sockelrente jedoch steuerfrei bleiben, weil sie unter dem Betrag des steuerpflichtigen Einkommens im Alter liegt[275].

Da die Sockelrente nach Auskunft des Fachausschussmitgliedes Helga Schulz ein neues Element in der Alterssicherung wäre, das noch keine Finanzierungsvorgeschichte hat, aber aus Einkünften und ggf. Steuerzuschüssen finanziert werden würde, könnte ein sofortiger Abzug der Beiträge als Werbungskosten und die vollständige Besteuerung theoretisch erfolgen, wenn das Alterseinkünftegesetz seine Endstufe erreicht hat[276]. Mit dieser Regelung würden dem Staat jedoch über ca. 80 Milliarden Euro Steuermindereinnahmen für den vollständigen Ab-

[275] Im Jahr 2008 lag der Steuerfreibetrag in Höhe von 7.664 Euro.

[276] Das Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz) vom 05. Juli 2004 (BGBl I S. 1427ff.) sieht vor, dass Steuerpflichtige ab dem Jahr 2005 60 v.H. ihrer Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung in Höhe von 20.000 Euro bzw. bei zusammenveranlagten Ehegatten von 40.000 Euro als Sonderausgaben abziehen können (§ 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 sowie Satz 4 EStG). Dieser Betrag ist um die steuerfreien Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung und diesen gleichgestellten steuerfreien Zuschüssen der Arbeitgeber zu vermindern (§ 10

zug als Werbekosten weniger zu Verfügung stehen, was beim Gesetzgeber dazu geführt hat, das Alterseinkünftegesetz mit einer 35-jährigen Übergangslaufzeit bis zur Erreichung der Endstufe zu versehen.

Dies wiederum bedeutet jedoch, dass die steuerlichen Vorteile der vollständigen Absetzung als Werbungskosten den ersten Generationen dieses Modells verwehrt bleiben würden, die Sockelrente bei Erreichen der Regelaltersgrenze hingegen der vollen Besteuerung unterliegen würde. Da das Alterseinkünftegesetz zum Zeitpunkt der Unterbreitung des Vorschlages (September 2004) schon beschlossen war, müssten diese Konsequenzen auch schon den Autoren klar gewesen sein. Insofern widerspricht die Forderung der vollständigen Besteuerung der Zielvorgabe der Stärkung der intergenerationalen Gerechtigkeit, da keine steuerliche Gleichbehandlung zwischen den verschiedenen Generationen von Beitragszahlern vorliegt.

Auch die Vorstellung, wonach Beamte und Freiberufler beitragspflichtig sein sollen, bedarf weiterer konkreter Ausgestaltungsmerkmale, da die Prämisse der Autoren, dass die Gesamtbelastung durch alle Beiträge zur Altersvorsorge das heutige Ausmaß nicht übersteigen soll, zumindest für diese – sozialpolitisch sehr einflussreichen – Personengruppen nicht zutrifft und auf Widerstand treffen dürfte, da sie weder von den Reduzierungen innerhalb der Arbeitnehmerpflichtversicherung profitieren würden oder bereits langfristige Verträge zur Altersvorsorge eingegangen und damit nicht mehr in der Lage sind, weitere Rücklagen für das Alter zu erbringen. Ebenso ist der Hinweis, dass die Beamtenversorgung in wichtigen Merkmalen den „Bedingungen der Arbeitnehmerpflichtversicherung“ (2004: 4) angenähert werden soll, ohne weitere Ausführungen nicht diskussionsfähig.

Insofern ist das Ziel der „Armutsvermeidung“ mittels der Sockelrente lediglich in Kombination mit anderen Einkünften zu erreichen, die jedoch nicht für alle „Bürger“ gegeben sind. Als alleiniges Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut dürfte sie mit den unterbreiteten Ausgestaltungsmerkmalen, insbesondere auf dem vorgeschlagenen Leistungsniveau, vielmehr eine Verschlechterung gegenüber den bisherigen Regelungen darstellen. Dennoch stärkt sie durch die Beitragsbezogenheit die Eigenverantwortung des Einzelnen und stärkt die eigenständige Absicherung im Alter.

Abs. 3 Satz 5 EStG). Der Vomhundertsatz von 60 v.H. erhöht sich in den folgenden Kalenderjahren bis 2025 um je 2 v.H. je Kalenderjahr.

Das Erreichen des weiteren Ziels, die Erhaltung eines angemessenen Lebensstandards, muss ebenfalls mit den vorgeschlagenen Mitteln, einer in der Beitragshöhe reduzierte Arbeitnehmerpflichtversicherung in Kombination mit einem kapitalgedeckten Generationenfond einerseits sowie einer betrieblichen und privaten Altersvorsorge mit öffentlicher Förderung andererseits, nicht nur infolge der mangelnden Konkretisierung sondern auch aufgrund der grundsätzlichen Konstruktionsmerkmale in Frage gestellt werden. So werden weder Angaben über die Höhe der reduzierten Beiträge in der Arbeitnehmerversicherung gemacht, die – solange das Prinzip der Beitragsäquivalenz aufrecht erhalten werden soll – zwangsläufig mit entsprechenden z.T. nicht absehbaren Leistungsverringerungen einhergehen werden. Noch ist davon auszugehen, dass von der „deutlichen“ Beitragseinsparung etwas für zusätzliche private Altersvorsorge der Pflichtversicherten übrig bleiben dürfte, da von den Beitragszahlern verbindlich noch festzulegende Anteile in den Generationenfond zu leisten sind. Mit der Gründung des Generationenfonds erhoffen sich die Autoren mehrere Zielvorgaben gleichzeitig erreichen zu können, womit dieses Instrument eine zentrale Größe innerhalb des Reformmodells darstellt und eine genauere Betrachtung erfordert.

Der neu einzuführende Generationenfond soll primär zu den erhofften, jedoch noch nicht quantifizierten Finanzierungsmitteln in der Zukunft führen, die notwendig sein werden, wenn die in der Gegenwart versprochenen Leistungen auszahlungsreif sind, womit das Ziel der Nachhaltigkeit umgesetzt werden soll. Diese Leistungen werden nach der Vorstellung der Autoren in Zukunft für die Personengruppe der Erziehenden deutlich höher sein als gegenüber den bisherigen Regelungen, da vorgesehen ist, die Zeiten der Kindererziehung massiv anzuheben, um die bisherigen strukturell bedingten Benachteiligungen für diese Gruppe zu verringern und die Leistungen der Kindererziehung als Beitrag für den Bestand des generationenübergreifenden Alterssicherungssystems zu würdigen. In diesem Fall werden erstmals konkrete Angaben gemacht, wonach für das erste Kind (wie bisher) 3 Jahre, für das zweite Kind 4,5 und für das dritte und jedes weitere Kind 6 Jahre in der Rentenberechnung vorgesehen sind. Wenn das Leistungsniveau in der Arbeitnehmerversicherung durch die „deutliche“ Beitragssenkung in Folge der Einführung der Sockelrente entsprechend „deutlich“ sinken wird, ist es allerdings fraglich, was von den höheren Anrechungszeiten nominal überhaupt als Leistungsanreiz für das 2. und insbesondere für jedes weitere Kind übrig bleibt, wenn zudem die Finanzierung des Generationenfonds als verbindlich festzulegender Anteil aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen erfolgen soll, was wiederum eine Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes erforderlich macht.

Die Vorgabe der Besserstellung der Kindererziehenden durch Erhöhung der Anrechnungszeiten würde flankiert durch die neu einzuführende Regelung der Berücksichtigung der Versorgung unterhaltsberechtigter Kinder für die Dauer der Kindergeldberechtigung auf der Beitragsseite durch kinderbezogene (gestaffelte) Freibeträge, die jedoch ebenfalls nicht beziffert werden. Die damit einhergehenden Beitragsausfälle sollten durch einen angepassten steuerfinanzierten Bundeszuschuss ausgeglichen werden, was bedeutet, dass zumindest ein Teil dieser Kosten doch wieder von den zuvor Entlasteten getragen werden würde, allerdings solidarisch mit den „kinderlosen“ Beitragszahlern und denjenigen Personen, die nicht der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht unterliegen. Durch diese Regelungen würde in der Tat dafür gesorgt werden, dass innerhalb der Arbeitnehmerversicherung die Mütter und Väter mit Kindern weniger stark belastet werden als die „kinderlosen“ Beitragszahler.

Die ansteigende Zahl der Mütter und Väter, die in Beschäftigungsverhältnissen außerhalb der gesetzlichen Arbeitnehmerversicherung stehen oder auch die Mütter und Väter von z.B. atypischen Beschäftigungsverhältnissen, würden von dieser Regelung jedoch nur in geringem Umfang bzw. nicht davon profitieren, was insbesondere dem geforderten Anspruch einer gerechteren und eigenständigen sozialen Sicherung der Frau nicht entsprechen würde, da der Anteil der Frauen in atypischer Beschäftigung – wie bereits in Kap. 2.3.3 ausgeführt – mehr als doppelt so hoch ist als der Anteil der Männer.

Ebenfalls in Frage gestellt werden muss das proklamierte Ziel, zukünftige familienbezogene Leistungen in vollem Umfang aus dem Generationenfond finanzieren zu können, was der Vorgabe der intragenerationellen Gerechtigkeit zu Gute kommen soll, da der Fond im Wesentlichen von denjenigen Personen finanziert wird, die keine Kinder erziehen und betreuen. Dieses Konstruktionsmerkmal könnte die bislang eher latent vorhandene Konfliktlinie zwischen Beitragszahlern mit und ohne Kinder offen aufbrechen lassen und zu einer Polarisierung innerhalb der Solidargemeinschaft führen. Die einseitige Verschiebung der Kosten zu Lasten der Kinderlosen, um die bislang strukturell doppelt belasteten (durch Beiträge und Kindererziehung) Mütter und Väter innerhalb der Rentenversicherung zu entlasten, unterliegt jedoch dem nicht-intendiertem Risiko, sich als „Kinderloser“ dem gesetzlichen Versicherungszwang zu entziehen. Eine weitere Erosion der Beitragszahlerbasis würde allerdings der Vorstellung der intragenerationalen Gerechtigkeit diametral gegenüberstehen.

Zweifel verbleiben auch an dem Vorschlag der Kapitalstockbildung für den Generationenfond. Dem Entwurf ist zu entnehmen, dass mittels des Generationenfonds ein weiteres wesentliches Ziel, die „Verankerung einer stärkeren Verantwortlichkeit in der eigenen Generation durch kapitalgedeckte Verfahren zwischen den Generationen (2004: 2)“ umgesetzt werden soll. Wie die Entwicklungen kapitalgedeckter Anlageformen in den letzten Jahren gezeigt haben, sind die hieraus zu erzielenden Erträge durchaus unterschiedlich, da sie in Abhängigkeit vieler Faktoren stehen, die entweder nur teilweise oder gar nicht eingeschätzt werden können. Unterstellt, dass alle Generationen in gleichem Maße konservative oder risikoreiche Anlageformen wählen würden, ergeben sich dadurch nicht zwangsläufig auch gleiche Renditen im Laufe der Zeit. Je nach nationaler und/oder internationaler Konjunkturlage, Anzahl der Anleger und der Anlagesumme, Produktarten, Anbieter etc. können erhebliche Unterschiede zwischen den Erträgen für die einzelnen Generationen entstehen, die dann wiederum zu Spannungslinien der unterschiedlichsten Art (z.B. in Form von Neid, Abgrenzung, Schuldzuweisungen, Schadenfreude etc.) zwischen den Generationen führen können, abgesehen von der Möglichkeit durch kapitalgedeckte Anlageformen auch Verluste zu erzielen, die dann schlimmstenfalls wiederum von der Allgemeinheit zu tragen wären. Solange hierzu jedoch keine näheren Angaben seitens des Fachausschusses vorgetragen werden, kann darüber, ob mittels dieser Finanzierungsart die intergenerationelle Gerechtigkeit gestärkt werden kann, wiederum nur spekuliert werden.

Der Vorschlag, in das bestehende System der gesetzlichen Rentenversicherung ein Realsplitting für Ehepaare und ihnen gleichgestellte nichteheliche Lebensgemeinschaften einzuführen, wird hingegen als politisch konsensfähiger Ansatz zur Stärkung eines eigenständigen Anspruches von Frauen innerhalb der sozialen Sicherung angesehen, da hiermit die Voraussetzungen für eine allmähliche Abschmelzung der Hinterbliebenversorgung geschaffen würden.

Hingegen kann die Forderung der Aufhebung der paritätischen Beitragserhebung durch eine Erhöhung des Arbeitgeberanteils mit dem Argument, dass dies mit Rücksicht auf die zusätzlichen Belastungen der Arbeitnehmer durch ihren Beitrag für die Sockelrente und auf die hiermit verbundene Entlastung der Arbeitgeber gerechtfertigt und angemessen sein, nicht überzeugen und dürfte politisch nicht durchsetzungsfähig sein. Die zu erwartende Argumentationslinie der Arbeitgeber dürfte so verlaufen, dass sie darauf verweisen, durch die Zahlung des Beitrages zur eigenen Sockelrente in Höhe eines prozentualen Anteils ihres Einkommens in absoluten Beträgen durchschnittlich stärker belastet zu werden als die Beitragszahler aus der

Population der Arbeitnehmer und eine weitere Erhöhung der im internationalen Vergleich sehr hohen „Lohnnebenkosten“ für den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht zumutbar wäre. Statt der Stärkung der gesellschaftlichen Solidarität dürfte mit diesem Vorschlag vielmehr eine weitere Vertiefung der Konfliktlinie – diesmal zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – vorprogrammiert sein, zumal die paritätische Vertretung in den Selbstverwaltungsorganen unangetastet bleiben soll, und der neuen Lastenverteilung somit keine Angleichung der Mitbestimmungsmöglichkeiten seitens der Arbeitgeber zur Seite stünde.

Die Durchsetzung des Zieles der Sicherung des angemessenen Lebensstandards wird von den Autoren nur dann als realistisch eingeschätzt, wenn über die solidarische Sockel- und Pflichtversicherungsrente hinaus eine zusätzliche Vorsorge geleistet wird, die auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Der Staat solle in Form von steuerlichen Entlastungen und direkten Transfers Anreize setzen, um die Bereitschaft für diese Form der Altersvorsorge zu unterstützen. Hierzu ist anzumerken, dass die getroffene Einschätzung, erst das Zusammentreffen aller drei Formen der Altersvorsorge sorge in der Regel für die Erhaltung eines angemessenen Lebensstandards, richtig sein dürfte und somit das proklamierte Ziel der Vermeidung von Altersarmut und der Sicherung des Lebensstandards umsetzbar erscheint. Das Problem liegt jedoch darin, dass die Fähigkeit, zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben, ob gefördert oder nicht, nur denjenigen möglich ist, deren finanzielles Budget durch die laufenden Lebenshaltungskosten noch nicht erschöpft ist. Eine detaillierte Auseinandersetzung kann allerdings aufgrund fehlender konkreter Vorgaben nicht erfolgen.

Zieht man ein Resümee des Vorschlages des Fachausschusses der Evangelischen Aktionsgemeinschaft, so bleibt festzuhalten, dass die Forderung einer grundlegenden Veränderung der Architektur der Alterssicherung auf der Grundlage der formulierten Kritik am bestehenden System als folgerichtig und als gravierend zu bezeichnen ist. Die Autoren machen das Vernachlässigen des Nachwachsens und der Erziehung zukünftiger Generationen als Ursache für die bestehende und sich noch verschärfende finanzielle Schieflage der gesetzlichen Rentenversicherung verantwortlich, da die zu gering ausgeprägten Anreize für das Kinderkriegen und die Erziehung selbst zum negativen Anreiz werden, keine Kinder zu bekommen und aufzuziehen. Entsprechend konsequent sollen die Anrechnungszeiten für Kinder erhöht und weitere Anreize in Form von nach Kinderzahl gestaffelten Freibeträgen geschaffen werden, was durchaus erfolgsversprechende Vorschläge sind, die demografische Entwicklung – zumindest kurzfristig – hin zu höheren Geburtenziffern zu bewegen.

Kritisch anzumerken ist jedoch die Vielzahl von politischen Zielvorgaben, die zwar hohe Erwartungen an das Modell stellen, mit den vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmalen – abgesehen davon, dass sie nur in abstrakter Form vorliegen – nicht erreicht werden dürften. So wird z.B. das Ziel der Armutsvermeidung mit einer Sockelrente in Höhe der Sozialhilfe, die steuerliche Ungleichheiten zwischen den Generationen in Kauf nimmt und für bestimmte Personengruppen wie Beamte und für Selbstständige oder Freiberufler eher eine finanzielle Mehrbelastung darstellt als zu einer Verbesserung der finanziellen Situation im Alter führt, gesellschaftlich bzw. politisch nicht mehrheitsfähig und durchsetzbar sein. Auch wenn durch die Einbeziehung aller Bürger, deren Definition noch von den Autoren zu erbringen wäre, als Beitragszahler in die Sockelrente eine Umverteilung von Vermögen von „unten nach oben“ verbunden wäre, würde den wirklich Bedürftigen im Alter – wenn keine weiteren Einkünfte zur Verfügung stehen – mit diesem Element der Alterssicherung kein hinreichender Schutz vor dem Risiko der Alterarmut zur Seite stehen.

Auch die Änderungen in der gesetzlichen Arbeitnehmerpflichtversicherung dürften in Bezug auf die erhofften Wirkungen eher zu gegenteiligen Effekten führen. Die Verringerung des Beitragssatzes zu Gunsten der Einführung der Sockelrente hätte aufgrund der Beibehaltung des Prinzips der Beitragsäquivalenz zur Folge, dass das Leistungsniveau entsprechend sinken würde. Eine Absenkung des Leistungsniveaus führt wiederum dazu, dass die gesetzliche Rentenversicherung noch mehr „Minirenten“ als bisher produzieren wird, was unter der Fortschreibung des Trends der Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis grundsätzlich eine Entwicklung in die falsche Richtung darstellt, zumal der Beitragsverringerung eine Beitragserhöhung für die Errichtung eines Generationenfonds gegenübersteht.

Dieser Generationenfond stellt aufgrund seiner Finanzierungskonstruktion durch die überwiegend einseitige Mehrbelastung der „Kinderlosen“ eine Gefahr für das Vertiefen der Konfliktlinie zwischen den Beitragszahlern dar, die Kinder haben und Großziehen und denjenigen, die kinderlos sind, aus welchen Gründen – gewollt oder ungewollt – auch immer.

Das Entstehen neuer bzw. das Vertiefen von bestehenden Konfliktlinien ist auch für die Gruppe der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer durch die Regelung der Verringerung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Erhöhung des Arbeitgeberanteils bei Beibehaltung der paritätischen Vertretung in den Selbstverwaltungsorganen vorpro-

grammiert und dürfte wie die oben aufgeführten Beispiele wiederum dem proklamierten Ziel eines generationenübergreifenden, solidarischen Alterssicherungssystems gegenüberstehen.

Damit kann abschließend festgehalten werden, dass dieses Modell einerseits durch seine grundlegend geforderten Veränderungen auch von einer Vielzahl neuer Konfliktlinien zwischen gesellschaftlichen Gruppen begleitet wird bzw. bestehende Konfliktlinien vertiefen dürfte und andererseits die postulierten Ziele mit den vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmalen in weiten Teilen nicht umsetzbar sein dürften. Positiv hervorzuheben ist der Ansatz, bestehende institutionelle Merkmale in Frage zu stellen und die Vernachlässigung der Anreize für positives regenerationales Verhalten innerhalb des bestehenden Systems zu thematisieren sowie durch die Einführung der Sockelrente mit den geleisteten Beiträgen grundsätzlich eine eigenständige soziale Sicherung im Alter aufzubauen.

7.5 Bewertung des Vorschlages von Kohl

Der Autor dieses Modells ist Professor für Politische Soziologie am Institut für Soziologie an der Universität Heidelberg. Während Kohl durch eine Vielzahl von Beiträgen über den Wohlfahrtsstaat und insbesondere zu den Forschungsschwerpunkten Armut und Alterssicherung eine hohe Vernetzung und Bekanntheit innerhalb der wissenschaftlichen Kreise aufweist (z.B. Hanse-Wissenschaftskolleg, VDR-ForschungsNetzwerkAlterssicherung, Marsilius-Kolleg der Universität Heidelberg und Mitglied des European Institute of Social Security (EISS)), ist er jedoch nicht in den „zentrumsnahen“ Gremien der „policy community“, wie z.B. den wissenschaftlichen Beiräten vertreten. Insofern ist der Autor dieses Konzeptes zumindest innerhalb der politischen Machtarena eher an der Peripherie zu verorten.

Kohl weist in seiner Arbeit selbst daraufhin, dass es ihm bei dem vorgeschlagenen Modell zentral um die Architektur des Gesamtsystems der gesellschaftlichen Alterssicherung, „den Zusammenhang der staatlichen, betrieblichen und privaten Versorgungskomponenten (einschließlich der steuerlichen Regelungen)“ geht und nicht so sehr um die organisatorischen Details und die quantitativen Festlegungen der Ausgestaltungsmerkmale (1994: 492).

Dennoch besitzt das Modell neben einem sehr hohen Grad an technischer (vertikaler) Differenzierung im Vergleich zu den übrigen Modellen auch einen sehr hohen Grad an inhaltlicher (horizontaler) Reichweite.

Die am bestehenden System der Alterssicherungssystem vorgetragene Kritik bezieht sich auf die leitenden Strukturprinzipien, wie z.B. dem in der Sozialversicherung dominierenden Kausalprinzip sowie der Anfälligkeit des bestehenden Systems gegenüber „tagespolitischen und wahltaktischen Kontroversen oder kurzfristigen, primär von fiskalischen Überlegungen bestimmten ad hoc-Entscheidungen des Gesetzgebers bzw. der jeweiligen Regierung“ (1994: 500). Weiterhin richtet sich die Kritik auf Verstöße gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung zwischen den Geschlechtern, die mangelnde Transparenz und den geringen Effizienzgrad bei der Umsetzung des Prinzips der staatsbürgerlichen Solidarität z.B. im Bereich der Vermeidung von Altersarmut, womit der Autor bereits zum damaligen Zeitpunkt den Großteil zukünftiger Forderungen der EU-Kommission formuliert hat[277].

Obwohl diese Faktoren durchgängig als endogene Konstruktionsfehler zu bezeichnen sind und als heftige Kritik eingestuft werden können, empfiehlt der Autor keine Abwendung vom bestehenden System, sondern fordert eine grundlegende Strukturreform, mit der Begründung, dass der funktionalen Differenzierung hinsichtlich der Ziele eine strukturelle Differenzierung der Leistungssysteme gegenüberstehen sollte.

Entsprechend soll das Modell der Alterssicherung so aufgebaut sein, dass dem Versicherungssystem mit dem Ziel der intertemporalen Umverteilung von Geldern zwischen der Erwerbstätigkeit und dem Ruhestand ein Steuertransfersystem mit dem Ziel der interpersonellen Umverteilung von Vermögen zur Seite stehen soll.

Während das proklamierte Ziel der Vermeidung der Altersarmut durch eine einheitliche, bedarfsorientierte Grundsicherung für alle Staatsbürger angestrebt wird, ist für die Zielerreichung der Sicherung des erworbenen Lebensstandards nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eine einkommensbezogene, leistungsorientierte Zusatzsicherung für alle Erwerbstätigen vorgesehen.

Richtet man das Augenmerk zunächst auf die Grundsicherung, ob die institutionelle vorgeschlagene Ausgestaltung auch mit dem Ziel der Vermeidung von Altersarmut widerspruchsfrei in Einklang zu bringen ist, so ist festzustellen, dass dies unter den vom Autor getroffenen Annahmen grundsätzlich möglich erscheint. Zu einer der von Kohl getroffenen Annahmen zählt, dass die bedarforientierte Grundsicherung in den Fällen des Alters, der Invalidität und

[277] Vgl. auch: Europäische Kommission, 2003, S. 6.

der Verwitwung ein existenzsicherndes Mindestversorgungsniveau gewährleistet und Armut in den genannten Risikofällen effektiv verhindert, solange sich das Mindestversicherungsniveau am soziokulturellen Existenzminimum orientiert. Der Autor legt Wert auf die Feststellung, dass die Höhe des Grundsicherungsanspruches unabhängig vom Grund des Anspruches zu bemessen sei. Mit dieser Änderung gegenüber dem bestehenden System würde das Kausalprinzip zu Gunsten einer konsequenten Finalisierung sozialer Leistungen aufgegeben werden, womit auch eine Reihe von Ungleichheiten bzw. von Benachteiligungen im geltenden Rentenrecht beseitigt werden würden, wie z.B. das von Kohl angeführte Beispiel der Benachteiligung eines Invalidenrentners gegenüber einem Altersrentner nur aufgrund der kürzeren Versicherungszeit bei ansonsten gleicher Erwerbskarriere und relativer Einkommensposition (1994: 495). Ein weiterer positiver Begleiteffekt der bedarforientierten Grundsicherung wäre, so Kohl, die Entkopplung der Hinterbliebenensicherung an die Einkommensposition und Versicherungsdauer des verstorbenen Versicherten, die bislang durch die gegebene Relation von Hinterbliebenen- zur Versichertenrente überwiegend zu Rentenhöhen führt, die unterhalb des Existenzminimums liegen. Auch dieses Argument kann überzeugen und dürfte zur Zielerreichung der effektiven Vermeidung von Altersarmut beitragen.

Kritischer gesehen werden kann jedoch die Forderung, dass die Konzeption der Grundsicherung als bedarfsorientierte Leistung einer Differenzierung entsprechend der Zahl und evtl. dem Alter der in der Bedarfgemeinschaft des Haushaltes zusammenlebenden Personen bedarf. Unter der Zielvorgabe der Gewährleistung eines äquivalenten Versorgungs- bzw. Wohlstandsniveaus für die verschiedenen Haushaltstypen plädiert Kohl für einen Grundsicherungsanspruch für ein Rentner-Ehepaar in Höhe von lediglich etwa 140% - 160% der einfachen Grundsicherung. Begründet wird dies mit der durch die gemeinsame Haushaltsführung verbundenen Einsparmöglichkeit, wobei keine Schlechterstellung von Rentner-Ehepaaren gegenüber alleinstehenden Rentnern und auch keine Diskriminierung von verheirateten Frauen verbunden sein soll.

Auch wenn die Begründung unter der formulierten Zielvorgabe konsistent ist, haben vergleichbare Regelungen in den letzten Jahren z.B. für den Bezug von Hartz-IV-Geldern gezeigt, dass solche „Schlechterstellungen“ zu einer signifikanten Zunahme von sog. „Schein-Einpersonenhaushalten“ geführt haben, um höhere (absolute) Beträge zu erzielen und die in der zuvor gemeinsamen Haushaltsführung erzielten (relationalen) Einsparungen dafür aufgegeben wurden. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass dieser Aufwand für den höheren

Bezug von Staatszuwendungen von jungen Menschen betrieben worden ist, die im elterlichen Haushalt gelebt haben und der Vergleich mit einem Rentner-Haushalt, denen man eine geringere Bereitschaft zu gravierenden Veränderungen in der Lebens- und Haushaltsführung unterstellen darf, insofern nicht geeignet ist, um ähnliche Verhaltensweisen vorherzusagen. Dennoch verbleiben Zweifel, ob mit einem relativ geringeren Grundsicherungsbetrag für Rentner-Ehepaare zum einen das Ziel der Vermeidung von Altersarmut nicht unnötigerweise gefährdet wird und zum anderen die Fokussierung auf die konkrete Form des Zusammenlebens zudem nicht den Grundsatz der Gleichbehandlung z.B. zwischen verheirateten und alleinstehenden Rentnern verletzt, auch wenn durch den geringeren absoluten Bezug keine relative Schlechterstellung von Rentner-Ehepaaren gegenüber Alleinstehenden verbunden ist.

Während die Festlegung der Höhe von etwa 140% - 160% der einfachen Grundsicherung für einen Rentner-Haushalt willkürlich erscheint und näher spezifiziert werden müsste, ist der Vorschlag von Kohl hinsichtlich des zur Grundsicherung erforderlichen Bedarfs jedoch präzise formuliert. Die Bedarfermittlung sollte standardisiert ohne Einzelfallprüfung erfolgen, wobei insbesondere der Methodik und den Kriterien der Bedarfsfestlegung Beachtung geschenkt werden muss, „da das Grundsicherungsniveau der Höhe nach identisch sein soll mit dem (reformierten) Sozialhilfestandard, und insofern als quasi-offizielle Definition eines soziokulturellen Existenzminimums fungieren soll. Konkret sollte das Grundsicherungsniveau mindestens in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeansprüche für die verschiedenen Haushaltstypen angesetzt werden, die dem Anspruch nach die Führung eines Lebens ermöglichen sollen, das der Würde des Menschen entspricht“ (1994: 498). Mit diesen Festlegungen dürfte in der Tat kein Alters- oder Invaliditäts- oder Hinterbliebenenrentner mehr auf die Inanspruchnahme der Sozialhilfe zur Sicherung seines Lebensunterhaltes angewiesen sein, was wiederum der Zielerreichung der Vermeidung von Altersarmut zu Gute käme.

Auch wenn Kohl einleitend selbst äußert, dass der Schwerpunkt seines Modells nicht so sehr auf organisatorischen Details und quantitativen Festlegungen beruht, liegen dennoch konkrete Vorschläge in Bezug auf die Höhe des Mindestsicherungsniveaus vor. Um die Solidarität zwischen den Generationen, insbesondere zwischen den Erwerbstätigen und den Rentnern zu stärken und sie einem gemeinsamen sozio-ökonomischen Schicksal an die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft zu unterwerfen, schlägt der Autor vor, das Mindestsicherungsniveau auf 50% des durchschnittlich verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens festzulegen und es entsprechend der Veränderungsrate dieses Einkommens zu dynamisieren, was einer

Anpassung an die Netto-Einkommensentwicklung bedeuten würde. Damit wäre ein Mechanismus geschaffen, der eine Interessenaufspaltung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen vorbeugt. Würde dieser Anpassungsmodus formelmäßig gebunden und gesetzlich oder sogar verfassungsmäßig festgeschrieben sein, wäre das Versorgungsniveau zudem immun sowohl gegenüber tages- oder wahltaktischen politischen ad hoc-Entscheidungen als auch gegenüber Entscheidungen des Gesetzgebers, die primär von fiskalischen Überlegungen geprägt wären (1994: 500). Damit lässt Kohl seiner am bestehenden System diesbezüglich geäußerten Kritik einen konstruktiven und überzeugenden Lösungsvorschlag folgen.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist der Vorschlag einer für Männer und Frauen einheitlichen Regel-Altersgrenze bei etwa 63 Jahren[278]. Dies würde nach Ansicht des Autors nicht nur die Ungleichbehandlung zwischen den Geschlechtern beseitigen, sondern in Kombination mit der Finanzierung in vollem Umfang aus Steuermitteln auch sicherstellen, dass die sich aus der demografischen Entwicklung ergebenden Belastungen von der Gesamtheit der Staatsbürger getragen würden. Mit diesen Ausgestaltungsmerkmalen würden weiterhin auch die unterschiedlichen Belastungen innerhalb des bestehenden gegliederten Systems beseitigt werden.

So weist Kohl daraufhin, dass die demografischen Belastungen insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung zu betreffen scheinen und zu ständigen versicherungsinternen Korrekturmaßnahmen führen, während z.B. die Beamtenversorgung von entsprechenden Leistungseinschränkungen nicht oder kaum betroffen wäre (1994: 504). Die Finanzierung der Grundsicherung aus Steuermitteln wird damit begründet, dass es sich bei der Grundsicherung um eine universalistische Leistung handelt, zu der jeder Bürger nach dem Maß seiner Leistungsfähigkeit beitragen soll. Da für Kohl der Schutz vor Armut ein soziales Grundrecht der Bürger gegenüber dem Staat darstellt, erscheint ihm die daraus folgende Entkopplung von individuellem Leistungsanspruch und Finanzierungsbeteiligung durchaus gerechtfertigt. Die vom Autor bereits in der Höhe der Grundsicherung geforderte Autonomie gegenüber Eingriffen seitens der Politik bzw. des Gesetzgebers wird konsequent auch in der Finanzierungsaufbringung gefordert. Hierzu wäre es nötig, den erforderlichen Steuersatz nach dem vorausberechneten Finanzbedarf – nach Möglichkeit mehrjährig konstant zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen – festzusetzen, in einem vom Staatshaushalt separierten Fond zu verwalten und die Steuern einer Zweckbindung zu unterwerfen. Dieser Punkt dürfte in der konkreten

[278] Für Ehepaare, bei denen erst ein Partner die gesetzliche Altersgrenze erreicht hat, sind ergänzende Regelungen zu treffen, da die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in fortgeschrittenem Alter kaum mehr zumutbar ist (1994: 495).

Umsetzung jedoch die meisten Unabwägbarkeiten enthalten. Abgesehen von der Schwierigkeit, einen Konsens mit denjenigen Personengruppen zu finden, die mehr zur Grundsicherung beitragen als von ihr profitieren, liegt ein weiteres Problem in der Vorausberechnung des in der Zukunft vorhandenen Finanzierungsbedarfs. Gerade die Erfahrungen in den letzten Jahren haben gezeigt, dass konjunkturelle Schwankungen auch extreme Verläufe nehmen können, die nicht vorhersehbar sind und ständig neue Vorausberechnungen erforderlich machen würden.

Die mit der Finanzierungsart einhergehende Umverteilung stellt sich jedoch auch für diejenigen Modelle, die eine Einführung von beitragsfinanzierten Grundrenten fordern. Im Gegensatz zu diesen Autoren begründet Kohl seine Forderung nach der steuerfinanzierten Grundrente jedoch damit, dass sie eine Institution des sozialen Ausgleichs darstelle, die dem Solidaritätsprinzip stärker verpflichtet ist als dem der Äquivalenz und dass Aufgaben einer sozialpolitisch motivierten interpersonellen Umverteilung aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren sind (1994: 501), was nicht von der Hand zu weisen ist. Diese Finanzierungsart wäre insofern in der Tat eine konsequentere Anwendung des Prinzips der staatsbürgerlichen Solidarität, da in den Modellen mit Beitragsfinanzierung für diejenigen Personen, die nicht in der Lage sind, die Beiträge aufzubringen, ebenfalls Steuermittel als Ausgleich eingesetzt werden müssten.

Leider äußert sich Kohl nicht zur Höhe der erforderlichen entweder proportionalen Einkommensteuer oder der Wertschöpfungssteuer. Insofern kann keine theoretische Erörterung zur Frage der Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der „policy community“ erfolgen. Der Autor selbst lässt sich jedoch dahingehend ein, dass zwar „grundsätzlich bei umverteilungsorientierten Maßnahmen mit einem erheblichen Konfliktpotential gerechnet werden muss“, auf der anderen Seite jedoch mit einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz zu rechnen sei, da „die angestrebte Umverteilung auf die Erreichung eines weitgehend konsensfähigen Ziels, des Schutzes vor Armut, begrenzt wird“ (1994: 502).

Mit dem vorgeschlagenen Modell der Grundrente wird zudem die eigenständige Sicherung der Frau – insbesondere der nicht erwerbstätigen Hausfrauen – gestärkt und ein weiterer Beitrag zur Erreichung des Zieles der Vermeidung von Altersarmut, die überwiegend weiblich ist, geleistet. Bei Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen besteht nämlich auch für diese Personengruppe ein Anspruch aus eigenem Recht - wenn auch pauschal und auf niedrigem Niveau - da die „überwiegend von Frauen geleistete unbezahlte Arbeit in Familie und Haus-

halt als gesellschaftlich nützliche Arbeit anerkannt wird, aus der öffentliche Sicherungsansprüche für das Alter erwachsen“ (1994: 505).

Die Forderung des Autors, dass das bedarfsorientierte Mindesteinkommen den Individuen netto zur Verfügung stehen sollte, steht im Einklang mit dem Vorschlag, dass das jeweilige Existenzminimum steuerfrei bleiben soll. Damit würde eine (bislang nicht gegebene) Parallelität und automatische Kopplung von steuerlichem Grundfreibetrag und Grundsicherungsniveau in der Sozialpolitik realisiert, welche zu einer höheren internen Konsistenz von Sozial- und Steuerpolitik beitragen würde (1994: 506). An dieser Stelle hätte das in der Höhe variierende haushaltsspezifische Existenzminimum, jedoch den Vorteil, so Kohl, dass sich in der Steuerpolitik automatisch eine familienpolitische Komponente durch Berücksichtigung von Zahl und evtl. Alter der Familienangehörigen bei ansonsten gleichem Steuertarif ergeben würde. Hierzu sei angemerkt, dass sich diese familienpolitische Komponente zwar theoretisch ergeben könnte, wenn sie politisch gewollt wäre. Bis dieser Konflikt jedoch ausgetragen wäre, würde sich der steuerliche Grundfreibetrag bei verheirateten Rentnerhaushalten in Relation zu alleinstehenden Rentnern niedriger gestalten und möglicherweise wiederum gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung – diesmal steuerrechtlich – verstoßen.

Schließt man die Bewertung des Konzeptes der Grundsicherung ab, so kann man sich dem Autor anschließen, wenn er behauptet, dass es als eines der wenigen Modelle die Beschränkung auf die abhängig Erwerbstätigen aufhebt und den Prozess der Expansion und Inklusionsbemühungen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu einem Abschluss führen und zugleich in seinen rechtlichen Regelungen vereinheitlichen würde. Durch die Grundsicherung erfahren alle Bürger eine basale Gleichberechtigung und Gleichbehandlung, ohne dass differenzierende Regelungen oberhalb des Niveaus der Grundsicherung a priori ausgeschlossen würden. Insofern würde die Einführung der steuerfinanzierten Grundsicherung „einen entscheidenden Schritt zur Harmonisierung der fragmentierten Struktur von diversen, nach sozialrechtlichem Status differenzierenden und institutionell und materiell unterschiedlich ausgeprägten Alterssicherungssystemen bedeuten“ (1994: 504).

Zur Erreichung des zweiten Zieles, der Erhaltung des während der Erwerbskarriere erwobenen Lebensstandards bzw. der relativen Statussicherung auch im Alter, schlägt Kohl ein beitragsbezogenes Versicherungssystem vor, das eine intertemporale Umverteilung von Vermögen bewirkt. Im Gegensatz zum bestehenden System mit seiner Vielzahl von Sondersystemen

wird für ein einheitliches System für alle Erwerbstätige plädiert, womit natürlich auch die Statusdifferenzierung wegfallen würde, was allerdings auf Widerstand derjenigen treffen dürfte, deren Status durch das bisher gegliederte System (positiv) herausgestellt worden ist, wie z.B. für Beamte oder Angestellte. Ob das Argument, dass mit einer universellen Versicherungspflicht die sich aus der demografischen Entwicklung ergebenden Belastungen auf alle Gruppen der Erwerbstätigen verteilt werden, was sicherlich richtig ist, den drohenden „Statusverlust“ durch Einheitlichkeit aufwiegt und zu einer mehrheitlichen Akzeptanz führt, muss vorerst offen bleiben.

In der Festlegung der institutionellen Merkmale folgt Kohl strikt seiner Vorgabe der Umsetzung der strukturellen Differenzierung und Äquivalenz, wie z.B. der administrativen Trennung von anderen öffentlichen Haushalten womit das Ziel, vor allfälligen fiskalpolitischen Zugriffen geschützt zu sein, umsetzbar erscheint oder der Beitragsaufbringung für soziale Tatbestände aus denjenigen Quellen, in deren Verantwortungsbereich sie fallen. Mit der Übernahme der Beiträge bei Ausfällen aus anderen Instanzen würde nämlich in der Tat eine Transparenz der Kosten politischer Entscheidungen entstehen und zudem einen Beitrag zur finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung leisten. Insofern sind diese Ausgestaltungsmerkmale positiv zu bewerten.

Während die Ausfälle der Beiträge durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit durch die entsprechenden Sozialleistungsträger bzw. aus anderen Versicherungsgemeinschaften zu erstatten wären, bildet der Ausfall für Zeiten der Kindererziehung eine Ausnahme, da er aus Steuermitteln zu finanzieren wäre. Als Argument wird angeführt, dass die Erziehungsleistung von Eltern als gesellschaftlich wichtige Leistung honoriert werden sollte, dem nicht widersprochen werden kann. Der (aus dem Jahr 1994 datierende) Vorschlag, die Zeit der Kindererziehung mit mindestens 2 Jahren pro Kind zu bemessen, erscheint aktuell jedoch – vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in den letzten Jahren – als Anreiz, um die Geburtenrate zu erhöhen, zu kurz gegriffen.

Trotz der strikten Zuordnung sozialer Tatbestände mit einhergehendem Beitragsausfall in die entsprechenden Verantwortungsbereiche zur Beitragserstattung und einer damit verbundenen geringeren Einflussmaßnahme der Politik z.B. auf die Finanzierungsseite der Zusatzsicherung besteht dennoch durch die Erstattung von Ausfallszeiten durch Steuergelder, wie z.B. für die o.g. Erziehungszeiten, die Möglichkeit einer politischer Lenkungs- und Leitungsfunktion.

Diese Konstruktion zeigt, dass die Forderung nach struktureller Differenzierung und Kostentransparenz einerseits und Schutzmaßnahmen vor unsystematischen politischen ad hoc-Entscheidungen andererseits grundsätzlich miteinander vereinbar sind und sich nicht gegenseitig per se ausschließen müssen.

Mit dem angegebenen Leistungsumfang nach dem Vorbild des schweizerischen Modells, dessen untere Grenze auf Höhe der Grundsicherung liegen und die obere Grenze das 6-fache der unteren Grenze bzw. das 1,5-fache des Durchschnittseinkommens betragen soll[279], ist es nach Kohl möglich, sowohl dem in der Gesellschaft vorhandenen Bedürfnis nach Einkommensdifferenzierung zu entsprechen als auch den Spielraum für „legitime Ungleichheit“ festzulegen und einzugrenzen (1994: 507).

Obwohl mit dieser Zusatzversicherung primär dem Prinzip der intertemporalen Umverteilung Rechnung getragen wird, führt die o.g. Bandbreite aber auch zu Umverteilungen zwischen den Beitragszahlern. Da die Einkommen bis zur unteren Einkommensgrenze beitragsfrei bleiben, werden die Bezieher niedriger Einkommen gegenüber dem bisher geltenden System entlastet, während die Beitragsleistungen auf das gesamte Erwerbseinkommen bezogen progressiv steigen würden. So enthält diese Konzeption neben der intertemporalen Umverteilung von Vermögen auch Elemente einer Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensklassen, was auch in diesem System den Solidaritätsgedanken – sofern mehrheitlich gewünscht – stützen würde.

In Hinblick auf die Leistungsstruktur sollte nach Kohl am bestehenden Berechnungsmodus im Wesentlichen festgehalten werden, wobei die beiden zentralen Größen in der Rentenformel von der Versicherungsdauer und der persönlichen Bemessungsgrundlage abhängen sollten. Eine Neuerung würde nach dem Vorschlag von Kohl die Regelung darstellen, für die persönliche Bemessungsgrundlage den Durchschnitt aus den 10 – 15 relativ besten Verdienstjahren zu Grunde zu legen neben der Änderung, die maximal anrechnungsfähige Versicherungsdauer auf ca. 30 – 40 Jahre zu begrenzen. Als Argument wird die Harmonisierung der Leistungsstrukturen der verschiedenen Alterssicherungssysteme angeführt, da z.B. bei den Beamtenpensionen bereits das Prinzip der Anrechnung der „besten“ (letzten) Jahren in ähnlicher Weise angewendet wird. Mit diesem Vorschlag, die besten 10 – 15 Jahre zur Bemessung heranzu-

[279] Die obere Einkommensgrenze könnte entweder als Beitragsbemessungsgrenze oder als Versicherungspflichtgrenze dienen. Kohl plädiert jedoch eher für die Lösung als Beitragsbemessungsgrenze, da insbesondere die Besserverdienenden am Solidarausgleich der Zusatzversicherung beteiligt wären.

ziehen, entstehen jedoch Benachteiligungen für diejenigen Personengruppen mit langen Beitragszeiten und flachen Laufbahnen und Vorteile für Arbeitnehmer mit steilen Karrieren und/oder kürzeren oder diskontinuierlichen Beitragszeiten, was vom Autor nicht erörtert wird. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt dürfte die Bemessung an den besten 10 – 15 Jahren allerdings eher den zunehmenden diskontinuierlichen und verkürzten Erwerbskarrieren entsprechen und somit zeitgemäßer sein, während die „langen“ Erwerbskarrieren, ob flach oder steil, in der zentralen Tendenz eher rückläufig sind. Die Verkürzung der anrechnungsfähigen Versicherungszeit wird damit begründet, dass durch den Sockel der Grundsicherung eine Absenkung des Leistungsniveaus in der Zusatzversicherung möglich wäre und damit auch eine Senkung des Steigerungssatzes pro Versicherungsjahr auf etwa 1% des versicherten Einkommens einhergehen könnte. Dies würde zudem zu einer relativen Kostenneutralität des vorgeschlagenen Gesamtmodells gegenüber dem bestehenden System beitragen ebenso wie die Anregung, die bisherigen Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen in Arbeitnehmereinkommen umzuwandeln, um den Modell-Umstieg auch für die Wirtschaft kostenneutral zu gestalten.

Der Vorschlag, die Beitragszahlung einseitig auf die Versicherten zu verlegen, ermöglicht gleichzeitig die von Kohl geforderte Innovation, die Beitragssätze nach der Kinderzahl zu differenzieren. Um einen möglichst hohen Anreiz für das Aufziehen von Kindern zu erzielen, müsste außerdem als Basis der Beitragsentrichtung nicht das individuelle Arbeitseinkommen, sondern das steuerpflichtige Haushaltseinkommen herangezogen werden (1994: 514). Kohl argumentiert, dass mit einer Einkommensbesteuerung sowohl Familienstand als auch Kinderzahl zu relevanten Merkmalen werden und auf diese Weise Familien mit Kindern einen relativ geringeren Beitrag zu leisten haben als Ledige bzw. Kinderlose. In Kombination mit einem Ausbau des steuerlichen Familienlastenausgleichs z.B. mit Freibeträgen in Höhe des haushaltsspezifischen Existenzminimums würden sich automatisch beachtliche, sozialpolitisch erwünschte Entlastungswirkungen für Familien mit Kindern ergeben, was nicht von der Hand zu weisen ist. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich somit ein Bild, dass es mit den vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmalen durch die Kombination einer steuerfinanzierten Grundsicherung und einer beitragsorientierten Zusatzversicherung sehr wahrscheinlich ist, die von Kohl zuvor genannten Hauptziele der Alterssicherung, die Vermeidung von Altersarmut und die Sicherung des zu Erwerbszeiten erworbenen Lebensstandards zu erreichen. Dies umso mehr, da die vom Autor angestellten Überlegungen zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Systemwechsels – auch ohne empirische Berechnungen – in ihren grundsätzlichen An-

nahmen nachvollzogen werden können und plausibel erscheinen. So wird auf der Finanzierungsseite der Grundsicherung vorgeschlagen, den bisherigen Arbeitgeberanteil entweder in eine pauschale Lohnsummensteuer ohne Bemessungsgrenze oder in eine Wertschöpfungssteuer umzuwandeln, während in der Zusatzversicherung an der Einkommensorientierung der Beiträge – die von allen Erwerbstätigen zu erbringen sind – festgehalten werden soll. Im Übergangszeitraum wären zuerst die bisherigen Arbeitgeberbeiträge abzubauen und sukzessive durch Steuern zu ersetzen, wobei der Wertschöpfungssteuer der Vorrang zu geben wäre[280]. Durch die Anrechnung der Grundsicherung auf die bisherigen Rentenleistungen würden sich entsprechend die Beitragssätze für Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus verringern, was jedoch mit Steueranhebungen einhergehen müsste ohne allerdings die Gesamtbelastung durch Steuern und Beiträge zu überschreiten bzw. nur wesentlich höher liegen dürfte.

Obwohl mit dem Modell nach Kohl durch eine Vielzahl von sozialpolitischen Problemgruppen zusätzliche Kosten entstehen und gerade diese Problemgruppen in den letzten Jahren stark angewachsen sind, wie z.B. bisherige Klein- und Hinterbliebenenrentner oder bislang nicht gesetzlich Rentenversicherte, könnte die anvisierte Kostenneutralität dennoch erreicht werden, da die staatlichen Zuwendungen an diese Personengruppen auch heute bereits aus Steueraufkommen bzw. von den entsprechenden Sozialleistungsträgern erbracht werden und keine Mehrkosten darstellen, die nur dieses Modell bzw. die Finanzierungsseite dieses Modells betreffen würden.

Neben den ausführlichen Erörterungen zu den Gestaltungsmerkmalen der Grund- und Zusatzsicherung zeichnet sich dieses Modell weiterhin dadurch aus, dass es auch die strukturellen Verflechtungen zu anderen Sozialversicherungsbereichen sowie die Determinanten der Einnahmen und Ausgaben der Alterssicherung berücksichtigt und sich zudem mit der betrieblichen Altersversorgung als auch der privaten Vorsorge auseinandersetzt. Durch den Einsatz bestimmter Instrumente, wie z.B. die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von tarifvertraglichen Regelungen für alle Unternehmen einer Branche und durch Eingrenzung der betrieblichen Altersversorgung auf spezifische Risiken und Sicherungsbedürfnisse einzelner Branchen oder Berufsgruppen, dienen diese Zusatzformen der Alterssicherung den übergeordneten Zielsetzungen. Es gilt nach Kohl jedoch zu berücksichtigen, dass „die öffentlich subventionierte, weil steuerfreie Kapitalbildung der Unternehmen irreführenderweise als sozialpolitische Leis-

[280] Die Wertschöpfungssteuer bezieht außer Löhnen und Gehälter auch Gewinn- und Vermögenseinkommen ein und würde die Finanzierung auf eine breitere Basis der gesamtgesellschaftlichen Leistungsfähigkeit stellen zumal sie die Finanzierungslasten gleichmäßiger verteilt (1994: 525).

tung der Privatwirtschaft ausgegeben wird“ (1994: 529) und ein quantitativer Ausbau der betrieblichen Altersversorgung unter Beibehaltung der Freiwilligkeit und der weit gehenden Dispositionsfreiheit der Arbeitgeber, die Kosten der öffentlichen Subventionierung noch erhöhen würde, ohne jedoch die Einhaltung bestimmter Leistungsstandards garantieren zu können. Damit weist Kohl schon im Jahr 1994 auf den schwachen Punkt in der betrieblichen Altersversorgung hin, dass der wirtschaftliche und technologische Strukturwandel eine Dynamik entfalten wird, die zu erheblichen Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit führen und sich in der Leistungs- und Zahlungsfähigkeit der betrieblichen Alterssicherungseinrichtungen niederschlagen wird. Entsprechend fordert und formuliert Kohl eine Vielzahl von allgemeinverbindlichen Standards, um die „spezifischen“ Risiken einzelner Branchen zu minimieren bzw. der Gefahr entgegenzusteuern, einseitigen Interessen der unternehmerischen Personal- und Finanzpolitik zu unterliegen.

Insbesondere sind die demografischen und arbeitsmarktpolitischen Erörterungen von Kohl hervorzuheben, der damit als einer der wenigen Modellautoren auch diese Bereiche thematisiert und sich mit ihnen auseinandersetzt. So wird z.B. von ihm quasi eine „variable“ gesetzlichen Altersgrenze zwischen dem 55. und 70. Lebensjahr mit versicherungsmathematischen Auf- oder Abschlägen vorgeschlagen, die eine flexible Anpassung an die jeweils vorherrschende Arbeitsmarktsituation erlauben würde und den Vorteil hätte, dass „politische Gremien von den zu treffenden Einzelentscheidungen entlastet und die beim Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente zu befürchtenden negativen Effekte vermieden werden würden“ (1994: 545). Begründet wird dieser Vorschlag mit Verweisen aus gesicherten Erkenntnissen aus der Gerontologie sowie der Arbeitsmedizin, wonach z.B. eine Verminderung der normalen Arbeitszeit dem gerade bei älteren Arbeitnehmern zu beobachtenden verstärkten gesundheitlichen Verschleiß vorbeugen und der alarmierenden Tendenz zu vorzeitiger Invalidität entgegenwirken könnte oder auch die sozialpsychologischen Probleme beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch einen gleitenden Übergang in den Ruhestand leichter bewältigt werden könnten (1994: 545).

Abschließend kann man Kohl zustimmen, wenn er behauptet, dass mit der vorgeschlagenen Konzeption „die unterschiedlichen Problemangemessenheiten der verschiedenen Steuerungsformen und Verteilungssysteme in Hinblick auf die Zieldimensionen der gesellschaftlichen Alterssicherung berücksichtigt werden“ (1994: 550).

7.6 Bewertung des Vorschlages von Miegel und Wahl

Meinhard Miegel und Stefanie Wahl haben sich in einer Vielzahl von Veröffentlichungen zu den Themen Wirtschaft und Gesellschaft und insbesondere zum Thema der Alterssicherung als gemeinsame Autoren geäußert. Während Wahl überwiegend als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaft und Gesellschaft tätig war und neben einer Reihe von Mitgliedschaften in einigen politischen Kommissionen eher im Hintergrund blieb, ist Miegel insbesondere vor seinem Ruhestand in den letzten Jahren medial sehr präsent gewesen[281] und trat streitig für die Umwandlung der lohnbezogenen gesetzlichen Rente in eine allgemeine steuerfinanzierte Grundsicherung ein, die durch private Vorsorge zu ergänzen sei. Als Mitbegründer – neben Kurt Biedenkopf (CDU) – des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft im Jahr 1977 und Leiter (als außerplanmäßiger Professor) des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Uni Leipzig (1992 – 1998) sowie Vorsitzender der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen ebenso wie als Berater des Deutschen Instituts für Altersvorsorge[282] (1997 – 2006) und Mitglied des Konzernbeirates der AXA Konzern AG Köln (seit 2003) ist er sowohl politisch als auch wirtschaftlich hoch vernetzt. Dennoch ist keines dieser Ämter im „inner circle“ des politischen Machtzentrums verankert. Insofern ist das Autorengespann Miegel/Wahl eher im mittleren Radius innerhalb der „policy community“ zu verorten.

Die Kritik, die Miegel am bestehenden System übt, setzt sowohl an endogenen als auch an exogenen Faktoren an. So wird u.a. davon ausgegangen, dass die beitragsfinanzierten Transferleistungen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu sozialen Umverteilungen führen, denen die subjektive Bereitschaft der Aktiven in Folge mangelnder wirtschaftlicher Einsicht, die Nicht-mehr Aktiven zu unterstützen, wegbrechen wird. So würden einerseits z.B. die sehr „alten“ Rentner ebenso wie die in jungen Jahren Erwerbsunfähigen vom frühen Tod anderer Beitragszahler profitieren und andererseits diejenigen Beitragszahler für ihre Beiträge höhere Leistungen erhalten, wenn sie Witwen und Waisen hinterlassen als Alleinstehende.

Miegel sieht jedoch selbst ein, dass die entsprechenden Voraussetzungen für diese möglichen Umverteilungen für alle Versicherten gleich sind, führt aber ein weiteres Beispiel für eine nur

[281] Die mediale Präsenz gründete sich sowohl auf Äußerungen u.a. innerhalb der Regenbogenpresse als auch auf Ehrungen, die Miegel in Form einer Vielzahl von gesellschaftlichen Preisen erhielt, wie z.B. den Cicero-Preis (1995), Schaderpreis (2000), Corine (2002), Hanns Martin Schleyer-Preis (2004) oder den Theodor-Heuss-Preis (2005).

[282] Dieses Institut wird von der Deutschen Bank finanziert.

bedingte Beitrags/Leistungsäquivalenz innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung an. Demnach würde innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung auch zwischen denjenigen Versicherten umverteilt, die während einer langen Zeit hohe Beiträge und denen, die während einer kurzen Zeit niedrige Beiträge eingezahlt haben, was wiederum dazu führt, dass schätzungsweise ein Drittel der beitragsfinanzierten Transfers im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung für Zwecke des Solidarausgleichs eingesetzt werden. Da sich zudem die Renditen im bestehenden System für die folgenden Generationen von Beitragszahlern ständig einem negativen Saldo nähern würden (1999: 78f), würde dieses Sicherungssystem seinem Anspruch, der Erhaltung des Lebensstandards im Alter nicht mehr gerecht werden.

Diese Art von Beispielen soll nach Miegel/Wahl zeigen, dass die am Versicherungsprinzip orientierte Systemform der gesetzlichen Rentenversicherung weder „Fisch noch Fleisch“ ist in dem Sinne, dass das „reine“ Versicherungsprinzip durch „reine“ (private) Versicherungsprodukte einen höheren Effizienzgrad in Form von höheren Renditen besitzt und der dem bestehenden System innewohnende „Solidaritätsgedanke“ durch eine steuerfinanzierte Grundsicherung deutlicher und nachhaltiger zum Ausdruck gebracht wird als über Beiträge.

Während das übergeordnete Ziel des IWG-Modells, die Armutsvermeidung über die Einführung einer steuerfinanzierten Grundsicherung mit interpersonellen Umverteilungswirkungen umzusetzen sei, sollte die Beibehaltung des im Erwerbsleben erworbenen Lebensstandards über die private Anlage auf dem freien Finanzmarkt sowie über die betriebliche Alterversorgung erfolgen. Damit wäre allerdings das gesetzliche System der Rentenversicherung als größtes Teilsystem eines übergeordneten Sozialversicherungssystems obsolet. Die Forderung nach vollständiger Auflösung des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung darf demnach als besonders heftige Kritik von Miegel und Wahl interpretiert werden.

Stellt man die Verknüpfung zur Lesart der Krise des bestehenden Systems nach dem Ansatz von Leisering her, so kann die von den Autoren unterstellte mangelnde Akzeptanz als Folge einer rein bilanzierungstechnischen Sicht des Einzelnen weder als exogener noch als endogener Faktor bezeichnet werden, sondern als das Ergebnis des Zusammenspiels systemimmanenter Wirkungsmechanismen (ungleiche Umverteilungswirkungen des Systems) und eines unterstellten Wertewandels (zunehmende Renditeorientierung des Individuums) und würde somit eher als rückwirkender Faktor einzustufen sein.

Richtet man das Augenmerk auf das vorgeschlagene Grundsicherungsmodell zur Vermeidung von Altersarmut, so zeigen sich weitläufige Parallelen zum Modell der Grundsicherung des kombinierten Modells von Kohl, so dass sich die kritische Bewertung auf diejenigen Punkte beschränken kann, in denen sich die beiden Grundsicherungsmodelle unterscheiden.

So soll nach Miegel und Wahl das Niveau der im Umlageverfahren finanzierten Grundsicherung einschließlich des gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags 52,5% des Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung betragen. Dieser Betrag stellt einen Mittelwert dar zwischen dem Wert (50%), der Armut vermeiden soll und demjenigen Wert (55%), der noch einen Anreiz zur privaten Vermögensbildung darstellen soll bzw. von dem keine negativen Arbeitsanreize ausgehen sollen. Nach den Berechnungen von Miegel und Wahl hätte der Prozentsatz von 52,5 im Jahr 2000 monatlich einen Betrag von ca. 818 Euro abzüglich der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ausgemacht, also ca. 665 Euro. Miegel und Wahl führen weiter aus, dass selbst nach der hierzu notwendigen Umsatzsteuererhöhung auf 26%, die nur einen Teil (!) der zunehmenden Last der indirekten Steuern ausmacht, die Ein-Personenhaushalte zwar nicht besser gestellt werden als die damaligen Sozialhilfeempfänger. Dafür würden jedoch die Bezieher der Grundsicherung in Zwei-Personenhaushalten deutlich besser gestellt werden. Bei einer jährlichen Anpassung an die Höhe des Volkseinkommens wäre somit zumindest für diese Personengruppe in der Tat eine geringere Gefahr der Altersarmut gegeben als im bestehenden System.

Berücksichtigt man allerdings die Verteilung der Einpersonenhaushalte z.B. in den neuen Bundesländern nach Alter und Geschlecht[283], so ist festzustellen, dass über die Hälfte der Frauen in Ein-Personenhaushalten leben und deren Anteil mit dem Alter zunimmt, so dass bereits ab einem Alter von 75 Jahren mehr als Dreiviertel der Frauen alleine leben. Diese Personengruppe hätte bei Wegfall des Zusammentreffens aus anderen Rentenarten und im Falle fehlender Sparrücklagen und/oder betrieblicher Altersversorgung lediglich die Grundsicherung in Höhe der jetzigen Sozialhilfe und würde durch dieses Modell keine Besserstellung erfahren. In Folge der zunehmenden Belastung von indirekten Steuern würden sich vielmehr zusätzliche Belastungen in der Lebenshaltung ergeben, so dass mit Abstrichen im Lebensstandard zu rechnen wäre.

[283] Vgl. Winkler, G.; Schwitzer, K.-P., 1993, S. 129.

Unter Berücksichtigung des Wegfalls des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung und dem damit verbundenen Umstand, dass die Grundsicherung u.U. die alleinige Absicherung gegen Altersarmut darstellt, ist der Vorschlag der Autoren, jedem Haushaltsmitglied – bei Erfüllung der Anspruchsgrundlagen – den vollen Grundsicherungsbetrag zukommen zu lassen zwingend notwendig und konsequent, ebenso wie die sonstigen Regelungen z.B. der Wegfall von Bedürftigkeitsprüfungen, die verzögerte Inanspruchnahme über die gesetzliche Altersgrenze hinaus mit einer entsprechenden Erhöhung des Anspruches oder ein steuerlicher Freibetrag in Höhe der Grundsicherung positiv zu bewerten sind. Auch die konkreten Vorgaben zur Umstellung des Abbaus der gesetzlichen Rentenversicherungsansprüche und der Aufbau der Ansprüche der Grundsicherung werden plausibel ausgeführt und können in ihren Annahmen als weitgehend realistisch eingeschätzt werden. Obwohl die zugrundegelegten Kosten für den Modell-Umstieg und die Unterhaltung des Modells auch nach Wegfallen der Übergangskosten von Kritikern[284] als unbezahlbar bezeichnet werden, ist zu berücksichtigen, dass die aktuellen Ausgaben für die Alterssicherung mehr als 13% des Bruttosozialprodukts betragen[285] und damit ungefähr den Kosten entsprechen, die Miegel und Wahl für den Zeitraum von 2000 – 2040 veranschlagt haben. Sollte zudem ein breiter politischer Konsens für dieses Modell bestehen, dann wäre dieses Modell auch grundsätzlich finanzierbar. Die anvisierte Abschaffung des bestehenden Modells der gesetzlichen Rentenversicherung ist zurzeit mehrheitlich jedoch nicht gewollt und dürfte auch der Grund der bislang bestehenden Ablehnung gegenüber dem vorgeschlagenen Modell sein.

In Hinblick auf das Ziel der Erhaltung des im Erwerbsleben erworbenen Lebensstandards im Alter über das Zusammenwirken von betrieblicher Altersversorgung und privater Vermögensanlage ist zu konstatieren, dass es zwar grundsätzlich möglich erscheint. Die damit verbundenen Risiken, wie z.B. die Einhaltung betrieblicher Zusagen über lange Zeiträume oder die Annahme einer 4% Realverzinsung mit Zinseszinseffekt auf Sparvermögen, die einseitig bei den Arbeitnehmern bzw. den Anlegern liegen, sind in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen zur Einschätzung von Betriebsrenten und der Finanzmarktkrise keinesfalls zu unterschätzen. In diesem Zusammenhang ist auf die (eklatante) Fehleinschätzung von Miegel und Wahl hinzuweisen, wonach die Schere zwischen öffentlichen Transfers und privater Vermögensanlage mit Zinseszinseffekt sich weiten wird, „selbst wenn unterstellt wird, dass die Renditen aus Kapitalanlagen sinken. Noch stärker sinken nämlich die Renditen der GRV (1999: 89)“.

[284] Vgl. Ruland, F., 2008, S. 18ff.

Insofern muss offen bleiben, ob der Vorschlag des Erhaltes des Lebensstandardniveaus alleine über betriebliche und private Vorsorge zu erreichen, auch zielführend ist.

Fasst man die wesentlichen Bewertungspunkte dieses Modells zusammen, so ergeben sich eine Vielzahl von Neuerungen, die u.a. eine Ablösung der Alterssicherungsansprüche von der Erwerbstätigkeit vorsehen, womit den sich abzeichnenden Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen wird, oder auch die Verteilung der anstehenden demografischen „Lasten“, die durch die Aufbringung der Alterseinkünfte über Steuern gerechter verteilt werden als über Beiträge. Ebenso sind die Ansätze einer politischen Immunität durch eine Selbstverwaltungskörperschaft der Grundsicherung sowie einer flexiblen Altersgrenze und die mit einer Grundsicherung einhergehende Transparenz in der Einnahmen/Ausgabenbilanz durchaus positiv zu bewerten.

Insgesamt verbleiben allerdings erhebliche Zweifel, ob die vorgeschlagene Grundsicherung – insbesondere als alleinige Einkommensquelle im Alter – geeignet ist, nachhaltig und wirksam vor Altersarmut zu schützen.

7.7 Bewertung des „Modells der solidarischen Alterssicherung“ der katholischen Verbände

Die Katholische Arbeitnehmer Bewegung (KAB) ist ein deutscher Sozialverband, dessen Wurzeln in den katholischen Arbeitervereinen bzw. der christlichen Arbeiterbewegungen des 19. Jahrhunderts liegen und politisch der CDU nahe steht. Seit dem Jahr 2003 wurde ein neuer Bundesverband gegründet, in den die bisherigen Regionalverbände aufgegangen sind.

Das vorliegende Modell ist das Ergebnis eines Arbeitsausschusses „Soziale Sicherheit“ des Bundesverbandes[286]. Als Sozialverband stehen die Mitglieder der KAB in vielfacher Vernetzung zu anderen Sozialverbänden (z.B. dem Deutschen Gewerkschaftsbund oder dem Sozialverband VdK Deutschland) und zu politischen Parteien und können daher im mittelbaren Umfeld der sozialpolitischen Machtarena verortet werden.

---

[285] Vgl. Ruland, F., ebenda.

Die am bestehenden System der Alterssicherung geäußerte Kritik bezieht sich auf eine abnehmende soziale Gerechtigkeit und Solidarität, durch die die soziale Grundlage und das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme im Ganzen zerstört werden. Während der demografische Strukturwandel nicht als das größte Problem der zukünftigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung angesehen wird, erfolgt die Attribution der Ursache der aktuellen finanziellen Krise der gesetzlichen Rentenversicherung vorrangig auf den strukturellen Wandel der Erwerbsarbeit, also auf einen exogenen Faktor. In Kombination mit dem systemimmanenten Mechanismus der Kopplung von Rentenansprüchen an die Sozialversicherungspflicht und einer Zunahme von flexiblen und prekären Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Minijobs oder sozial nicht bzw. wenig geschützte Beschäftigungsverhältnisse) bzw. einem damit einhergehendem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen wird auch ein endogener Faktor als krisenursächlich angesehen.

Die geäußerte Kritik kann dennoch als gemäßigt beurteilt werden, was auch daran ersichtlich ist, dass das bestehende Modell der gesetzlichen Rentenversicherung zwar entscheidend umgebaut, nicht aber völlig abgeschafft werden soll. Auch wenn an den bisherigen übergeordneten Zielen der Alterssicherung, die Vermeidung von Altersarmut und der Erhalt der Lebensstandardsicherung im Alter festgehalten werden soll, fordern die Modell-Autoren als grundlegendes Ziel die Gewährleistung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit insbesondere für Familien sowie Solidarität. Die Verschiebung der politischen Zielvorgaben in Richtung mehr soziale Gerechtigkeit und Solidarität soll durch die Implementierung einer zusätzlichen „Volksversicherung“ in das bestehende System erfolgen. Damit besitzt dieses Modell grundsätzlich gewisse strukturelle Analogien zu den Modellen von Kohl (1994) sowie der Evangelischen Aktionsgemeinschaft (2004).

Konkret sollen die vorgenannten Zielvorgaben mit einer universell gewährten, erwerbsunabhängigen Sockelrente in Kombination einer Arbeitnehmerpflichtversicherung und einer ergänzenden betrieblichen und privaten Altersvorsorge umgesetzt werden.

Unterzieht man zunächst die Sockelrente einer Analyse ihrer architektonischen Ausgestaltungsmerkmale, so soll sie gesetzlich vorgeschrieben und staatlich organisiert sein, womit sie grundsätzlich politische Lenkungswirkungen entfalten kann (und soll). Die Leistungsform

---

[286] Der Arbeitsausschuss bestand im Jahr 2004 aus den Mitgliedern Josef Kloppenborg (Vorsitzender), Rudi Großmann, Ulrich Köhne, Hannes Kreller, Helmut Kuntscher, Renate Müller, Peter Niedergräss, Sabrina Schmalz und Dr. Joachim Zimmermann.

erfolgt einheitlich für alle Einwohner Deutschlands ab der gesetzlichen Regelaltersgrenze in Höhe von 65 bzw. bei Heraufsetzung von 67 Jahren. Als Leistungsvoraussetzung dient die unbeschränkte Steuerpflicht, die wiederum an den Aufenthalt im Alter von 15 – 64 bzw. 66 Jahren in Deutschland gebunden ist. In dieser Zeit erwirbt ein einkommenssteuerpflichtiger Bürger bei einem Monatsbeitrag von 5,3%[287] seiner Einkünfte jährlich einen 2%igen Anspruch seiner Sockelrente. Diese Konstruktion setzt jedoch für den vollständigen Erhalt in Höhe von 345 Euro[288] eine 50jährige (!) Beitragspflicht voraus, womit die Zahl der Leistungsempfänger der Rente in voller Höhe nicht identisch mit dem Begriff des „Einwohners“ sein dürfte.

Auch wenn Regelungen angedacht sind, dass die Ansprüche auf eine Sockelrente durch Fortzug ins Ausland nicht entfallen oder zu einer Minderung der individuellen Ansprüche führen sollen, verfehlt die Sockelrente ihre Wirkung als existenzsichernde Maßnahme für all diejenigen Personen, die nur einen Teil ihrer Lebensarbeitszeit zwischen dem 15. und 64. bzw. 66. Lebensjahr in Deutschland verbracht haben bzw. verbringen. Besonders negativ davon betroffen dürften diejenigen sein, die erst in einem späteren Lebensalter nach Deutschland ziehen und arbeiten. Insofern bedarf es innerhalb der Merkmalsdimension „Anspruchsvoraussetzungen“ weiterer Detailausgestaltungen um die sich abzeichnenden Ungleichbehandlungen zu verhindern.

Langfristig soll der Betrag in Höhe von 345,- Euro pro Monat an die Veränderungen des Aktuellen Rentenwertes gemäß SGB VI angepasst werden. Dies würde jedoch bedeuten, dass die Sockelrente quasi dem Verlauf einer erwerbsbezogenen Zusatzrente angepasst wird und damit ebenso wie diese einer – im Vergleich zu den Erwerbseinkommen – zukünftigen Niveauabsenkung unterliegt – ohne die Einberechnung von Kaufkraftverlusten durch Inflation – und es zweifelhaft erscheint, dass auch bei vollem Auszahlungsbetrag Altersarmut erfolgreich vermieden werden kann. Ein weiteres Merkmal der Sockelrente ist die Finanzierung über Beiträge aus allen positiven Einkünfte in Höhe von 5,3%, wobei das Existenzminimum von Kindern freigestellt bleibt. Begründet wird die Finanzierung aus Beiträgen mit dem Argument, dass

---

[287] Im ursprünglichen Entwurf betrug der Beitragssatz ca. 5,5%.

[288] Die Höhe der Sockelrente ohne die Kosten für das Wohnen betrug im ursprünglichen Entwurf zum angedachten Zeitpunkt der Umsetzung des Modells im Jahr 2007 410,- Euro monatlich. In dem weiterentwickelten Vorschlag, der auch in die Berechnungen des ifo-Instituts eingegangen ist, wird allerdings davon ausgegangen, dass die Höhe des Betrages nur noch bei 345,- Euro liegen soll, da im ursprünglichen Betrag neben dem Bundesozialhilfegesetz-Regelsatz für laufende Leistungen zum Lebensunterhalt an einen Haushaltsvorstand auch Zuschläge für die vor 2005 noch gewährten einmaligen Leistungen auch eine Heizkostenpauschale eingerechnet wurden, die jedoch ab 2005 neu definiert worden sind.

auf diese Weise ein eigentumsähnlicher Schutz wie für Rentenansprüche nach geltendem Recht aufgebaut werden soll. Dies steht jedoch im Widerspruch mit dem langfristigen Ziel, dass nach Abschluss der Übergangsphase in das neue Modell 40% aller Bundesmittel, also Steuergelder, die bislang an die gesetzliche Rentenversicherung übertragen werden, in die Finanzierung der Sockelrente fließen sollen. Mittels dieses Staatszuschusses sollen u.a. auch die Beiträge derjenigen Personen getragen werden, die dazu nicht in der Lage sind, wie z.B. Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger oder Hartz IV-Bezieher.

Sowohl durch diese Mischfinanzierung als auch über den zweckgebundenen Beitrag aus allen positiven Einkünfte soll nach Auffassung der Autoren der Solidar-Charakter der Sockelrente hervorgehoben werden. Allerdings entstehen mit dieser Mischkonstruktion in der Finanzierungsart ebenso wie im bestehenden Rentenversicherungssystem wiederum nicht vollständig nachvollziehbare Einnahmen-Ausgabenverflechtungen, was sowohl der Transparenz in der Kosten- und Leistungsstruktur abträglich ist als auch wiederum Angriffsflächen für Kosten-Nutzen-Kalküle unter den Beitragszahlern bietet und nicht zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen dürfte. Weiterhin ist eine Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von maximal 5.300 Euro pro Monat bzw. 63.600 Euro pro Jahr vorgesehen, die zwar unbestritten mit Umverteilungswirkungen verbunden ist. Mit der Festlegung auf eine Beitragsbemessungsgrenze verbleiben diese Möglichkeiten jedoch innerhalb bestimmter – politisch beeinflussbarer – Grenzen, was auf der einen Seite zwar beträchtliche Ressourcen unausgeschöpft lässt, auf der anderen Seite jedoch auch den Grad der Durchsetzungsfähigkeit für dieses Modell im Gegensatz zur reinen Steuerfinanzierung erhöht [289].

Während die Arbeitgeber durch die Finanzierungskonstruktion mittels einer Senkung der Arbeitskosten entlastet werden, sollen die Arbeitnehmer durch eine Senkung der Beiträge in der Arbeitnehmerversicherung insgesamt nicht höher als gegenüber dem bestehenden Zustand belastet werden, was jedoch noch nicht konkretisiert worden ist.

Durch den Einbezug von Selbstständigen und Freiberuflern wird zwar die Aufbringungsbasis vergrößert und stellt zumindest für einen Teil dieser Personengruppe im Alter – bei 50jähriger Steuerpflicht in Deutschland – das vermeintliche Existenzminimum sicher. In der zentralen Tendenz dürfte gerade bei dieser Personengruppe aus persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkülen

[289] So sollen nach dem Ergebnis der Studie „Gestiegene Vermögensungleichheit“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2007 das reichste 1% der Bevölkerung über 23% allen Vermögens verfügen. Vgl. Frick und Grabka, 2009, S. 59.

eher mit Widerstand gegen dieses Modell zu rechnen sein, da sie überwiegend höhere Einkünfte als abhängig Beschäftigte erzielen und ihnen für die geleisteten Beiträge durch die festgelegte Höhe der Sockelrente negative Renditen drohen, womit das Äquivalenzprinzip für diese Personengruppe besonders deutlich durchbrochen wird.

Auch der Einbezug der Beamten dürfte mit einer Vielzahl von Problemen verbunden sein, insbesondere aus rechtlicher Sicht. So weisen die Verfasser der ifo-Studie zu Recht darauf hin, dass in Folge der „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums Beamte nach dem sogenannten „Alimentationsprinzip“ eine amtsangemessene Versorgung erhalten und sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Schrifttum eine volle Sozialversicherungspflicht ausschließen. Dennoch erscheint eine Einbeziehung in die Sockelrente, die anschließend wie andere gesetzliche Rentenansprüche auf den Ruhegehaltsanspruch angerechnet wird, als denkbar, würde jedoch mindestens eine Erhöhung der Dienstbezüge um die zu leistenden Beiträge voraussetzen (2007: xxiv).

Richtet man das Augenmerk auf die zweite Stufe des vorgeschlagenen Modells, einer am Erwerbseinkommen orientierten Arbeitnehmer-Pflichtversicherung, bei der an wesentlichen Prinzipien und Elementen der gesetzlichen Rentenversicherung festgehalten wird, die Leistungen aber auf das Niveau einer erwerbsbezogenen Zusatzrente herabgestuft werden, so gibt es auch hier Merkmale, die zielführend sein dürften als auch solche, bei denen Zweifel verbleiben, ob sie die proklamierten Vorgaben erfolgreich umsetzen können.

Ruft man sich noch einmal die in Kap. 6.7.1 genannten Zielvorgaben in Erinnerung, so ist eine ungleiche Gewichtung zwischen der Zuordnung dieser Ziele zu den insgesamt drei Stufen des Modells festzustellen. Während die Aspekte der sozialen Gerechtigkeit, der Solidarität, der Anpassung an die sich abzeichnenden Veränderungen des Arbeitsmarktes sowie die Vermeidung der Altersarmut überwiegend in der ersten Stufe des Modells ihre Umsetzung erfahren sollen, verbleiben für die zweite Stufe lediglich die Vorgaben der Sicherung über das Existenzminimum hinaus, die Schaffung von Einsparpotenzialen für die dritte Stufe sowie mehr soziale Gerechtigkeit für Familien. Aufgrund der Beibehaltung des Äquivalenzprinzips und eines niedrigeren Beitragssatzes dürften die beiden erstgenannten Zielgrößen technisch durchaus umsetzbar sind. Auch das dritte Ziel, die Verlagerung hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit insbesondere für Familien erscheint durch eine stärkere Berücksichtigung für Kindererziehung infolge einer großzügigeren Anrechnung von Kindererziehungszeiten von bislang

drei auf sechs Jahre grundsätzlich umsetzbar. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass durch die Herabsenkung des Rentenniveaus in der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung – wie bereits erwähnt – auch der Aktuelle Rentenwert und damit der Gegenwert eines Entgeltpunktes sinkt, so dass die Heraufsetzung der Kindererziehungszeiten lediglich relational zu den bestehenden Regelungen zu sehen ist.

Die Festlegung, dass der aus Sockelrente und erwerbsbezogener Zusatzrente zusammengesetzte Rentenanspruch für einen Arbeitnehmer, der während seines Erwerbslebens 40 Entgeltpunkte erworben hat, bei ca. 950,- Euro netto monatlich liegen solle, erscheint willkürlich, zumal durch diese Festlegung auch der Aktuelle Rentenwert definiert bzw. einmalig verkleinert wird, was mit erheblichen Risiken behaftet ist, wenn er z.B. durch politische Einflussnahme nochmals herabgesetzt werden sollte.

Da zudem die Ausfallszeiten für die Kindererziehungszeiten aus den Beiträgen der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung zu zahlen wären, kommt es – vergleichbar dem Vorschlag im eaf-Modell – auch hier zu einer ungleich stärkeren Belastung der kinderlosen Beitragszahler, was zu einer Vertiefung der bereits bestehenden Konfliktlinie zwischen kinderlosen und erziehenden Beitragszahlern führen dürfte. Hingegen ist der Vorschlag des Ehegatten-Rentensplittings grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn die vorgeschlagene Regelung, dass lediglich bei Ehepaaren, von denen kein Partner von der Versicherungspflicht befreit ist, alle Entgeltpunkte hälftig beiden Rentenkonten zugeschrieben werden, zu einer Benachteiligung derjenigen Ehepartner führen würde, die von der Versicherungspflicht befreit sind.

Zieht man bei der Bewertung des KAB-Modells sowohl die Ergebnisse der Projektionen zur langfristigen finanziellen Entwicklung der staatlichen Alterssicherung nach der Umsetzung des Modells als auch die Modellrechnungen zu den Verteilungseffekten der ifo-Studie mit ein, so zeigt sich, dass der Vorschlag der Katholischen Arbeitnehmer Verbände nur in sehr geringfügigem Ausmaß zu einer Verwirklichung der zuvor proklamierten Zielvorstellungen führen dürfte. Unter Berücksichtigung der aktuellen Wirtschaftslage müssten zudem die Annahmen für die Projektionen bereits für die ersten Jahre der Simulationen vollkommen neu definiert werden[290], wodurch auch die geringfügige Verbesserung in den Verteilungswirkungen für die von Alterarmut gefährdeten Personengruppen aufgezehrt sein dürfte.

---

[290] So geht das Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München z.B. unter der Variablen „Gesamtwirtschaftliche Entwicklung“ von einem jährlichen Lohnwachstum bis zum Jahr 2010 von 2% und danach

Betrachtet man sich die Veränderungen in den Verteilungswirkungen gegenüber dem geltenden Recht nicht auf der Grundlage der absoluten Zahlbeträge, die in Folge der deutlich zu positiv getroffenen Annahmen nicht realistisch sein dürften, sondern auf der relationalen Ebene, so zeigen sich folgende Muster: Zu den „Verlierern“ des Reformvorschlages zählen Männer mit kontinuierlichen Erwerbsbiografien und durchschnittlichen sowie überdurchschnittlichen Erwerbseinkommen, da für diese Gruppe die volle Abgabenpflicht für die Sockelrente durchschlägt. Diese „Verluste“, die sich in den Simulationen im Bereich von –1% bis –2,8%[291] bewegen, könnten durch den gezielten Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge kompensiert werden, wobei sich bestenfalls Verbesserungen gegenüber dem Status Quo in Höhe von +2% ergeben würden.

Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich auch für verheiratete Frauen mit vorübergehenden Erwerbseinschränkungen zur Erziehung von Kindern. Bei dieser Personengruppe kommt noch ein weiterer belastender Effekt durch die Einführung des Ehegatten-Rentensplittings hinzu, der in bestimmten Fällen zu einer Schlechterstellung gegenüber der Regelung der bestehenden Hinterbliebenrente führen kann. Hingegen deuten sich Verbesserungen für alleinerziehende Mütter an, bei denen das Rentensplitting nicht zum Tragen kommt. Aber auch für diese Personengruppe bewegen sich die „Verbesserungen“ auf sehr niedrigem Niveau von ca. +0,4% bis ca. +3,7% und dürften in absoluten Beträgen gemessen nur zu marginalen Erhöhungen des verfügbaren Haushaltseinkommens führen.

Zu den „Gewinnern“ des Reformvorschlages können diejenigen Personen gerechnet werden, die unter dem „neuen“ Rentenrecht die überwiegende Zeit ihrer Erwerbstätigkeit in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen tätig waren. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass auch diese Personengruppe nur von Verbesserungen in Höhe von ca. +6,6% bis + 7,6% profitiert, muss der Gesamterfolg dieser Modells ernsthaft in Frage gestellt werden. Die Autoren verweisen zwar darauf, dass durch einen gezielten Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge deutliche Besserstellungen für alle Personengruppen verbunden sind. Aber auch hier sei der Hinweis erlaubt, dass insbesondere die Möglichkeiten der Geringverdiener in nicht gesicherten Arbeitsverhältnissen zur betrieblichen und privaten Altersvorsorge stark eingeschränkt bis nicht möglich sind, zumal seitens der KAB keine detaillierten Vorschläge zur dritten Stufe des Modells vorliegen außer dem sehr global gehaltenen Hinweis, dass An-

bis zum Jahr 2050 von jährlich 3% (!) aus. Auch die Annahme des Zinsverlaufes von durchschnittlich ca. 4,5% im Zeitraum von 2010 bis 2050 dürfte zu nicht realistischen Zahlen führen.

[291] Je nach Geburtsjahrgang und Einkommensklassifizierung.

sprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge beitragsbezogen sein sollen und diese bei einem Betriebswechsel nicht verloren gehen dürfen.

Fasst man die Ergebnisse der Ziel-Wirkungsanalyse für das KAB-Modell zusammen, so dürften die Ausgestaltungsmerkmale der einzelnen Module des Modells jeweils für sich betrachtet nicht konsistent mit den formulierten Zielvorgaben sein. Ebenso erscheint die Sicherung des Existenzminimums, die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität sowie die Anpassung an die sich abzeichnenden Veränderungen des Arbeitsmarktes mittels der ersten Stufe des Modells mit einer veranschlagten Höhe von 345,- Euro pro Monat in Kombination mit dem Anpassungsmodus an den Verlauf einer erwerbsbezogenen Zusatzrente nicht geeignet zu sein, Altersarmut erfolgreich zu vermeiden. Weiterhin sind dem Ziel der Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität durch die Beitragsbemessungsgrenze und der Beitragsbezogenheit sehr enge Grenzen gesetzt. Die anvisierten Änderungen (z.B. die deutliche Erhöhung der Kindererziehungszeiten) innerhalb der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung stärken zwar grundsätzlich den Solidaritätsgedanken, führen andererseits jedoch zu neuen sozialen Ungerechtigkeiten. Die von den Autoren unterstellte Verbesserung insbesondere für sozialpolitische Problemgruppen kann anhand der durchgeführten Simulationen lediglich unter optimalen zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklungstrends tendenziell erreicht werden.

Ob sich diese vage Hoffnung durch die Einführung eines neuen Sicherungssystems erfüllen lässt, das in seinen Wirkungen und in seiner Beitrags-Leistungsstruktur nicht überzeugen kann sowie zu einer Reduktion des Leistungsniveaus der bestehenden gesetzlichen Rentenversicherung führen wird, ist mehr als fraglich und ist mit dem Ziel der Vermeidung von Altersarmut nicht konsistent.

8. Diskussion der Ergebnisse

Von den insgesamt sieben in die Untersuchung einbezogenen Modellen weisen die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, von Börsch-Supan und der Rürup-Kommission die geringsten Grade an inhaltlicher und technischer Reife auf. Entsprechend gestalten sich diese Reformvorschläge auch nicht als geschlossene Konzeptionen oder als Alternativen zum bestehenden System, sondern stellen lediglich punktuelle „Nachjustierungen“ dar, deren Wirkungen sich überwiegend innerhalb des gesetzlichen Systems der Rentenversicherung bzw. nur in einigen Ausgestaltungsmerkmalen dieses Systems entfalten.

Im Gegensatz hierzu stellen die Modelle der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen, der Katholischen Arbeiterbewegung ebenso wie die Modelle von Miegel/Wahl und von Kohl weitgehend in sich geschlossene Entwürfe dar, die sich nicht nur auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sondern auf die Architektur des gesamten Alterssicherungssystems beziehen. Innerhalb dieser vier Modelle kann nochmals eine Unterscheidung dahingehend getroffen werden, dass das Modell der Evangelischen Aktionsgemeinschaft nur als Entwurf vorliegt und gegenüber den verbleibenden Konzeptionen einen deutlich geringeren inhaltlichen Differenzierungsgrad aufweist.

Den erstgenannten drei Modellen ist gemeinsam, dass sie zum Zeitpunkt ihres Einbringens in die öffentliche Diskussion unter dem akteurszentrierten Gesichtspunkt eine große Nähe zum politischen Machtzentrum aufweisen konnten und die Ursachenattribution der Finanzierungskrise von den Autoren überwiegend auf externe Faktoren erfolgte. Unter diesem Gesichtspunkt kann zumindest die eingangs getroffene Annahme als bestätigt angesehen werden, dass die eingebrachten Vorschläge mit zunehmender Nähe zum Machtzentrum nicht zu gravierenden Veränderungen in den politischen Macht- und materiellen Besitzstandsfragen führen.

Obwohl die Vorschläge z.T. punktuellen Charakter haben, fanden dennoch eine Vielzahl der Anregungen Aufnahme in nachfolgende Reformen, womit auch die Annahme untermauert wird, dass die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Vorschlägen durchaus mit der Positionierung zum politischen Machtzentrum korreliert. Auf der anderen Seite stellt eine größere Entfernung zum politischen Machtzentrum kein Ausschlusskriterium für die Umsetzung von Vorschlägen dar, wie die Aufnahme von Grundsicherungselementen, Maßnahmen zur

Gleichbehandlung der Geschlechter oder der Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zeigen, die auch zentrale Elemente z.B. der Modelle der Katholischen Arbeitnehmerbewegung, von Miegel und Wahl oder von Kohl sind.

Die Forderung nach gravierenden Veränderungen, die mit einer Ursachenattribution aus einer Kombination von endogenen, exogenen als auch rückwirkenden Faktoren einhergeht, ist den Modellen der Evangelischen Aktionsgemeinschaft, der Katholischen Arbeitnehmerbewegung und insbesondere den Modellen von Miegel/Wahl sowie von Kohl eigen. Während Miegel/Wahl die vollständige Abschaffung des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung und die Einführung einer solidarischen Grundsicherung befürworten, plädieren die übrigen Autoren für eine einheitliche, bedarfsorientierte Grundsicherung in Kombination mit einer einkommensbezogenen, leistungsorientierten Zusatzsicherung für alle Erwerbstätigen.

Auch diese Modelle unterstützen aufgrund ihrer größeren Entfernung zum politischen Machtzentrum sowie den mit ihrer Umsetzung verbundenen z.T. gravierenden Umverteilungswirkungen die formulierten Annahmen und weisen eine entsprechend geringe Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung – insbesondere in ihrer Ganzheitlichkeit – auf.

Es ergeben sich somit Anhaltspunkte, dass die Fähigkeit, sich innerhalb der „policy community“ im unmittelbaren Machtarena zu positionieren, mit der Fähigkeit einzelner Interessenvertretungen in den entsprechenden Politikfeldern korreliert, Vorschläge zu entwickeln, die kompromissfähig im Sinne des Erlangens einer Mehrheitsfähigkeit sind und damit bessere Chancen der Umsetzung innerhalb des konfliktorischen Prozesses von der Einbringung eines Vorschlages bis hin zur Gesetzgebung haben.

Interessant ist zudem der Aspekt, dass die Vorschläge, die in heterogen zusammengesetzten Gremien entwickelt worden sind (z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft oder die Rürup-Kommission) grundsätzlich einen höheren Grad an Durchsetzungsfähigkeit innerhalb des politischen Umsetzungsprozesses haben als Vorschläge, die von relativ homogen zusammengesetzten Gruppen (z.B. die Evangelische Aktionsgemeinschaft oder die Katholische Arbeiternehmerbewegung) oder von einzelnen Autoren (z.B. Miegel/Wahl und Kohl) entwickelt worden sind. Eine mögliche Erklärung dürfte darin liegen, dass die heterogenen Interessen innerhalb der Gruppe bei der Herausarbeitung eines Vorschlages einen konfliktorischen Prozess der Kompromissbildung durchlaufen, der seinen Ausdruck in einer

mehrheitsfähigen Lösung findet, während dies in Gruppen mit relativ homogenen Interessenlagen oder gar bei einzelnen Personen aufgrund der mangelnden Notwendigkeit, einen Kompromiss zu finden, nicht der Fall ist.

Die „Kosten der Mehrheitsfähigkeit“ bzw. die getroffenen Kompromisslösungen gehen jedoch zu Lasten der Ganzheitlichkeit eines Modells, insbesondere der entsprechenden Detaillösungen, die ihre Wirkungen erst im Zusammenspiel als Ganzes entfalten können. So kann z.B. das Modell von Kohl hinsichtlich seiner geforderten Strukturreform, dass der funktionalen Differenzierung hinsichtlich der Ziele eine strukturelle Differenzierung der Leistungssysteme gegenüberstehen sollte, mit dem von ihm vorgeschlagenen Aufbau, einem Versicherungssystem mit dem Ziel der intertemporalen Umverteilung von Geldern zwischen der Erwerbstätigkeit und dem Ruhestand sowie einem Steuertransfersystem mit dem Ziel der interpersonellen Umverteilung von Einkommen insbesondere durch seine Detaillösungen überzeugen. Da das Reformmodell jedoch u.a. auch zu massiven Veränderungen von Besitzständen führen würde und die Interessenlagen der hiervon negativ betroffenen Personengruppen in den Gremien des politischen Machtzentrums besondere Berücksichtigung finden, besitzt dieser Vorschlag – wie bereits erwähnt – nur eine geringe Durchsetzungsfähigkeit. Andererseits kann anhand dieses Beispiels gezeigt werden, dass für die Umsetzungsfähigkeit zwar auf bestimmte politische Opportunitäten Rücksicht genommen werden muss, dies jedoch nicht für Lösungsvorschläge gelten muss.

Den erwähnten Nachteilen von Kompromisslösungen stehen allerdings auch Vorteile gegenüber, die z.B. darin bestehen, dass Kompromisse vor extremen Forderungen bzw. Entscheidungen schützen, insbesondere wenn sie ökonomische und damit sozialpolitisch nicht zu vertretende Risiken bergen, wie z.B. die Forderung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, einen vollständigen Wechsel des Umlageverfahrens auf die Kapitaldeckung durchzuführen, was – im Falle seiner Realisierung – den bisher gebildeten Kapitalstock vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzmarktkrise möglicherweise vernichtet hätte. Immerhin fanden zumindest die „gemäßigten“ Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft sowie der Rürup-Kommission Eingang in die Gesetzgebung, wie z.B. die Vorgabe, dass die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig stabil gehalten und die damit einhergehende Rentenniveauabsenkung durch den staatlich geförderten Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge kompensiert werden soll. Ob diese Teil-Preisgabe der bislang in öffentlicher Verantwortung organisierten

Alterssicherung jedoch das Ergebnis wissenschaftlicher Untersuchungen und Überzeugungen ist oder den zunehmenden Verflechtungen und Kooperationen von Wissenschaftlern mit Wirtschafts- und Versicherungsunternehmen geschuldet ist, kann unter dem Zuwachs des Anteils der Lobbyisten unter den Wissenschaftlern und Politikern mittlerweile nicht mehr beurteilt werden.

Neben der Verortung innerhalb der „policy community“ und der Lesart der Systemkritik wurden die einzelnen Modelle auch dahingehend untersucht, ob sie bestimmte Ausgestaltungsmerkmale in der „Architektur“ oder den Zielvorstellungen aufweisen, die einer Durchsetzungsfähigkeit eher zu- oder abträglich sind.

Die Untersuchung auf „technische“ Ausgestaltungsmerkmale ergab ein ambivalentes Befundbild. So wurde zunächst davon ausgegangen, dass Vorschläge aus dem Zentrum der politischen Akteursarena eher Stellgrößen für politische ad hoc-Entscheidungen enthalten, die als machterhaltende Instrumentarien dienen als diejenigen Modellvorschläge, die eher in der Peripherie zu verorten sind. Im Umkehrschluss hätte dies bedeutet, dass diese Reformen Ausgestaltungsmerkmale aufweisen, die das Modell gegen ad hoc-Eingriffe immunisieren, wie z.B. eine sich selbststabilisierende Rentenformel, da dieses Element eine entscheidende Stellgröße zur Festlegung des Rentenniveaus ist und deshalb die Gefahr besteht, dass es aus wahltaktischen Kalkülen besonders häufig verändert wird. Es hat sich jedoch gezeigt, dass solche Forderungen auch von Autoren mit großer Nähe zum politischen Machtzentrum vertreten werden, auch wenn im konkreten Fall die Umsetzung der Rentenformel nach den Vorgaben der Rürup-Kommission infolge z.T. willkürlicher Festlegungen und einer mathematischen Überkomplexität bereits mittelfristig zu nicht-intendierten Auswirkungen geführt hat, so dass bereits nach wenigen Jahren besonders häufige ad hoc-Eingriffe erforderlich waren. Auf der anderen Seite ist die aktuelle Rentenformel als Beispiel für ein technisches Ausgestaltungsmerkmal gegen politische ad hoc-Eingriffe eher ungeeignet, da sie nicht mit letzter Konsequenz erfolgte, wie z.B. mittels einer Festschreibung in der Verfassung.

Bezeichnet man die Ausweitung der Leistungen auf „alle Bürger“ nicht nur als inhaltliches Merkmal, sondern auch als technische Eigenart, so zeigt sich, dass diejenigen Modelle, die dieses Merkmal als zentrale Forderung in gesetzlicher Form erheben, eher geringe Chancen der Umsetzung besitzen, während die Vorschläge, die eine Erweiterung der Leistungsberechtigten auf alle Bürger entweder nicht, in untergeordneter oder freiwilliger Form vorsehen, eine

entsprechend höhere Wahrscheinlichkeit auf Akzeptanz innerhalb der politischen Entscheidungsgremien haben. Dabei tragen gerade diese Modelle der zunehmenden Diversifizierung der Erwerbstätigen bzw. der Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses Rechnung, die eine Entkopplung von Altersansprüchen und der Erwerbstätigkeit berücksichtigen, zumal der vor Altersarmut geschützte „Eckrentner“, der insbesondere in den Modellsimulationen der Rürup-Kommission nach wie vor als institutionell genormter Standardfall betrachtet wird, nicht mehr repräsentativ ist.

Vergleicht man die einzelnen Modelle weiterhin dahingehend, welche Vorschläge zu den sich abzeichnenden demografischen Entwicklungen gemacht werden, so zeichnen sich die Modelle bis auf den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministerium für Wirtschaft durch verschiedene Anregungen aus, von denen wiederum lediglich Vorgaben der Autoren Miegel/Wahl und Kohl geeignet erscheinen, die ansteigenden Belastungen durch eine Steuerfinanzierung gleichförmiger auf alle Bürger zu verteilen als die übrigen Modelle, die überwiegend mit den Optionen von höheren Beitragssätzen, einem höheren Bundeszuschuss, einer Absenkung des Renteniveaus oder einer Verschiebung der Altersgrenze aufwarten. Diese Alternativen können zwar zu kurz- und mittelfristigen Entlastungen führen, bekämpfen jedoch nur die Auswirkungen und nicht die Ursachen des demografischen Wandels. Auch die Vorschläge, durch positive Anreize zur Förderung der Geburtenziffern beizutragen, die in fast allen Modellen mehr oder weniger konsequent implementiert sind, können m.E. nur ein weiteres Absinken der Geburtenraten verhindern, jedoch keine nachhaltige Trendumkehr im reproduktiven Verhalten bewirken, solange kein gesamtgesellschaftlicher kultureller Wertewandel in Bezug auf „Kinder“ bzw. „Familie“ einsetzt.

Dennoch können durch Detaillösungen, wie eine flexible Altersgrenze, die diese Bezeichnung auch wirklich verdient, wie z.B. im Modell von Kohl, oder eine Bindung an die demografischen Entwicklungstrends in Form einer regelgebundenen und dynamischen Gewichtung der Zeiten der Erwerbstätigkeit in Relation zu der steigenden Anzahl von Ruhestandsjahren, wie sie z.B. Börsch-Supan vorschlägt, spürbare Entlastungen auf der Ausgabenseite erzielt werden.

Unter Berücksichtigung des Ergebnisses von Fachinger und Rothgang, dass die Effekte der demografischen Entwicklung keinen direkten Einfluss auf die Einnahmen/Ausgabenentwicklung z.B. der gesetzlichen Rentenversicherung haben, sondern viel-

mehr über den Arbeitsmarkt vermittelt bzw. gefiltert werden, wurden die Modelle auch dahingehend analysiert, ob sie sich auch mit dem ökonomischen Wandel der Arbeitswelt auseinandergesetzt haben und ebenso den Wechselwirkungen zu anderen sozialen Sicherungssystemen Rechnung tragen.

Während seitens des Wissenschaftlichen Beirates, der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen und der Katholischen Arbeitnehmerbewegung fast keine, von der Rürup-Kommission nur unzureichende Erörterungen zur Arbeitsmarktpolitik vorliegen, erfolgen von Börsch-Supan, Miegel/Wahl und von Kohl z.T. sehr detaillierte Vorschläge zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Zudem werden von diesen Autoren auch die strukturellen Verflechtungen zu den anderen Sozialversicherungsbereichen berücksichtigt.

Wendet man sich dem letzten Untersuchungsziel, der Umsetzung der von den einzelnen Autoren formulierten Zielvorgaben mittels der jeweils vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmale bzw. der Frage nach der internen Konsistenz zu, so können die Entwürfe des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft hinsichtlich des zu erwartenden Ergebnisses im Fall einer Realisierung als nicht konsistent eingestuft werden. Den Modellen von Börsch-Supan, der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen werden ebenso wie den von der Katholischen Arbeitnehmerbewegung formulierten Zielen nur geringe Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung mittels der projektierten technischen Ausgestaltungsmerkmale und der inhaltlichen Vorgaben zugeschrieben.

Hingegen werden die Vorschläge der Rürup-Kommission, von Miegel/Wahl sowie von Kohl als durchaus zielerreichend mit den jeweiligen Änderungsvorschlägen zum bestehenden System eingeschätzt. Für die Vorschläge der Rürup-Kommission gilt dies jedoch nur einschränkend, da die Zielvorgabe der finanziellen Nachhaltigkeit in Form einer Kostendämpfung bzw. der Stabilisierung des Beitragssatzes z.B. mit den angegebenen Mitteln nur dann konsistent erscheint, wenn die übergeordneten politischen Leitbilder der Lebensstandardsicherung und der Vermeidung von Altersarmut aufgegeben werden, was von den Mitgliedern der Rürup-Kommission jedoch nicht explizit ausgesprochen wird. In Bezug auf das Modell von Miegel/Wahl muss ebenfalls eine Einschränkung gemacht werden, da die von den Autoren formulierten Zielvorgaben, insbesondere das der Lebensstandardsicherung, nur dann erreicht werden können, wenn die Instrumente der betrieblichen und privaten Altersvorsorge uneingeschränkt greifen, wovon jedoch nicht auszugehen ist.

Insofern ist die Bilanz enttäuschend, dass lediglich das Modell nach Kohl die bislang etablierten und mehrheitlich akzeptierten Zielvorgaben, die Vermeidung von Altersarmut, die Lebensstandardsicherung sowie die Selbstregulierung mit den entsprechenden Vorschlägen erfolgreich umzusetzen vermag, zumal – wie bereits ausgeführt – die Chancen der Umsetzung dieses Modells sehr gering sind, solange sich kein breiter politischer Konsens für die geforderten Veränderungen findet.

Auf der anderen Seite ist die Entwicklung des bestehenden Systems der Alterssicherung ebenso der angrenzenden Sozialbereiche seit dem Jahr 2001 nicht stehen geblieben. Es kann konstatiert werden, dass eine Reihe der in den Modellen geforderten Reformen zumindest in Ansätzen bereits umgesetzt worden sind. So wurde die gesetzliche Rentenversicherung einer Organisationsreform unterzogen, in die Rentenformel ein Nachhaltigkeitsfaktor implementiert, die Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahren sowie das Alterseinkünftegesetz beschlossen und sind eine Reihe familienpolitischer Maßnahmen (z.B. Höherbewertung der Erziehungsjahre für die Rente, Anhebung des Kinderfreibetrages, Tagesbetreuungsausbaugesetz, Elterngeld) und Arbeitsmarktreformen (z.B. die Hartz-Reformen) getroffen worden, die Einfluss auf die zukünftige Alterssicherung nehmen werden, wenn auch die Geschwindigkeit nicht die gewünschte sein wird und die Zielrichtungen zumindest über die Vorgaben im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung[292] grundsätzlich nicht fehlgeleitet werden.

Dennoch sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine Vielzahl dieser Maßnahmen wie z.B. die staatliche Förderung des Ausbaus der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zur Kompensation der Niveauabsenkung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der „Nicht-Gesetzlichkeit“ nicht als flächendeckende Maßnahme zur Vermeidung der drohenden Altersarmut bezeichnet werden kann. Ebenso sind Zweifel an dem Ziel der Erhaltung des Lebensstandardniveaus gerechtfertigt, da die Vorgabe aus dem Jahr 2001, dass das Rentenniveau nicht unter 67% des letzten Nettoeinkommens sinken soll, mittlerweile auf eine Zielgröße von 43% des Bruttorentenniveaus vor Steuern (!) verändert worden ist und infolge der vorgenommenen parametrischen Veränderungen kein Vergleich möglich ist, wie hoch dieses Leistungsniveau in Prozentangaben bei der Beibehaltung der Bemessung am Nettoeinkommen wäre.

---

[292] Die „offene Methode der Koordinierung“ wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im Jahr 2000 angesichts vergleichbarer demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungstrends der EU-

Unter Berücksichtigung, dass die Maßnahmen in einem für sozialpolitische Entscheidungen günstigen Zeitfenster einer großen Koalition getroffen worden sind, ist der Ertrag insgesamt gesehen gering und lässt auf schwierige Zeiten für die zukünftige Ausgestaltung der Alterssicherung in Zeiten veränderter, politisch instabilerer Koalitionen schließen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass realisierte politische Lösungen meist Kompromisscharakter haben und zu inkonsistenten, widersprüchlichen institutionellen Ausgestaltungen tendieren. Entsprechend sollte die politische Aufgabe bzw. die Aufgabe der sozialwissenschaftlichen Politikberatung darin bestehen, die sachlich angemessenen Problemlösungen auch politisch mehrheitsfähig zu machen.

9. Zusammenfassung

Die Ausgangslage dieser Arbeit war das Ergebnis einer Untersuchung der Weltbank aus dem Jahr 1994, wonach sich das bestehende System der Alterssicherung in einer „Ausreifungsphase“ befindet, in der es durch ungünstige demografische Trends und ökonomische Systembedingungen zu Finanzierungsproblemen der öffentlichen Alterssicherung kommen wird bzw. bereits gekommen ist.

Solange Prognosen über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungsverläufe eine Vielzahl von Unabwägbarkeiten enthalten und auch die Bevölkerungsvorausberechnungen mit Unsicherheitsfaktoren behaftet sind, lautet die entscheidende Frage, ob die sich in den letzten Jahrzehnten abzeichnenden Veränderungen in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterhin innerhalb des bestehenden Systems der Alterssicherung durch kurzfristige Maßnahmen zu bewältigen sind, oder ob es nicht doch eine gegenüber dem bestehenden System konzeptionell anders geartete „Architektur“ der Alterssicherung gibt, die sich hinsichtlich ihrer Wirkungen nicht durch Kurzlebigkeit, sondern durch Nachhaltigkeit und Berechenbarkeit auszeichnet. Gerade vor dem Hintergrund der EU-Integration z.B. durch die Einführung der offenen Methode der Koordinierung, mit der die Europäische Kommission zunehmend Einfluss auf die innerstaatliche Sozialrechtsentwicklung nimmt, sind die Ziele der Alterssicherung nicht mehr nur an den nationalen Gegebenheiten auszurichten, sondern müs-

---

Mitgliedsstaaten und den sich daraus abzeichnenden ähnlichen Problemen u.a. auch im Bereich der Alterssicherung eingeführt

sen in globalen politischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen gesehen werden und unterliegen einem gewissen Harmonisierungsdruck[293].

Bei dem Versuch der Beantwortung dieser Frage stellten sich eine Vielzahl von Problemen, die z.B. darin bestanden, dass die Literatur zum Themenkomplex der Alterssicherung über den betrachteten Zeitraum von über zwei Jahrzehnten sehr umfangreich ist und einer strukturierten Vorgehensweise bei der Sichtung bedurfte. Des Weiteren musste eine Analyseinstrumentarium entwickelt werden, um die vorgeschlagenen Modelle einer Klassifikation unterziehen zu können und sie untereinander vergleichbar zu machen. Aus diesen Gründen wurde eine systematisch vergleichende Darstellung gewählt, die einem akteurszentrierten Ansatz gefolgt ist und ein Analyseschema entwickelt, mit dem es möglich war, alternative Modelle zum bestehenden Modell der Alterssicherung zu identifizieren und sie hinsichtlich ihres inhaltlichen und technischen Grades an Differenzierung zu bestimmen.

Mittels des eingesetzten Analyseschemas konnte gezeigt werden, dass die Mehrzahl der in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion befindlichen Modelle nur einen sehr geringen Grad an inhaltlicher und technischer Reife besitzen. Entsprechend wurden sie bereits im Rahmen der Voruntersuchungen mittels des Analyseschemas ausgegliedert. Von den insgesamt sieben in die Untersuchung einbezogenen Modellen weisen lediglich vier Konzepte einen so hohen technischen und inhaltlichen Reifegrad aus, dass man von ihnen als Alternativen zum bestehenden System sprechen kann.

Diese Modelle sind jedoch entweder hinsichtlich ihrer Zielsetzungen mit den vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmalen nicht konsistent umsetzbar oder besitzen infolge einer mangelnden Mehrheitsfähigkeit nur einen geringen Wahrscheinlichkeitsgrad für ihre Umsetzung als ganzheitliches Konzept. Dennoch finden einzelne Ausgestaltungsmerkmale der verschiedenen Vorschläge unter den gegebenen Sachzwängen nach dem Durchlaufen eines konfliktorischen Prozesses in der politischen Diskussion Aufnahme in das bestehende System, so dass davon auszugehen ist, dass auch in der Zukunft grundsätzlich an der vorliegenden Architektur der Alterssicherung festgehalten werden wird.

---

[293] Allerdings bestehen die Vorgaben lediglich in Form von relativ vage formulierten Leitlinien, z.B. dass die Systeme weiterhin ihre sozialpolitischen Aufgaben erfüllen und finanziell nachhaltig sowie den sich verändernden gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragen müssen (vgl. auch: Europäische Kommission 2003: 6).

Auch wenn das bestehende System kein in sich schlüssiges Gesamtkonzept darstellt und insbesondere in Bezug auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut schon in naher Zukunft gravierende Mängel aufweisen wird, ist es dennoch ein System, das bislang überaus leistungsfähig war und die Interessen der Mehrheit gewahrt hat. In seiner zu Recht kritisierten fragmentierten Ausgestaltung besitzt es aber auch einen gewissen Grad an Flexibilität, der es ihm ermöglicht, weiterhin mehrheitsfähige Neuerungen zu implementieren. Dies erhöht zwar die Chancen, auf die Entwicklungen des ökonomischen Wandels der Arbeitswelt und den demografischen Wandel mehr oder weniger kurzfristig zu reagieren, allerdings nur, wenn man die Verflechtung der einzelnen sozialen Bereiche berücksichtigt.

Solange es nicht gelingt, den zunehmenden diversifizierenden Voraussetzungen hinsichtlich des Aufbaus einer „auskömmlichen“ Altersvorsorge ein mehrheitlich akzeptiertes Modell der Alterssicherung entgegenzustellen, besteht die Gefahr, dass die zum „neuen“ Paradigma erhobene Forderung der Nachhaltigkeit der Finanzierbarkeit im öffentlichen Sektor zu einer Verlagerung der Risiken in den privaten Bereich führt, die jedoch insbesondere von sozialpolitischen Problemgruppen nicht zu bewältigen sein wird.

10. Literatur:

Adam, Hermann (1995): Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen. Leske und Budrich.

Abendroth, Wolfgang (1968): Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Forsthoff, E. (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt: Luchterhand, S. 114 ff.

Alber, Jens (1982). Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt am Main: Campus.

Alber, Jens (1983). Income maintenance. In: Flora u.a. (Hg.): State, Economy and Society in Western Europe 1815 – 1975. A Data Handbook. Frankfurt am Main: Campus, S. 453 – 551.

Andel, Norbert (1993): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit. Berlin: Duncker und Humblot.

Arbeitsausschuss „Soziale Sicherheit“ des Bundesverbandes der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (2004): Solidarische Alterssicherung. Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Argumentationspapier für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den Verbänden. Zit. nach http://www.kab.de/mm/Argumentationen_Rentenmodell_06_2004.pdf.html.

Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU, Hg.) (1997): Mehr Netto für alle. Schriftenreihe des Unternehmerinstitutes UNI. Bonn: Eigenverlag.

Backes, Uwe; Jesse, Eckhard (1996): Parteien, Wahlrecht und Wahlen. In: Informationen zur politischen Meinung. Heft 2007. Bonn: Eigenverlag, S. 632 – 642.

Barth, Hans-J. (1996): Die finanzpolitischen und demographischen Zwänge zum Umbau des Sozialstaates. In: Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziel. Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 35. Köln: Wirtschaftsverlag Bachem, S. 165 – 185.

Barth, Hans-J. (1998): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht. In: Deutsche Rentenversicherung. Heft 6 – 8, S. 356 – 369.

Becker, Irene (1995): Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52, Heft 3, S. 306 – 338.

Behrend, Christoph (1997): Die künftige Beendigung des Erwerbslebens – Kontinuität oder Abbau sozialer Standards. Schriften zur Sozialpolitik. Hg. vom Deutschen Zentrum für Altersfragen e. V. Berlin. Weiden: Eurotrans.

Berthold, Norbert; Thode, Eric (1996): Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg aus dem Kreisverkehr? Baden-Baden: Nomos.

Beyme, von Klaus (1969): Interessengruppen in der Demokratie. München: Piper & Co. Verlag.

Bomsdorf, Eckart (1998): Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas. In: Wirtschaftsdienst, 1998/12, S. 723 – 727.

Börsch-Supan, Axel (1998): Übergangsmodelle vom Umlage– zum Kapitaldeckungsverfahren in der deutschen Rentenversicherung. In: Seel, Barbara (Hg.): Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft. Perspektiven sozialer Sicherung zwischen Selbstverantwortung und Solidarität. Frankfurt am Main: Campus, S. 198 – 213.

Börsch-Supan, Axel (2001a): Blaupause für eine nachhaltige Rentenreform in Deutschland. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung. Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Nr. 599-01.

Börsch-Supan, Axel (2001b): Nach der Reform ist vor der Reform: Weitere Schritte für eine nachhaltige Reform der Altersvorsorge in Deutschland. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 50, Heft 2, S. 159 – 168.

Börsch-Supan, Axel (2007): Über selbststabilisierende Rentensysteme. MEA Discussion Papers. Universität Mannheim. Nr. 133.

Borchert, Jürgen (1997): Sozialstaat: Zwischen Selbstzerstörung und neuer Solidarität. In: Chatzimarkakis, Georgios; Hinte, Holger (Hg.): Freiheit und Gemeinsinn. Vertragen sich Liberalismus und Kommunitarismus? Bonn: Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft, S. 176 – 196.

Breyer, Friedrich; Kifmann, Mathias (1999): Erhöhung der Regelaltersgrenze oder Kürzung des Rentenniveaus? In: Wirtschaftsdienst, 1999/5, S. 288 – 292.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2000): Bevölkerung. Fakten, Trends, Ursachen, Erwartungen. Sonderveröffentlichung im Rahmen der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“. Bonn: Informationsbroschüre.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Forschungsbericht Alterssicherung in Deutschland 1995 (ASID ´95). Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Rentenversicherungsbericht 1998. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11290.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000): Die Rentenreform 2000. Ein mutiger Schritt zu mehr Sicherheit. Die Eckpunkte des Regierungskonzepts. Stand: August 2000. Bonn: Informationsbroschüre.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der (Rürup-)Kommission. Berlin.

Bundesministerium des Inneren (1996): Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2040. Bonn.

Buttler, Günter; Hof, Bernd (1977): Bevölkerung und Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2000. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Dahrendorf, Ralf (1992): Der moderne soziale Konflikt. Stuttgart: Enke.

Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (1998a): Reformvorschläge zur gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland. Ein systematischer Überblick. Zweites Symposium am 18. November 1998 im Wissenschaftszentrum Bonn. Köln: Eigenverlag.

Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (1998b): Effizienzvergleich. Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen. Frankfurt am Main: Eigenverlag.

Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (1999): Die Versorgungsillusion: Rentenwunsch und Rentenwirklichkeit. Eine Befragung des Deutschen Instituts für Altersvorsorge in Kooperation mit psychonomics und dem Deutschen Herold. Köln: Eigenverlag.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): „Bürgergeld“: Keine Zauberformel. DIW-Wochenbericht, 61, S. 689 – 696.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. DIW-Wochenbericht, 4, S. 54 – 66.

Dreger, Christian; Kolb, Jürgen (1998): Die Zukunft des Generationenvertrages. Aktuelle Reformvorhaben und mögliche Entlastungspotenziale. Forschungsreihe 9/1998. Institut für Wirtschaftsforschung. Halle.

Döring, Diether (1980): Das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt am Main: Campus.

Döring, Diether; Hauser, Richard (1995): Soziale Sicherheit in Gefahr. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Döring, Diether (1998): Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung. In: Blasche, Siegfried; Dö-

ring, Diether (Hg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Campus, S. 214 – 257.

Döring, Diether (1999): Die Alterssicherung in der europäischen Union und veränderte erwerbsbiographische Muster. In: WSI-Mitteilungen, 1/1999, S. 48 – 57.

Dreger, Christian; Kolb, Jürgen (1998): Die Zukunft des Generationenvertrages. Aktuelle Reformvorhaben und mögliche Entlastungspotentiale. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Forschungsreihe 9/1998. Eigenverlag.

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (2004): eaf-Entwurf einer Reform der Alterssicherung. Zit. nach http://www.eaf-bund.de/11598.html.

Europäische Kommission (2003): Angemessene und nachhaltige Renten. Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

Ehmer, Josef (1990): Sozialgeschichte des Alters. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz (1997): Zerstört der demographische Wandel die Grundlagen der sozialen Sicherung? Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform. Heft 11 – 12 , S. 814 – 838.

Fasshauer, Stephan (2001): Grundfragen der Finanzierung der Alterssicherung: Umlageverfahren vs. Kapitaldeckungsverfahren. In: Deutsche Rentenversicherung. Heft 10 – 11, S. 631 – 645.

Fenge, Robert (1997): Effizienz der Alterssicherung. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Bd. 149. Heidelberg: Physica-Verlag.

Försterling, Joachim (1998): Der Berater in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Alterversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 689 – 715.

Föste, Wilga; Janßen, Peter (1999): Die Konsensfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. Eine theoretische und empirische Analyse der Wirtschaftsordnung in Deutschland. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Ordnungspolitik. Frankfurt am Main: Campus.

Frankfurter Institut (1997): Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können. Kleine Handbibliothek. Bd. 21. Bad Homburg: Eigenverlag.

Frick, Joachim, R; Grabka, Markus, M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. DIW-Wochenbericht, 4, S. 54 – 67.

Friedrich, Gerald; Jokisch, Diana; Schmitz, Robert (2005): Die Zuordnung der Versicherten nach dem Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG). In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 33 – 49.

Geppert, Walter; Ruland, Franz (1999): Perspektiven der sozialen Alterssicherung für das 21. Jahrhundert. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1 – 2, S. 1 – 9.

Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gischer, Horst (1996): Die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge im Kapitaldeckungsverfahren. München: Beck.

Glismann, Hans-H. (1998): Renditen in der deutschen gesetzlichen Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos.

Graßl, Hans (2000): Strukturwandel der Arbeitsteilung. Konstanz: Universitäts-Verlag Konstanz.

Hain, Winfried; Tautz, Roland (2001): Finanzielle Auswirkungen der Rentenreform. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6 –7, S. 359 – 377.

Hauser, Richard; Hochmuth, Uwe; Schwarze, Johannes (Hg.)(1994): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Band 1: Ausgewählte Probleme und Lösungsansätze. Berlin: Akademie-Verlag.

Hentschel, Volker (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hirrlinger, Walter (1998): Altersversorgung aus Sicht der Verbände der Sozialversicherten. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Alterversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 1107 – 1113.

Hof, Bernd (1999): Rentenreformkonzepte in der Diskussion. Zum Arbeitgebervorschlag „Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze“. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Nr. 251. Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Hof, Bernd (2001): Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Verband der privaten Krankenversicherung. Köln: Eigenverlag.

Issing, Ottmar (1998): Altersversorgung und Standortsicherung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Alterversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 909 – 933.

Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo)(2007): Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands und des Familienbundes der Katholiken. Endbericht. München.

Kellenbenz, Paul (1997): Ein Modell aus privater und gesetzlicher Altersvorsorge. In: Versicherungswirtschaft, 5/1997, S. 320 – 322.

Kohl, Jürgen (1994): Alterssicherung im internationalen Vergleich. Analysen zu Strukturen und Wirkungen der Alterssicherungssysteme in fünf westeuropäischen Ländern. Habilitationsschrift. Bielefeld. Unveröffentlicht.

Kohl, Jürgen (2001): Die deutsche Rentenreform im europäischen Kontext. In: Zeitschrift für Sozialreform. Heft 6, S. 619 - 643.

Köhler, Peter A. (1998): Grundrentensysteme im Rechtsvergleich. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft, 1998/4, S. 653 – 684.

Krupp, Hans-Jürgen (1998): Langfristige Perspektiven der Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos.

Lampert, Heinz; Bossert, Albrecht (1992): Sozialstaat Deutschland. Entwicklung – Gestalt – Probleme. München: Verlag Vahlen.

Laux, Hans (1998): Versicherung versus Sparen. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Alterversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 767 – 778.

Leisering, Lutz (1996): Alternde Bevölkerung – veralternder Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B 35/96, S. 13ff.

Leisering, Lutz (1999): Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats. Deutungen der aktuellen Sozialstaatskrise. In: Calließ, Jörg (Hg.): Aufstieg und Fall des Sozialstaates, Oder: Wie der Sozialstaat zum Fall wurde. Loccumer Protokolle 24/1998, Rehburg-Loccum, S. 120 – 140.

Lepsius, M. Rainer (1990): Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Letzner, Peggy; Lübke, Eckhard (2005): Reformen im Gesundheitswesen und Auswirkungen auf die Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 8 – 9, S. 512 – 524.

Letzner, Peggy; Tippelmann, Peggy (2003): Die Reform der Alterssicherung in Schweden – Finanzielle Nachhaltigkeit zu groß geschrieben?: Deutsche Rentenversicherung, Heft 8, S. 501 – 515.

Mackensen, Rainer (1999): Theoretische Notizen zum Konzept der Transition. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 1. Wiesbaden. Eigenverlag.

Mauer, Rainer (1998). Altersvorsorge von abhängig Erwerbstätigen. Bestandsaufnahme, Modellvergleich und Reformvorschläge. Physika-Verlag. Heidelberg.

Miegel, Meinhard (1981): Sicherheit im Alter. Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems. IWG Impulse. Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Band 4. Stuttgart. BONN AKTUELL.

Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie (1999): Solidarische Grundsicherung. Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise. München: Olzog Verlag.

Mitschke, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Müller, Marcus (1998). Zur Veränderung der sozialen Lage der Rentner in den neuen Bundesländern. In: Bertram, H.; Kreher, W.; Müller-Hartmann, I. (Hg.), Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Deutschland. Opladen: Leske und Budrich, S. 389 – 432.

Müller-Rommel, Ferdinand (1991): Grüne Parteien. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 218 – 222.

Neumann, Manfred (1998): Wirtschaftliche und sozialpolitische Geltungsfragen der Altersvorsorge. In: Zeitschrift für das gesamte Versicherungswissenschaft, 1998/4, S. 639 – 651.

Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main: Campus.

Offe, Claus (1995): Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise. In: Fricke, Werner (Hg.): Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaats. Bonn: Dietz, S. 157 – 175.

Prognos (1998): Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Basel: Eigenverlag.

Richter, Gerd (1998): Einführung einer betrieblichen Altersversorgung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Alterversorgung. Gesetzliche,

betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 331 – 345.

Richter, Saskia (2001): Ideen, Interessen und Institutionen. Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses. Deutsches Institut für Altersvorsorge. Köln: Eigenverlag.

Ruland, Franz (1998): Die Zukunft der Rentenversicherung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 935 - 972.

Ruland, Franz (2006): Die Alterssicherung als Teil der Lebensplanung. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 1 – 10.

Ruland, Franz (2008): Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive. In: Nullmeier, Frank; Ruland, Franz; Schmähl, Winfried (Hg.): Alterssicherung im Umbruch. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2008. Bremen, S. 18 – 36.

Rürup, Bert; Liedtke Patrick M. (1998): Umlageverfahren versus Kapitaldeckung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 779 – 798.

Scheler, Max (1913): Zur Psychologie der sog. Rentenhysterie. Archiv für Sozialwissenschaft und Socialpolitik. 37.2, S. 521 – 534.

Schmähl, Winfried (1990a): Gesetzliche Rentenversicherung und Volkswirtschaft. In: Ruland (Hg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied/Frankfurt am Main: Luchterhand, S. 357 – 387.

Schmähl, Winfried (1990b): Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen – Das Beispiel der „Rentenreform 1992“. In: Gahlen, Bernhard (Hg.): Theorie und Politik der Sozialversicherung. Tübingen: Mohr, S. 203 – 255.

Schmähl, Winfried (1997): Alterssicherung – Quo Vadis? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216, S. 413 – 435.

Schmähl, Winfried (1998): Das Gesamtsystem der Alterssicherung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 59 – 83.

Schmähl, Winfried (2000a): Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende. Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1 – 2, S. 50 – 71.

Schmähl, Winfried (2000b): Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung. In: Wirtschaftsdienst 2000/8, S. 464 – 469.

Schmid, Günther (1998): Arbeitsmarkt und Beschäftigung. In: Schäfers, Bernhard (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske und Budrich, S. 22 – 34.

Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Auflage. Opladen: Leske und Budrich.

Schultze, Rainer-Olaf (1991): Partei. In: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 449 – 453.

Sinn, Hans-Werner; Thum, Marcel (1999): Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich. In: Finanzarchiv; N.F. 56, Heft 1, S. 104 – 135.

Sinn, Hans-Werner (1999): The Crisis of Germany´s Pension Insurance System and how it can be resolved. CESifo Working Paper No. 191. Institut für Volkswirtschaftsforschung e.V., München.

Sozialbeirat (1998): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1998 und Stellungnahmen zu einigen weiteren Berichten der Alterssicherung. Bonn.

Standfest, Erich (1998): Altersversorgung aus Sicht der Gewerkschaften. Systemdiskussion in der Alterssicherung – die gesetzliche Rentenversicherung – Problem und Reformansätze. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 1089 – 1098.

Statistisches Bundesamt (1994): Entwicklungen der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wirtschaft und Statistik 7. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2000): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (auf CD-ROM). Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2008): Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Begleitmaterial zum Pressegespräch am 09. September 2008 in Frankfurt am Main, Statistisches Bundesamt. Pressemitteilung Nr. 340. Wiesbaden.

Statistisches Taschenbuch (2001): Arbeits- und Sozialstatistik. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.

Stehle, Richard (1998): Aktien versus Renten. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 815 – 831.

Tennstedt, Florian (1981): Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg. Göttingen: Vandenhoek und Ruprecht.

Thiede, Reinhold (2000): Modell zur Modernisierung des Rentensystems. In: Soziale Sicherheit, Heft 2, S. 48 – 52.

Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Weinheim: Juventa-Verlag.

Wagner, Gert (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt am Main: Campus.

Wagner, Gert (1998): Private Versicherung versus Gesetzliche Rentenversicherung. In: Cramer, Jörg E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hg.): Handbuch zur Altersversorgung. Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, S. 799 – 813.

Weber, Max (1968): Politik als Beruf. 5. Aufl., Berlin: Duncker u. Humblot.

Wiesenthal, Helmut (1998): Interessenorganisation. In: Schäfers, Bernhard (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Leske und Budrich. Opladen, S. 325 – 339.

Winkler, Gunnar; Schwitzer, Klaus-Peter (1993): Altenreport 1992: Zur sozialen Lage und Lebensweise älterer Menschen in den neuen Bundesländern. Berlin: Morgenbuch Verlag.

Winter, von Thomas (1997): Sozialpolitische Interessen, Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Baden-Baden: Nomos.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung. Bonn: Eigenverlag.

Worldbank (1994): Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. Washington D.C.: Oxford University Press.

Zechmeister, Michael; Tremmel, Jörg (2001): Gerecht und Transparent. Die Teillösung als Modell einer Rentenreform. In: Soziale Sicherheit, Heft 1, S. 23 – 28.