

# Wege aus der Rentenkrise: Reformoptionen im Vergleich

*Sven Stadtmüller*

## **Inhalt**

1. Die Struktur der Alterssicherung in Deutschland
  - 1.1 Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Alterssicherung
  - 1.2 Bewertungskriterien für Reformvorschläge
2. Reformvorschläge für die GRV: Alternativen zum Umlagesystem
  - 2.1 Die steuerfinanzierte Grundrente
  - 2.2 Das Kapitaldeckungsverfahren
3. Reformen im Umlagesystem: Erweiterung der Beitragsbasis
  - 3.1 Die Bürgerversicherung
  - 3.2 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials
4. Reformen im Umlagesystem: Verlängerung der Beitragspflicht
  - 4.1 Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters
  - 4.2 Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters
5. Reformen im Umlagesystem: Begrenzung der Ausgaben
  - 5.1 „Einfrieren“ der Beitragsbemessungsgrenze
  - 5.2 Die degressiv dynamische Rente
  - 5.3 Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl
  - 5.4 Entkopplung der Rentenfinanzen von anderen Bereichen
  - 5.5 Senkung des Rentenniveaus
6. Schlussfolgerungen

Schon seit Jahren weisen Ökonomen und Sachverständige auf die zunehmenden – insbesondere aus der demographischen Entwicklung erwachsenden – Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherung hin. Die Notwendigkeit für grundlegende Reformen im System der Altersvorsorge wird schon durch die Heranziehung von Extrapolationen bezüglich der Entwicklung des Rentenbeitragssatzes offensichtlich: Nach Berechnungen des ifo-Institutes (von Weizsäcker und Werding 2002: 43) überschreitet der Beitragssatz kurz vor 2030 die 23 Prozent-Marke und steigt bis zum Jahr 2050 weiter auf 25,4 Prozent an. Dieser deutliche Anstieg des Beitragssatzes zur GRV ist eine Wirkung demographischer Prozesse – namentlich der steigenden Lebenserwartung und der niedrigen Fertilität. Im Zuge dieser Entwicklungen verändert sich das Verhältnis von erwerbsfähigen Personen und Personen im Rentenalter: Die vom erwerbsfähigen Bevölkerungsteil zu tragende Bürde wird größer. Noch dramatischer als gemäß den Prognosen des ifo-Institutes gestaltet sich die Entwicklung des Beitragssatzes, wenn man der Analyse der Bevölkerungswissenschaftler Jim Oeppen und James W. Vaupel Glauben schenkt. Diese fanden heraus, dass die Lebenserwartung von Frauen mit einer verblüffenden Regelmäßigkeit in jedem Jahr um etwa 89 Tage und jene von Männern um rund 81 Tage ansteigt (zitiert nach Werding und von Weizsäcker 2002). Schreibt man diesen Trend fort, so ergibt sich im Jahre 2050 ein Beitragssatz von 31 Prozent. Da der Rentenzuschuss im Bundeshaushalt an den Beitragssatz gekoppelt ist, müsste auch dieser bei konstanter Staatsquote von 18 auf 26 Prozent bis 2050 ansteigen. Werding und von Weizsäcker (2002: 43) verdeutlichen die damit einhergehende Dramatik: „Müsste der Bundesfinanzminister heute einen Anstieg des Rentenzuschusses auf mehr als ein Viertel des Haushalts gegenfinanzieren, so würde es gerade ausreichen, die Ausgaben für den Bau von Straßen und Wasserwegen ersatzlos zu streichen, alle Neuanschaffungen der Bundeswehr einzustellen und keine Bundesmittel für Hochschulen, berufliche Weiterbildung sowie Kunst und Kultur mehr bereit zu stellen.“

Trotz des offensichtlichen Handlungsbedarfs ist die öffentliche Diskussion über Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) jedoch von Kurzsicht geprägt, die Vielfalt der Notoperationen am System haben dem Begriff „Rente nach Kassenlage“ Hochkonjunktur verliehen. Diese Arbeit unternimmt nun den Versuch, die Debatte um Reformen in der GRV zu systematisieren. Hierfür ist es zunächst notwendig, im Anschluss an eine kurze Darlegung der Struktur der GRV aufzuzeigen, mit welchen Problemen sich das System der Altersversorgung gegenwärtig und zukünftig konfrontiert sieht. Auch dies wird nur in groben Zügen geschehen, da der Schwerpunkt der Arbeit auf der Vorstellung und Bewertung der einzelnen Reformkonzepte liegt.

Zur Beurteilung der Reformvorschläge, welche einen vollständigen oder partiellen Wechsel in ein anderes Modell der Altersversorgung anstreben, werden Kriterien erarbeitet, mit deren Hilfe die Zweckmäßigkeit der Reformoptionen bewertet werden kann. Diese Reformen werden im Anschluss daran vorgestellt und anhand der Kriterien einer kritischen Würdigung unterzogen. Die Arbeit setzt dann mit einer Vorstellung der Reformoptionen fort, die sich auf Veränderungen im bestehenden System beziehen. Die Evaluation dieser Vorschläge orientiert sich an der Frage, ob die dargelegten Optionen zum einen die Finanzlage der GRV verbessern können und ob dabei gleichzeitig das Prinzip der Solidarität, die Lohnersatzfunktion und der Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente beibehalten werden. Dabei werden die

Alternativen systematisch nach ihrer Schwerpunktsetzung unterschieden, welche in der Erweiterung der Beitragsbasis, der Verlängerung der Beitragspflicht und in der Begrenzung der Ausgaben der GRV liegen.

## 1. Die Struktur der Alterssicherung in Deutschland

Das System der Alterssicherung in Deutschland kann im Wesentlichen als ein „Drei-Säulen-Modell“ charakterisiert werden. Dabei besteht die erste Säule aus den Regelsicherungssystemen für bestimmte Personengruppen. Neben der GRV stellt das beamtenrechtliche Versorgungssystem das quantitativ bedeutsamste Sicherungssystem dar. Beide Systeme sind umlagefinanziert, was bedeutet, dass „die Versorgung der nicht mehr arbeitsfähigen Bevölkerung durch Transfers der jeweils erwerbstätigen Generation sichergestellt wird. Kennzeichnend für das Umlageverfahren ist die Eigenschaft, dass der Träger des Systems zu keinem Zeitpunkt (über eine geringe Liquiditätsreserve hinaus) über nennenswertes Vermögen verfügt“ (Breyer 2000: 385).

Die zweite Säule der Altersvorsorge ist betrieblicher Art und ist im Privatsektor kapitalfundierte, bei der auf Tarifverträgen beruhenden betrieblichen Alterssicherung für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Sektors überwiegend umlagefinanziert. Die dritte Säule stellt schließlich die freiwillige private Vorsorge dar, die kapitalfundierte ist (vgl. Schmähl 2001a: 128). Kapitalfundierte bzw. Kapitaldeckung bezeichnet dabei den Sachverhalt, dass sich das Einkommen im Alter aus der verzinste Rückzahlung einer im Erwerbsabschnitt getätigten und auf Kapitalmärkten angelegten Ersparnis speist (vgl. Breyer 2000: 385).

Mit Blick auf die quantitative Bedeutung der drei dargestellten Säulen stellt Schmähl (2001a: 129) fest, dass gemessen an den Ausgaben der verschiedenen Träger der Altersversorgung Ende der 90-er Jahre rund 68 Prozent auf die GRV und 12 Prozent auf die Beamtenversorgung entfielen. Die restlichen 20 Prozent sind zu etwa gleichen Teilen der zweiten und dritten Säule der Altersversorgung zurechenbar. Schon der Blick auf diese Zahlen verdeutlicht die enorme Wichtigkeit der GRV für die Sicherung des Lebensstandards im Alter – und rechtfertigt somit den breiten Raum, welchen die Diskussion über mögliche Reformkonzepte dieser Säule der Altersversorgung einnimmt.

### 1.1 Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Altersvorsorge

Bei den beiden großen Problemen des Systems der Alterssicherung handelt es sich zum einen um den demographischen Wandel und zum anderen um die Arbeitslosigkeit.

Basiert ein System der Altersversorgung auf dem Generationenvertrag – zahlt also die erwerbstätige Bevölkerung die Renten für die nicht mehr erwerbstätigen Personen – so wird dieses System im Zuge einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft mit voller Wucht getroffen. Dieser Alterungsprozess, der in einer höheren fernen Lebenserwartung und einer im Vergleich zu früheren Jahren niedrigen Fertilität seinen Ursprung besitzt, bewirkt eine Veränderung des so genannten Altenquotienten, also der Anteil der über 60-Jährigen im Verhältnis zu

den 20- bis 59-Jährigen. Prognosen auf der Grundlage der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ergeben, dass im Jahre 2050 dieser Quotient bei 78 Prozent liegt, also auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter etwa 78 Personen im Rentenalter kommen. Im Jahre 2001 lag dieser Quotient noch bei etwa 44 Prozent (vgl. Rürup 2000: 75). Betrachtet man jedoch den Altersquotienten 20/65 – und erweitert die Grenze des erwerbsfähigen Alters somit nach oben – ergäbe sich für das Jahr 2050 „nur“ ein Quotient von 55 Prozent (www.destatis.de). Ganz gleich wie die Berechnung erfolgt: Die Last, die die Personen im erwerbsfähigen Alter zu tragen hätten, würde somit – ceteris paribus – stark ansteigen.

Dennoch betrachten manche Autoren die Probleme, die aus dem demographischen Wandel erwachsen, als bewältigbar, wenn es denn gelänge, die Arbeitslosigkeit in Deutschland wirksam zu bekämpfen. Vor allem Bäcker u.a. (2000: 311) wehren sich gegen den „demographischen Determinismus“ und gehen davon aus, dass die Finanzlage der GRV unter der Prämisse der Vollbeschäftigung auf einen Schlag „saniert“ wäre. Allein für 1997 verursachte die Arbeitslosigkeit Mindereinnahmen und Mehrausgaben für die GRV in Höhe von knapp 16 Milliarden DM, wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit berechnete. Für die GRV resultieren aus Arbeitslosigkeit kürzere Beitragszeiten und in der Regel längere Rentenlaufzeiten, vor allem dann, wenn Arbeitslose im höheren Alter in die Rente überwechseln.

Ein letzter Aspekt, der im Zuge der Arbeitsmarktsituation als Explanandum für die Probleme der GRV genannt werden sollte, bezieht sich auf die zunehmende Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Der so genannte Eckrentner, also jener Rentner, der 45 Jahre ein Gehalt bezieht, das dem Durchschnitt aller Beitragszahler entspricht, ist nämlich annahmegemäß über seine gesamte Erwerbsphase abhängig vollzeitbeschäftigt. Durch die starke Zunahme von anderen Arbeitsverhältnissen – insbesondere der Teilzeitarbeit – ist zu fragen, inwieweit diese Annahme noch der Realität entspricht.

## 1.2 Bewertungskriterien für Reformvorschläge

Um zu einer Beurteilung der Vorschläge zu einer Reform der GRV, welche eine Überwindung des bestehenden Systems beinhalten, gelangen zu können, ist es notwendig, Kriterien zu formulieren, mit deren Hilfe eine fundierte Bewertung möglich ist. Daher werden nun im Folgenden fünf solcher Kriterien eingeführt (Hof 1999: 7ff).

Das erste Kriterium zur Beurteilung von Alterssicherungssystemen bei alternativen Finanzierungsarten ist das der finanzwirtschaftlichen Effizienz. Hiermit ist das Verhältnis von Beitragszahlungen und Rentenleistungen gemeint. Erhält man aus zwei verschiedenen Alterssicherungssystemen bei gleicher Beitragszahlung in einem System beim Eintritt des Versicherungsfalles höhere Leistungen als in einem anderen System, so kann gemäß dieses Kriteriums eine eindeutige Rangordnung abgeleitet werden.

Das Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit bezieht sich auf die sozialpolitische Aufgabe der Altersversorgung, den Lebensstandard zu erhalten. Empirisch meßbar ist dieses Kriterium wohl am ehesten durch das so genannte „Eckren-

tenniveau“, welches gerade postuliert, den Zielwert der Lebensstandardsicherung darzustellen. Dennoch ist es fraglich, ob die Versorgungsniveau-Sicherheit auch dann noch gewährleistet ist, wenn viele Rentner Leistungen aus der Altersversorgung beziehen, die sich nicht merklich vom Sozialhilfeniveau unterscheiden. Welche Rolle also beispielsweise eine Senkung des Eckrentenniveaus mit Blick auf dieses Kriterium spielt, wird noch zu erörtern sein.

Die Beziehungen zwischen geleisteten Beiträgen und empfangenen Leistungen, die so genannte Beitragsäquivalenz, stellt gemäß Hof das dritte Kriterium zur Beurteilung von Alterssicherungssystemen dar. In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle. Naturgemäß geht eine niedrige Beitragsäquivalenz mit hohen Umverteilungen einher. Jedoch erscheint eine Bewertung auf der Grundlage dieses Kriteriums besonders schwierig zu sein. Während bei der finanzwirtschaftlichen Effizienz und der Versorgungsniveau-Sicherheit kaum jemand bestreiten würde, dass eine hohe Effizienz und eine hohe Sicherheit der Versorgung positiv zu bewerten sind, stellt sich die Frage, ob dies für die Beitragsäquivalenz gleichermaßen gilt. Eine Bewertung dieses Kriteriums hat viel eher als die beiden zuvor genannten einen „ideologischen Beigeschmack“. Schließlich kommt es darauf an, ob man eher dem Solidaritätsprinzip anhängt und somit Umverteilung prinzipiell gut heißt oder ob man das Leistungsprinzip befürwortet und somit eine hohe Beitragsäquivalenz einfordert.

Hof formuliert als viertes Kriterium die „Politik-Resistenz“ des Alterssicherungssystems. Damit ist nicht gemeint, wie elastisch das System gegenüber Reformen ist, sondern ob diskretionäre Eingriffe von Seiten der Politik möglich sind. Ein solcher Eingriff wäre beispielsweise dann gegeben, wenn zur Deckung von Defiziten in anderen Bereichen die angesammelten Rücklagen der Rentenversicherung eingesetzt würden.

Schließlich kann die exogene Immunität als Kriterium herangezogen werden. Hiermit ist die Frage gemeint, wie sensibel ein Alterssicherungssystem auf exogene Einflüsse der Demographie, des Arbeitsmarktes, des Kapitalmarktes oder auch der Globalisierung reagiert. Auf der Basis der hier formulierten Kriterien kann nun dazu übergegangen werden, die Reformvorschläge, welche eine Überwindung des bestehenden Systems implizieren, vorzustellen und zu bewerten.

## **2. Reformvorschläge für die GRV: Alternativen zum Umlagesystem**

Die vielfältigen Vorschläge zur Reform der GRV sollen in diesem Kapitel systematisiert und kritisch gewürdigt werden. Zudem werden die unterschiedlichen Reformoptionen getrennt nach ihrer Verortung im gegenwärtigen System der GRV behandelt. So werden zunächst diejenigen Reformvorschläge behandelt, die grundsätzlich bei einer Überwindung des aktuellen Systems ansetzen. Vor dem Hintergrund der gerade erarbeiteten Kriterien werden diese Vorschläge dann kritisch betrachtet. Anschließend werden Reformoptionen vorgestellt, die das bestehende System verändern wollen und am Kriterium der Zielführung und Ausgewogenheit evaluiert. Dabei wird gefragt, ob die hier angeführten Reformen die Finanzlage der

GRV verbessern und dabei das Prinzip der Solidarität, der Lohnersatzfunktion und dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente beibehalten.

Es sei bereits im Vorfeld erwähnt, dass solche Ansatzpunkte wie eine Erhöhung des Bundeszuschusses oder die Verringerung der Schwankungsreserve, also des Notgroschens der Rentenkasse, aus der Betrachtung ausgeblendet werden, da es sich nach Meinung des Verfassers nicht um wirkliche Reformen, sondern eher um „Flickschusterei“ handelt. Gleiches gilt für eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung – eine Maßnahme, die arbeitsmarktpolitische Bemühungen konterkarieren würde, da sie lohnnebenkostensteigernd und damit beschäftigungsdämpfend wirkt.

## 2.1 Die steuerfinanzierte Grundrente

Überlegungen, eine so genannte steuerfinanzierte Grund- oder Staatsbürgerrente einzuführen, sind schon in der Mitte der 80-er Jahre entstanden. Dabei soll das gesamte Alterssicherungssystem ersetzt werden und jeder älterer Mensch ab einer bestimmten Altersgrenze Anspruch auf eine Grundrente haben. Auf diesem Weg sollen die künftigen Beitragszahler entlastet, Altersarmut vermieden und die Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet werden.

In ihren Ausführungen zur Konzeption der Grundrente unterscheiden sich Hof und Bäcker et. al zum einen in der Höhe des Rentenanspruchs und zum anderen in den Voraussetzungen für den Anspruch selbst. Während Hof für die Höhe der Grundrente den Wert von 55 Prozent des durchschnittlichen Volkseinkommens pro Kopf heranzieht (was auf der Basis von 1998 knapp 1600 DM wären), sprechen Bäcker et. al von einem Leistungssatz, der auf der Ebene des Sozialhilfeniveaus liegt (im Jahre 1997 sprechen sie von 1200 DM). Nennen Bäcker et. al (2000: 317) außer der Überschreitung der Altersgrenze keine Voraussetzungen für den Rentenbezug, ist für Hof eine Steuerpflicht von mindestens 25 Jahren notwendig, um die Grundrente beanspruchen zu können (vgl. Hof 1999: 10) Diese Unterscheidungen sind jedoch recht willkürlich, da wohl fast jeder Befürworter dieser Reformoption andere Parameter hinsichtlich Altersgrenze, Rentenniveau u.a. als sinnvoll erachtet. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass der Grundgedanke dieses Konzepts kaum variiert. Somit steht einer Bewertung dieser Reformoption anhand der erarbeiteten Kriterien nichts im Wege.

Ganz offensichtlich existiert in einem Altersversorgungssystem mit Grundrente keine Rentabilität, daher ist das System nicht finanzwirtschaftlich effizient. Hof (1999: 10) verweist vielmehr darauf, dass die Grundrente eine starke Zunahme der effektiven Steuerbelastung zur Folge hätte. Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium aus dem Jahre 1998 haben ergeben, dass für eine Finanzierung der Grundrente eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 15 bis 20 Prozentpunkte notwendig sei.

Die Erfüllung des Kriteriums der Versorgungsniveau-Sicherheit ist gerade das Ziel einer steuerfinanzierten Grundrente. Durch sie soll Altersarmut verhindert werden. Dies gelingt, wenn bei der Grundrente das allgemeine Rentenniveau nicht zu niedrig angesetzt wird. Auf der anderen Seite ist jedoch zu fragen, wie es um die Versorgungsniveau-Sicherheit bestellt ist, wenn man den Blick auf die erwerbstätige Generation richtet. Diese müsste nämlich nicht nur höhere Steuern in Folge des

Systemwechsels tragen, sondern gleichzeitig auch die Finanzierung der laufenden Renten nach dem Umlagesystem finanzieren, bis diese auslaufen. Dies liegt daran, dass die gesetzlichen Renten und Rentenanwartschaften einer grundgesetzlichen Eigentumsgarantie unterliegen (vgl. Bäcker 2000: 318). Schließlich müsste die erwerbstätige Generation noch für die ergänzende, private Altersversorgung sparen, wenn sie sich nicht ausschließlich mit der Grundrente begnügen möchte. Die Belastungen für diese Generation wären bei einem Systemwechsel somit enorm.

Auch die Frage nach der Beitragsäquivalenz lässt sich einfach beantworten. Dieses Prinzip wird völlig aufgegeben – statt dessen handelt es sich bei der steuerfinanzierten Grundrente um einen großen Umverteilungsapparat. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, wie sich eine völlige Entkopplung vom Äquivalenzprinzip auf die Arbeitsproduktivität auswirkt. Da eine Grundrente auch ohne oder gegen nur geringe Vorleistung gewährt wird, könnte sich dies negativ auf die Arbeitsmotivation auswirken – ein weiteres Problem für die Stabilität der Sozialsysteme, die auf einen hohen Beschäftigungsgrad angewiesen sind.

Während schließlich die Politikresistenz des Systems der steuerfinanzierten Grundrente durch eine grundgesetzliche Absicherung gegeben sein dürfte, reagiert auch dieses System sensibel auf exogene Schocks. So wird der Alterungsprozess in der Gesellschaft dazu führen, dass die Zahl der Personen mit Rentenansprüchen stetig wächst, während die Zahl der Erwerbstätigen bzw. Personen im erwerbsfähigen Alter gleichzeitig stagniert oder gar sinkt. Die Folgen kann man sich leicht ausmalen: Beträchtliche Steuererhöhungen werden notwendig, um die Vielzahl der Rentenansprüche befriedigen zu können oder es kommt zu einer Rentenniveausenkung. Im Grunde stehen dem System der steuerfinanzierten Grundrente dann ähnliche Diskussionen ins Haus, wie sie heutzutage über die Zukunft der GRV geführt werden.

## 2.2 Das Kapitaldeckungsverfahren

Einer großen Popularität erfreut sich das Kapitaldeckungsverfahren, das als eine wichtige Reformoption der GRV anzusehen ist. Die Befürworter dieser Konzeption bevorzugen entweder einen partiellen Umbau des bestehenden Systems in Richtung Kapitaldeckung oder einen radikalen Systemwechsel. Wie bereits in Kapitel zwei definiert, basiert der Gedanke des Kapitaldeckungsverfahrens auf der Ansparung von Kapital, wobei der Staat die Einhaltung der privaten Verträge sicherstellen muss. „Im Gegensatz zum Umlageverfahren werden die eingezahlten Beiträge nicht sofort verausgabt, sondern über die Dauer der Beitragszeit angespart. Dadurch wird im Zeitverlauf ein Kapitalstock aufgebaut, der dann im Alter wieder ausbezahlt wird“ (Bäcker 2000: 319). Diesem Grundgedanken entspricht somit im Wesentlichen ein umfassender Ausbau der dritten Säule der Altersversorgung.

Ein Aspekt, der dem Kapitaldeckungsverfahren zugute gehalten wird, ist seine im Vergleich zum Umlageverfahren höhere Rendite. Damit ist die finanzwirtschaftliche Effizienz höher, wenngleich diese Meinung nicht von allen geteilt wird. Hans-Werner Sinn und Martin Werding (2000: 12) sprechen davon, dass die „vom Lohnsummenwachstum getragene Umlagefinanzierung in der Regel deutlich schlechter ab(schneidet) als eine Kapitaldeckung, deren Erträge sich am Kapitalmarktzins orientieren.“ Neumann (1998: 260) lobt ebenfalls den „Renditevorsprung“ des Kapitalde-

ckungsverfahrens gegenüber der Umlagefinanzierung. Schließlich glaubt auch Friedrich Breyer (2000: 391), „dass das Kapitaldeckungsverfahren bei zukunftsbezogener Betrachtung mit hoher Wahrscheinlichkeit, wenn auch nicht mit absoluter Sicherheit, für eine Generation als Ganze eine höhere Rendite der angelegten Beträge erbringen wird als das Umlageverfahren.“

Auf der anderen Seite bestehen jedoch Zweifel an der Rentabilität der Kapitalmärkte. So spricht beispielsweise der Grüne Sozialexperte Oswald Metzger davon, dass man mit Phantasie zwar kurzfristig eine Börseneuphorie auslösen, aber keine solide Altersvorsorge betreiben kann. „Wer an hohe Renditen glaubt, sollte daran denken, dass er sie häufig selbst als Steuerzahler mitfinanziert. Deshalb gibt es in einer alternden Gesellschaft natürliche Grenzen ökonomischen Wachstums und der Kapitalmarktrenditen“ (Metzger 2003: 62). Auch für Bäcker et. al (2000: 319) bestehen erhebliche Anlage- und damit Zins- bzw. Renditerisiken, was zugleich Unsicherheit über die Höhe der später einmal zu erwartenden Rente bedeutet. Somit kann man sich zusammenfassend am ehesten der Meinung Breyers anschließen und nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von einer höheren Rendite im Kapitaldeckungsverfahren im Vergleich zum Umlageverfahren sprechen.

Vorsicht ist auch mit Blick auf das Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit geboten. Sofern der Umbau zum Kapitaldeckungsverfahren von einer freiwilligen privaten Vorsorge ausgeht, bleibt zu fragen, wie es um die Altersversorgung jener Bevölkerungsgruppe bestellt ist, die nur geringe Möglichkeiten besitzt, in ihrer Erwerbsphase für das Alter vorzusorgen. Außerdem bricht die Versorgungsniveau-Sicherheit auch dann in sich zusammen, wenn es zu exogenen Schocks an den Kapitalmärkten kommt und gegebenenfalls risikoreiche Anlagen massiv an Wert verlieren. Schließlich – und als wohl wichtigster Einwand zumindest gegen einen vollständigen Umbau hin zur Kapitaldeckung – ist erneut das Übergangsproblem zu nennen. Für die erwerbstätige Generation käme ein solcher Übergang nämlich wieder einer Doppelbelastung gleich, da diese neben dem Aufbau des Kapitalstocks auch noch die bestehenden Rentenansprüche zu bedienen hätte. Daraus würde, wie schon bei der steuerfinanzierten Grundrente, eine Überforderung dieser Generation resultieren. „Die Höhe dieser Belastungen entspricht dem Barwert der aktuell bestehenden Rentenansprüchen, die als versteckte Staatsschuld interpretiert werden können, und beläuft sich derzeit (1999) auf schätzungsweise 10 bis 12 Billionen DM“, erläutert Hans-Werner Sinn (ders. und Werding 2000: 13) vom ifo-Institut. Für ihn steht somit fest: „Schon diese Größenordnung macht den vollständigen Übergang praktisch unmöglich.“ Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium sprach sich aus eben diesem Grund 1998 für eine partielle Kapitaldeckung mit variabler Sparquote aus (vgl. Hof 1999: 13).

Die Beitragsäquivalenz sowie die Politikresistenz sind in einem Kapitaldeckungsverfahren vergleichsweise hoch. Während im Umlageverfahren keine fundierte Anwartschaft besteht, sondern es sich nur um einen Rechtsanspruch gegen eine zukünftige Generation handelt, erwirbt der Versicherte beim Kapitaldeckungsverfahren einen Vermögensbestand, den er im Alter aufzehren kann. Die Ertragsrate entspricht hier dem Realzins. Im Umlageverfahren kann der heutige Beitragszahler nicht einschätzen, ob er später das derzeit definierte Leistungsniveau auch erhalten wird, da nicht sicher ist, wem die Politik etwaige Finanzierungsprobleme aufbürdet. Bei der Kapitaldeckung hingegen kann der Auszahlungsanspruch nicht durch politische Eingriffe ge-

mindert werden, auch wenn man hier nicht ausschließen sollte, dass ein hoher Kapitalstock – sofern die Kapitaldeckung gänzlich oder zum Teil über den Staat organisiert ist – finanzpolitische Begehrlichkeiten wecken kann (vgl. Neumann 1998: 263).

Die Anfälligkeit des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber exogenen Schocks ist jedoch recht hoch. Während Hof (1999: 13) seine Bedenken nur mit Blick auf die Sensibilität internationaler Finanzmärkte äußert, sehen Bäcker et. al (2000: 320) auch einen indirekten Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung. Steigt nämlich die Zahl jener, die ihr angespartes Kapital aufzehren und in Geld umwandeln wollen, und wird gleichzeitig die Zahl der Sparer kleiner, so steigt die Gefahr, dass der Kapitalbestand durch das Entsparen entwertet wird. „...Wenn es bei einer schrumpfenden Bevölkerung nicht genügend Käufer für die aufzulösenden Vermögenstitel einer wachsenden Zahl von RentnerInnen gibt, fällt deren Kurs und damit deren Wert. Das gesparte Kapital würde sich dann als zu gering herausstellen, um den Lebensstandard zu sichern.“

### **3. Reformen im Umlagesystem: Erweiterung der Beitragsbasis**

Die nun folgenden, zahlreichen Vorschläge zur Reformierung der GRV sind allesamt systemimmanente Reformen mit dem Ziel, das Umlageverfahren zu erweitern bzw. zu optimieren. Dabei sollen zunächst solche Reformvorschläge vorgestellt werden, die auf eine Erweiterung der Beitragsbasis abzielen.

#### **3.1 Die Bürgerversicherung**

In der aktuellen politischen Diskussion ragt – wenn von einer Reform der GRV die Rede ist – zurzeit das Modell der Bürgerversicherung heraus. Dieses Konzept zählt im Rahmen dieser Arbeit zu einer systemimmanenten Reformoption und wird daher nicht mehr an den Kriterien von Hof evaluiert. Diese Einordnung lässt sich damit rechtfertigen, dass es sich bei der Bürgerversicherung im Wesentlichen um eine Erweiterung der Beitragsbasis handelt, also auch solche Berufsgruppen wie Beamte und Selbständige Mitglieder der GRV werden. Zudem würden in die Berechnung der Beiträge für die Rentenversicherung auch andere Einkünfte wie Zinsen aus Kapitalanlagen und Mieteinkünfte einbezogen werden. Auch über eine Anhebung oder völlige Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze wird in dieser Debatte diskutiert. Die Beitragsbemessungsgrenze ist die Obergrenze des monatlichen Bruttoeinkommens, bis zu deren Höhe die Arbeitnehmer Rentenbeiträge zahlen müssen. Arbeitseinkommen, die über dieser Grenze liegen, sind nicht beitragspflichtig, werden aber auch bei der Rentenberechnung nicht mehr berücksichtigt (vgl. [www.abendblatt.de](http://www.abendblatt.de)).

Wirft man die Frage auf, ob ein solches Konzept zu einer besseren Finanzsituation der GRV führen würde, so lautet die Antwort zunächst einmal: Ja. Schließlich fließt durch die Verbreiterung der Beitragsbasis mehr Geld in die Rentenkasse, insbesondere von den so genannten „Besserverdienern“, also Berufsgruppen, die im Vergleich zu den bisherigen Beitragspflichtigen im Mittel ein höheres Einkommen

erzielen. Allerdings weisen die Kritiker darauf hin, dass die Bürgerversicherung keine längerfristige Lösung der grundsätzlichen Probleme darstellt. Aus den zusätzlichen Einzahlern werden nämlich auf absehbare Zeit auch zusätzliche Anspruchsberechtigte. Deren Anwartschaften fielen genau zu jenem Zeitpunkt an, zu dem auf Grund der demographischen Entwicklung ohnehin schon weniger Einzahler vorhanden sind. Somit argumentieren die Kritiker, dass der Kollaps der Sozialkassen nicht behoben, sondern nur in die Zukunft aufgeschoben wird (vgl. [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de)). Also ist es zumindest fraglich, ob das Reformkonzept Bürgerversicherung tatsächlich zielführend in dem Sinne ist, als dass es das Rezept für eine solide Finanzlage der GRV darstellt.

Das Prinzip der Solidarität würde durch eine solche Reform wohl verstärkt Geltung erlangen, da tatsächlich alle Berufsgruppen Mitglieder der GRV sind, wohingegen sich an der Lohnersatzfunktion der Rente und an der Lohn- und Einkommensorientierung nichts ändern würde (außer man fasst den Einkommensbegriff nicht nur als „Arbeitseinkommen“ auf, sondern versteht darunter auch Einkommen aus Zinsen oder Mieteinkünften).

Ein Problem, mit dem der Übergang zur Bürgerversicherung allerdings behaftet ist, bezieht sich einmal mehr auf Schwierigkeiten im Systemwechsel. Wer schon im Berufsleben steckt, hat in seinem jeweiligen Rentensystem schon Ansprüche erworben. „Die alle in ein neues System zu integrieren, ist ungemein schwierig. Viele Experten halten das gar für unmöglich“ ([www.abendblatt.de](http://www.abendblatt.de)). Somit wäre die Bürgerversicherung zunächst ein Modell für Berufseinsteiger, während der Umbau des Systems eine gesamte Arbeits-Generation dauern würde. In diesem Zeitraum müssten dann wiederum die Ansprüche der Rentner und Pensionäre weiter bedient werden.

### 3.2 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials

Wie bereits dargelegt, resultieren die gegenwärtigen Probleme der GRV nicht nur aus der demographischen Entwicklung, sondern auch aus der hohen Arbeitslosigkeit. Ist nämlich ein hoher Bevölkerungsanteil erwerbslos, verringert sich zwangsläufig die Zahl der Beitragszahler, was zu Defiziten in der Rentenkasse führt. So halten Bäcker et. al (2000: 312f.) die Frage für weitaus bedeutsamer als die demographischen Gesichtspunkte „wie ein Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht und ein hohes Beschäftigungsniveau gesichert werden kann.“ Gleichermaßen berufen sie sich auf Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, wonach die Finanzlage der GRV bei Vollbeschäftigung auf einen Schlag saniert wäre.

Um das Potenzial an erwerbsfähigen Personen zu erhöhen und damit die Beitragsbasis zu erweitern, werden verschiedene Wege diskutiert. Für Schmähl (2001b: 179) sind es im Wesentlichen drei Ansatzpunkte. Zum einen befürwortet er eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Hierfür sieht er weitere Notwendigkeit in einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit. Weiterhin hält er eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer für wünschenswert – ein Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Thema Frühverrentung noch gesondert zur Sprache kommen wird. Schließlich besteht für ihn ein weiterer Ansatzpunkt in einer arbeitsmarktorientierten, gesteuerten Zuwanderung, was Maß-

nahmen zur Integration in das Erwerbsleben, aber auch in das gesamte gesellschaftliche Leben erfordert.

Die Zuwanderung ist dabei eine Maßnahme zur Linderung beider Problemfelder der GRV: Neben einer Erhöhung des Arbeitsangebotes kann die Zuwanderung auch den Alterungsprozess der Gesellschaft abschwächen. Allerdings, darauf verweist Bert Rürup (2000: 73), könnte „nur eine jährliche Nettozuwanderung von deutlich über 500.000 Personen, die dann auch noch alle jünger als 20 Jahre sein müssten, ... die Alterung stoppen.“ Angesichts dieser enormen Zahl ist es offensichtlich, dass Zuwanderung nur in begrenztem Maße dazu geeignet sein kann, die demographischen und arbeitsmarktpolitischen Probleme zu beheben. Schließlich fordert Rempesberger (2000: 420), nicht nur über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit am oberen Rand des Erwerbsfensters zu diskutieren. Für ihn ist es gleichermaßen wichtig, ab welchem Alter die Beschäftigung beginnt. Daher spricht er sich für ein Ausbildungssystem aus, welches dafür sorgt, dass der Eintritt ins Berufsleben nicht allzu spät beginnt und verweist in diesem Bereich auf ein gewisses Potenzial in Deutschland mit Blick auf den internationalen Vergleich.

All diese Vorschläge leisten einen Beitrag zu einer Erhöhung des Potenzials an erwerbsfähigen Personen und damit zur Erweiterung der Beitragsbasis – allerdings nur unter einer Bedingung: Der Arbeitsmarkt muss ausreichend flexibel sein, um die gestiegene Nachfrage nach Arbeit absorbieren zu können. Angesichts der gegenwärtig herrschenden hohen Arbeitslosigkeit erscheint dies mehr als fraglich. Somit wäre – bevor man Anstrengungen zu einer Erhöhung des Potenzials an erwerbsfähigen Personen unternimmt – zunächst einmal vorrangig, Bemühungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren, um zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit zu gelangen. Mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden könnte, soll in dieser Arbeit jedoch nicht thematisiert werden.

#### **4. Reformen im Umlagesystem: Verlängerung der Beitragspflicht**

Mit der gesetzlichen und der tatsächlichen Anhebung des Renteneintrittsalters werden nun Konzepte präsentiert, die eine längere Beitragspflicht der Beschäftigten anstreben.

##### **4.1 Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters**

Eine Erhöhung der Einnahmen der GRV lässt sich durch einen späteren Rentenbezug erreichen, indem vom Gesetzgeber die Lebensarbeitszeit erhöht wird. In der politischen Diskussion nimmt vor allem die so genannte „Rente mit 67“ großen Raum ein. Der Gedanke, der hinter solchen Vorschlägen steht, ist recht simpel: Durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit fließt auf der einen Seite mehr Geld in die Rentenkassen, da für einen längeren Zeitraum Beiträge entrichtet werden müssen. Auf der anderen Seite sinken die Ausgaben für die Renten, da sich der Rentenanspruch zeitlich nach hinten verschiebt. Ruland und von der Heide (2003: 629) sprechen sich deutlich für einen derartigen Schritt aus: „Auf lange

Sicht wird kein Weg an einer Anhebung vorbeiführen, um das Rentensystem stabil zu halten.“ Auch Raffelhüschen und Ehrentraut (2003: 629) sehen in einer Anhebung der Regelaltersgrenze auf „(mindestens) 67 Jahre ein unabdingbares Element, um das umlagefinanzierte Rentensystem wieder nachhaltig zu finanzieren.“ Begründet wird dieser Schritt vor allem damit, dass eine steigende Lebenserwartung mit einer längeren Lebensarbeitszeit einher gehen müsse. Während nämlich die durchschnittliche Versicherungsdauer in Westdeutschland für Männer (Frauen) von 1960 bis 2001 um zirka 16,8 (7,2) Prozent gestiegen ist, stieg die durchschnittliche Rentenbezugsdauer im gleichen Zeitraum um knapp 47 (73) Prozent (vgl. Raffelhüschen und Ehrentraut 2003: 627).

Was aber spricht gegen eine solche – scheinbar simple – Methode, um die Finanzsituation der Rentenkasse zu verbessern? Zum einen ist hier das Problem der faktisch begrenzten Tätigkeitsdauern in bestimmten Berufen und Branchen zu nennen. Dies gilt gemäß Bäcker et. al. (2000: 322f.) besonders für langjährige Tätigkeiten in Schichtsystemen mit einem hohen vorzeitigen physisch-psychischem Verschleißrisiko. Zudem verweist von Weizsäcker (1993: 109) auf mögliche Probleme in der politischen Durchsetzbarkeit einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, da ein solcher Vorschlag in Konflikt mit der Arbeitsmarktpolitik geraten könnte. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann womöglich das Ziel einer Entlastung des Arbeitsmarktes konterkarieren. Gerade für die Erwerbstätigen in Berufen mit begrenzt ausübbarer Tätigkeit und Rückkehrchancen oder für Dauerarbeitslose, die nicht mehr den Weg zurück in den Arbeitsmarkt finden, wäre es gravierend, wenn sie bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Übergang zum Rentenbezug noch höhere Abschläge zahlen müssten.

Erforderlich sind also verstärkte Maßnahmen zur Förderung der Alterserwerbsarbeit, des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsprävention, die eine Weiterarbeit bis zu einer bestimmten Altersgrenze ermöglichen (vgl. Bäcker 2000: 323). Faktisch ist es nämlich so, dass im Vergleich zur Wohnbevölkerung das Durchschnittsalter der Belegschaft nicht zugenommen hat, sondern eher eine sinkende Tendenz aufweist (vgl. Rürup 2000: 79). Nur wenn es auch tatsächlich möglich ist, die älteren Arbeitnehmer weiterhin oder wieder im Arbeitsmarkt zu integrieren, macht eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch Sinn. Ansonsten kann man diesem Vorschlag nicht viel Negatives abgewinnen. Die entlastende Wirkung für die Kassen der GRV ist enorm und die Argumentation, eine längere Lebenserwartung sollte mit einer steigenden Lebensarbeitszeit einher gehen, ist – von den gerade beschriebenen Ausnahmefällen einmal abgesehen – durchaus plausibel.

## 4.2 Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters

Von einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters zu unterscheiden ist das Ziel einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Hier wird versucht, die erwerbstätige Bevölkerung nicht gesetzlich zu einer längeren Erwerbsphase zu verpflichten, sondern über ein Anreizsystem dafür zu sorgen, dass sich das empirisch festgestellte Renteneintrittsalter dem gesetzlichen annähert. Gegenwärtig klaffen diese beiden Größen nämlich auseinander, was auf eine Vielzahl von Frühverrentungen zurück zu führen ist.

„Mit dem Begriff ‚Frühverrentung‘, den das deutsche Rentenrecht nicht kennt, wird allgemein die Tatsache beschrieben, daß sich das Rentenzugangsalter in den letzten Jahren immer weiter nach unten entwickelt hat“ (von der Heide 1997: 301). Gründe für Frühverrentungen sind zum einen die angespannte Lage am Arbeitsmarkt, die vielen Erwerbspersonen keine andere Wahl lässt, als von der Arbeitslosigkeit in die Rente überzugehen, aber auch die Schließung von Auflösungsverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit teilweise großzügigen Abfindungszahlungen, so dass die Arbeitnehmer z.B. mit 60 Jahren in Rente gehen können. Schließlich zählt man auch die Erwerbsunfähigkeitsrente bei gesundheitlich eingeschränkten Antragstellern zum Problembereich der Frühverrentung.

Nach bislang geltendem Rentenrecht müssen Personen, die vor dem gesetzlich festgeschriebenen Renteneintrittsalter in Rente gehen, für jeden Monat vor dem gesetzlichen fixierten Rentenalter einen Abschlag in Höhe von 0,3 Prozentpunkten in Kauf nehmen. Es ist eben jenes Niveau der Abschläge, das von vielen Seiten kritisiert wird. So sind Raffelhüschen und Ehrentraut (2003: 629) der Meinung, dass im geltenden Rentenrecht kaum oder nur geringe Anreize bestehen, tatsächlich bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten. Aus Sicht der Autoren sind die Abschläge nicht anreizkompatibel, das heißt sie induzieren keine Verlängerung der Erwerbstätigkeit. Auch Oswald Metzger (2003: 60) hält die Abschlagshöhe von 0,3 Prozentpunkten in Deutschland für „Luxus“ und verweist auf die gut 0,5 Prozentpunkte, mit denen ein Rentner in der Schweiz „bestraft“ wird, wenn er vorzeitig in Rente geht. „Wer statt mit 65 Jahren mit sechzig Jahren in Rente geht, musste bisher auf maximal achtzehn Prozent der Rente verzichten. Versicherungsmathematisch notwendig wäre aber ein monatlicher Abschlag von rund 0,6 Prozentpunkten oder 36 Prozent beim Renteneintritt mit sechzig Jahren.“

Zwar würden von einem solchen Niveau der monatlichen Abschläge stärkere Anreizeffekte für die Beschäftigten ausgehen, ihre Beschäftigungsphase zu verlängern, allerdings bestehen bei einer solchen Regelung auch mindestens zwei Probleme: Zum einen ist es wiederum Grundvoraussetzung, dass eine hinreichende Flexibilität des Arbeitsmarktes geschaffen wird, um nicht ältere Arbeitslose, die trotz intensiver Suche keine neue Beschäftigung mehr finden, durch hohe Abschläge noch zusätzlich zu bestrafen. Zum anderen sind Ausnahmetatbestände insbesondere für Beschäftigte in Berufen mit hohem physischem und psychischem Verschleißrisiko – ähnlich wie beim Vorschlag zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit – vonnöten.

Schließlich ist zu fragen, in welchem Verhältnis gesetzliche und tatsächliche Erhöhung des Renteneintrittsalters stehen bzw. welche Effekte beide Maßnahmen auf die Finanzlage der GRV besitzen. Beide Effekte sind naturgemäß positiv, eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters entlastet die Kassen aber nicht so stark wie eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Während bei einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters um etwa sechs Prozent höhere Rentenansprüche zu bedienen sind (etwa 2,5 Prozent für die um ein Jahr längere Beitragszahlung plus 3,6 Prozent höhere Rente aufgrund des Wegfalls der Abschläge), wirkt dagegen eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters merklich entlastender. „Eine solche Anhebung wäre ebenfalls mit zusätzlichen Beitragseinnahmen verbunden, die Rentenausgaben aber würden sich nach Maßgabe der durch die verlängerten Beitragszeiten erworbenen Ansprüche erhöhen, nicht aber zusätzlich um die entfallenen Abschläge, wie dies bei einer Erhöhung des effek-

tiven Renteneintrittsalters der Fall wäre“ (Ruland und von der Heide 2003: 634). Somit ist die Frage zu stellen, ob eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters allein ausreicht, um die Rentenkassen zu füllen oder ob es nicht doch (zusätzlich) geboten wäre, das gesetzliche Renteneintrittsalter anzuheben.

## 5. Reformen im Umlagesystem: Begrenzung der Ausgaben

Zahlreiche Vorschläge finden sich in der Literatur, wie die Ausgaben der GRV begrenzt werden können. Die folgenden Kapitel greifen fünf solcher Reformoptionen auf.

### 5.1 „Einfrieren“ der Beitragsbemessungsgrenze

Der Vorschlag des „Einfrierens“ der Beitragsbemessungsgrenze, der hier nur kurz dargelegt und im Wesentlichen aus der Publikation von Bernd Hof (1999: 14f.) zitiert wird, mutet zunächst vielleicht etwas merkwürdig an. Um für mehr Liquidität der GRV zu sorgen, erscheint ein Heraufsetzen der Beitragsbemessungsgrenze zunächst sinnvoll, um bei den höheren Einkommen einen größeren Teil des Arbeitsentgeltes in die Beitragsberechnung einzubeziehen. Und auch in der Realität wird die Beitragsbemessungsgrenze in jedem Jahr parallel zum Rentenanpassungssatz nach oben verschoben, um die Bilanz im Gleichgewicht zu halten. Der Grundgedanke, der hinter Hofs Vorschlag steckt, sieht nun jedoch eine schrittweise Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze vor. Der Grund hierfür ist, dass auf diesem Wege einem kontinuierlich wachsenden Teil der Beschäftigten die Möglichkeit eingeräumt wird, „sich für die aus der gesetzlichen Rentenversicherung wegfallenden Einkommensteile eine ergänzende private Absicherung zu suchen.“

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung forderte in seinem Jahresgutachten 1996/97 die Politik auf, „Verschiebungen hin zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Wahlfreiheit der Bürger und Zwangsversicherung nicht (zu) behindern“ (zitiert nach Hof 1999: 14) und weist der GRV auf Dauer nur noch die Funktion einer Grundabsicherung zu. Im Wesentlichen soll den Bürgern durch eine schrittweise Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze mehr Vorsorgeautonomie zugestanden werden. Diese ist bisher relativ stark durch die Bemessungsgrenze eingeschränkt, da diese annähernd beim Doppelten des durchschnittlichen Arbeitnehmerverdienstes liegt (vgl. Hof 1999: 15).

Das Problem dieses Vorschlages liegt einmal mehr in der Gestaltung der Übergangsphase. Wird die parallele Verschiebung von Beitragsbemessungsgrenze und Rentenanpassungssatz aufgehoben, fließt weniger Geld in die Rentenkasse. Dadurch entsteht eine Finanzierungslücke, die sich wiederum nur durch steigende Beiträge zur Rentenversicherung schließen lässt – mit all den bekannten negativen Folgen für den Arbeitsmarkt.

## 5.2 Die degressiv dynamische Rente

Ein weiterer Vorschlag zur Reformierung der GRV, die sich im bestehenden System bewegt und hier kurz angerissen werden soll, besteht in einer degressiven Dynamisierung der Renten. Dieser Vorschlag stammt vom Kölner Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler Eckart Bornsdorf (1998: 723), der es für angebracht hält, „nur höhere Renten durch eine abgeschwächte Dynamik bei der Rentenerhöhung zur Stabilisierung der Rentenversicherung beitragen zu lassen.“ Hierfür sollen – gemäß Bornsdorf – die Renten, die höher als die so genannte „Basisrente“ (also das Rentenniveau des „Eckrentners“) sind, in zwei Teile gesplittet werden. Die Basisrente nimmt dabei vollständig an der Dynamisierung der Rente teil, während der Teil, der über die Basisrente hinausgeht, eine schwächere Dynamisierung erfährt. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der niedrigen Renten nicht gedämpft wird, im Gegenzug aber die Renten der leistungsfähigeren Rentner langsamer ansteigen.

Auch wenn die finanzielle Tragweite dieses Vorschlages nur schwer zu bestimmen ist, so trägt er doch dazu bei, die finanzielle Basis der GRV zu verbessern. Ein Argument gegen diesen Reformvorschlag könnte jedoch in einer Abschwächung des Äquivalenzprinzips bestehen. Jedoch ist zu bedenken, dass auch nach einer solchen Reform das Prinzip „gleicher Beitrag gleiche Rente“ ebenso gilt wie das Prinzip „höherer Beitrag höhere Rente“ (vgl. Bornsdorf 1998: 725). Somit handelt es sich bei dieser Reformoption um einen praktikablen Vorschlag, der zwar keine radikale Reform darstellt, aber durchaus positive finanzielle Effekte für die Rentenkasse mit sich bringt.

## 5.3 Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl

Ein Vorschlag, der besonders vom Vorsitzenden des ifo-Instituts Sinn unterstützt wird, beinhaltet eine Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl. Auch diese Reformoption trat kürzlich, angetrieben vor allem von Unionsseite, auf die politische Agenda. Das Argument, das hinter diesem Vorschlag steht, besagt, dass der individuelle Rentenanspruch gegenstandslos ist, wenn niemand bereit ist, die Lasten der Kindererziehung zu übernehmen (vgl. Sinn und Werding 2000: 16). Umlagefinanzierte Renten sind letztendlich durch nichts anderes gedeckt als durch zukünftiges Humankapital. Eine Differenzierung der Renten nach der Kinderzahl soll das Prinzip der Solidarität stärken, „da es auch in den Jahrgängen mit niedriger durchschnittlicher Geburtenziffer kinderreiche Eltern gibt, die sehr wohl ihren Teil der doppelten Belastung jeder aktiven Generation übernehmen. Für die überwiegende Zahl der Personen mit eher geringer Kinderzahl müssen die Rentenansprüche aus dem Umlagesystem aber gesenkt werden“ (Sinn und Werding 2000: 17).

Diese Reformoption ist in ihrer Argumentation durchaus überzeugend. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Rentenkürzungen für Rentenbezieher, die keine oder wenige Kinder großgezogen haben, beschränkt werden müssen. Schließlich unterstützen die Kinderlosen die Familien mit Kindern „auf dem Wege über den Familienlastenausgleich und (über) die Mitfinanzierung von Bildungseinrichtungen“ (Sinn und Werding 2000: 21).

#### 5.4 Entkopplung der Rentenfinanzen von anderen Bereichen

Die erhebliche fiskalpolitische Verflechtung zwischen Institutionen mindert die Transparenz, erschwert das Abschätzen von Wirkungen einzelner Maßnahmen und kann auch zu unerwünschten Nebenwirkungen führen, bemängelt Schmähl (2001a: 62) und möchte eine Entlastung der Rentenfinanzen durch die Entkopplung von politischen Entscheidungen in anderen Bereichen erreichen. Hierbei spricht er insbesondere von den halben Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner, die von der Rentenversicherung an die jeweiligen Kassen abgeführt werden. „Beitragserhöhungen in der Kranken- und Pflegeversicherung erhöhen automatisch die Ausgaben der Rentenversicherung. Eine Verlagerung auf die Rentner würde diese verstärkt an der Finanzierung der Ausgaben in diesen Bereichen beteiligen und die Arbeitnehmer – zumindest langfristig – entlasten.“

Dieser Vorschlag hat in die politischen Praxis bereits Eingang gefunden. So zahlen die Rentner seit dem 1. April 2004 den vollen Beitrag zur Pflegeversicherung von 1,7 Prozent, statt bisher nur die Hälfte. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Rentenversicherung generell auf ihre Kernaufgabengebiete beschränkt werden soll. Beispielsweise könnten die zusätzlichen Ausgaben der GRV, die durch die Anrechnung von Kindererziehungs- oder Ausbildungszeiten entstehen, in die jeweilig zuständigen Ressorts (Familie und Bildung) verlagert werden, um die Rentenkassen zu entlasten. In der jüngsten Vergangenheit fand insbesondere eine Einschränkung bzw. Streichung der Anrechnung von Ausbildungszeiten Eingang in die politische Diskussion. Während eine vollständige Streichung der Anrechnungszeiten zu einer Entlastung der Rentenkasse führen würde, ergäbe sich aus einer Verlagerung der anfallenden Gelder in andere Ressorts lediglich eine Verschiebung von Kosten, auch wenn dies für die GRV eine entlastende Wirkung besäße. Jedoch ist zu fragen, ob eine Streichung der Anrechnungszeiten für Kindererziehung und Ausbildung familien- bzw. bildungspolitisch erwünscht ist. Auf der anderen Seite kann zurecht darüber diskutiert werden, ob die Nichtberücksichtigung von Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten bei der Rente bei der Entscheidung für Kinder oder Ausbildung tatsächlich eine Rolle spielt.

#### 5.5 Senkung des Rentenniveaus

Eine weitere Stellschraube, an der zwecks Verbesserung der Finanzsituation der Rentenkasse gedreht werden kann, besteht in der Höhe des Rentenniveaus. Diese Stellschraube kann der Ausgabenseite zugeordnet werden. Spricht man von dem Rentenniveau, so ist in aller Regel von dem so genannten Netto-Eckrentenniveau die Rede. Dies bezieht sich auf einen speziellen Rentenfall, nämlich einen Rentner, der 45 Entgeltpunkte gesammelt hat. Eine solche Anzahl an Entgeltpunkten sammelt man z.B. dann, wenn man 45 Beitragsjahre aufweisen kann und dabei stets das Durchschnittseinkommen aller Versicherten verdient hat. Bei Renteneintritt erhält man zur Zeit etwa 67 Prozent des früheren Nettoverdienstes. Im Rentenreformgesetz von 1992 lag die verteilungspolitische Zielmarke noch bei 70 Prozent, im Zuge der Rentenanpassungen an die Inflationsrate in den Jahren 2000 und 2001 sank jedoch das Eckrentenniveau (Schmähl 2000: 57).

Jede Veränderung der Anpassungsregel der Rente ändert das Rentenniveau. Im Zuge des Sparprogramms der Bundesregierung zur Stabilisierung des Rentensystems bleibt eine Rentenerhöhung für das Jahr 2004 aus, danach gibt es für die kommenden Jahre eine Anpassung nur nach Maßgabe des neu eingefügten Nachhaltigkeitsfaktors. Hinter diesem Nachhaltigkeitsfaktor steckt eine Komponente, welche die Rentenerhöhungen auf die demographische Entwicklung bezieht. Faktisch wird durch diese Komponente das Rentenniveau in den kommenden Jahren weiter sinken.

Besonders Schmähl hält eine Absenkung des Rentenniveaus für problematisch. Zwar ist dieser Vorschlag zielführend im Sinne einer Verbesserung der Finanzlage der GRV, allerdings sieht er die Lohnersatzfunktion der Rente gefährdet und das „Abstandsgebot“ verletzt. So hat er errechnet, dass bei einem Eckrentenniveau von 70 Prozent, ein Arbeitnehmer mit einer durchschnittlichen Entgeltposition 25,7 Jahre beitragspflichtig sein muss, um einen Rentenanspruch zu besitzen, der dem Sozialhilfeniveau entspricht. Sinkt das Rentenniveau nun kontinuierlich, z.B. bis auf 60 Prozent, müsste der gleiche Arbeitnehmer schon 30 Jahre beitragspflichtig sein, um eine Rente in Höhe der Sozialhilfe zu beziehen.

Das Problem besteht aber nun darin, dass insbesondere Frauen nur zu einem geringen Anteil diese durchschnittliche Entgeltposition einnehmen. Die relative Mehrheit der Frauen (rund 26 Prozent) erreicht zwischen 0,7 und 0,8 Entgeltpunkten. Ebenso ist es in etwa jeder vierte Mann, der unterhalb der durchschnittlichen Entgeltposition liegt. Greift man nun mal eine Person heraus, die eine Entgeltposition von 0,8 Entgeltpunkten einnimmt und setzt das Eckrentenniveau auf 60 Prozent fest, so müsste diese Person etwa 38 Jahre lang Beiträge an die Rentenkasse entrichten, um einen Rentenanspruch zu besitzen, der gerade der Sozialhilfe entspricht. Schmähl (2000: 59) fasst zusammen: „Damit wird deutlich, dass Senkungen des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung dazu führen können, dass Personen selbst nach langer Pflicht-Beitragszahlung nur noch einen Rentenanspruch im System erwerben, der sich kaum vom Sozialhilfeanspruch unterscheidet.“

Eine mögliche Folge einer Rentenniveausenkung wäre ein (weiterer) Verlust der Legitimationsgrundlage des Systems, da dieses den Anspruch erhebt, eine enge Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung herzustellen. Zwar würde die Lohn- und Beitragsbezogenheit in dem Sinne weiterhin Geltung besitzen, dass höhere Beiträge auch in einer höheren Rente resultieren, dass letztendliche Leistungsniveau würde jedoch in keinem Verhältnis mehr zu den abgeführten Beiträgen stehen. Eine Verringerung des Eckrentenniveaus führt nach Schmähl somit zu einer Verletzung des so genannten Abstandsgebotes, wonach sich die Rentenhöhe merklich vom Sozialhilfeniveau abheben sollte. Remsperger (2000: 423) wirft jedoch ein, dass dieser Einwand an Gewicht verliert, wenn vermehrt zusätzliche Vorsorge betrieben wird. „Der Abstand zur ... Sozialhilfe muss dann von dem gesamten Alterseinkommen aus gemessen werden. Eine isolierte Betrachtung der gesetzlichen Rente macht wenig Sinn.“

Die Lohnersatzfunktion der Rente, die im Wesentlichen dem Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit von Hof entspricht, ist also nur dann in Gefahr, wenn eine Rentenniveausenkung nicht mit einer vermehrten privaten Vorsorge einhergeht. Ob bei einer kontinuierlichen Senkung des Niveaus noch von einer Lohn- und Einkommensbezogenheit der Rente gesprochen werden kann, ist jedoch fraglich – vor

allem wenn sich nach vielen Beitragsjahren der spätere Ertrag kaum vom Sozialhilfeniveau unterscheidet.

## 6. Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen dürften verdeutlicht haben, dass es keinen Königsweg zur Lösung der anstehenden Rentenprobleme gibt. Dennoch sind Reformen unerlässlich, will man eine Explosion des Beitragssatzes zur GRV in den kommenden Jahren verhindern. Da sich auf Grund der Übergangsprobleme ein vollständiger Systemwechsel verbietet, besteht nur die Möglichkeit eines partiellen Wechsels. Hierbei erscheint das Kapitaldeckungsverfahren der steuerfinanzierten Grundrente jedoch überlegen. Ohnehin erscheint ein verstärkter Umbau in Richtung der dritten Säule der Alterssicherung geboten, da die Alterssicherungssysteme der ersten Säule auf Dauer die Versorgungsniveau-Sicherheit nicht garantieren können. Das Kapitaldeckungsverfahren hat in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz Vorteile, zudem wird die Beitragsäquivalenz gestärkt und dem einzelnen ein größeres Maß an Planungssicherheit gewährt. Die steuerfinanzierte Grundrente gestaltet sich hingegen als kostspielig und besonders anfällig gegenüber exogenen Schocks.

Ein ganzes Bündel von Reformoptionen wurde im Rahmen des Umlagesystems selbst vorgestellt, wobei eine Unterscheidung in drei Bereiche erfolgte: Reformoptionen mit dem Ziel, die Beitragsbasis zu erweitern, die Beitragspflicht zu verlängern und die Ausgaben der GRV zu begrenzen. Während die Bürgerversicherung als ein Modell zur Verbreiterung der Beitragsbasis nicht unumstritten ist, da nach Meinung der Kritiker der Kollaps der Sozialsysteme nur aufgeschoben wird, ist die Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials über die genannten Wege sicherlich ein sinnvolles Instrument, um die Liquidität der Rentenkasse zu erhöhen – vorausgesetzt der Arbeitsmarkt spielt mit.

Eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist ein – im Zuge der ansteigenden Lebenserwartung – logischer Schritt, um die Finanzsituation der GRV zu verbessern. Allerdings sind hier Ausnahmetatbestände nötig, vor allem für Personen, die in physisch und psychisch anstrengenden Berufen und Branchen tätig sind. Flankierend hierzu sollte ebenfalls alles getan werden, um das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind erforderlich, um die Menschen auch im Alter im Erwerbsleben integrieren zu können – andernfalls werden beide Reformoptionen hinfällig.

Die Vorschläge zur Begrenzung der Ausgaben stellen im Allgemeinen praktikable und sinnvolle Wege dar, um die Rentenkasse zu entlasten. Die Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl stärkt das Prinzip der Solidarität, das Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze gewährt den Versicherten mehr Vorsorgeautonomie, die degressiv dynamische Rente verlangsamt nur für die besser situierten Rentner den Anstieg des Rentenniveaus. Weitaus kritischer sind die Vorschläge einer Entkopplung der Rente von politischen Entscheidungen in anderen Bereichen und eine generelle Senkung des Rentenniveaus zu betrachten. Während vom ersten Vorschlag alle Rentner gleichermaßen betroffen wären (wenn sie zum Beispiel die vollen Beiträge zur Krankenversicherung entrichten müssten), läuft die

GRV durch eine Senkung des Rentenniveaus Gefahr, ihre Legitimationsgrundlage zu verlieren: Eine Absenkung des Rentenniveaus würde Probleme mit Blick auf das Abstandsgebot aufwerfen. Personen mit einer unterdurchschnittlichen Entgeltposition müssten bei einem niedrigeren Eckrentenniveau viele Jahre Beiträge in die GRV einzahlen, um letztlich einen Rentenanspruch zu besitzen, der sich nicht merklich vom Sozialhilfeniveau unterscheidet.

Somit bleibt festzuhalten, dass durchaus praktikable und sinnvolle Vorschläge zur Reformierung der GRV existieren – wenn auch naturgemäß alle mit Problemen verbunden sind. Aufgabe der Politik ist es daher, ein Reformpaket für die Altersversorgung zu schnüren, das den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen, die sich vor allem aus der demographischen Entwicklung und der hohen Arbeitslosigkeit ergeben, gewachsen ist.

## Literatur

- Bäcker, Gerhard, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele, 2000: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste. 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bornsdorf, Eckart, 1998: Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 78. Jg., S. 723-727.
- Breyer, Friedrich, 2000: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4), S. 383-405.
- Bürgerversicherung: Solidargemeinschaft Deutschland unter: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) vom 06. Januar 2004.
- Eine Bürgerversicherung für alle? Die Alternativ-Konzepte zum Rentensystem – fünfter Teil der Abendblatt-Serie unter: [www.abendblatt.de](http://www.abendblatt.de) vom 06. Januar 2004.
- Hof, Bernd, 1999: Rentenreformkonzepte in der Diskussion: zum Arbeitgebervorschlag „Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze“. Köln: Dt. Inst.-Verlag.  
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p2300022.htm> vom 24. Mai 2004
- Metzger, Oswald, 2003: Die Zukunft der Rente. Zur Altersvorsorge in Zeiten demographischen Wandels, in: PM – Die politische Meinung. Nr. 408 November 2003, S. 59-63.
- Neumann, Manfred J.M., 1998: Ein Reformvorschlag zur gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 78. Jg., S. 259-267.
- Raffelhüsch, Bernd und Oliver Ehrentraut, 2003: Rente mit 67?, in: Wirtschaftsdienst 10, S. 627-630.
- Remsperger, Hermann, 2000: Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, S. 418-426.
- Ruland, Franz und Dirk von der Heide, 2003: Rente mit 67 ohne Alternative, in: Wirtschaftsdienst 10, S. 633-636.
- Rürup, Bert, 2000: Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wandels, in: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000, S. 72-91.
- Schmähl, Winfried und Volker Ulrich, 2001a: Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmähl, Winfried, 2001b: Generationenkonflikte und „Alterslast“ – Einige Anmerkungen zu Einseitigkeiten und verengten Perspektiven in der wissenschaftlichen Diskussion, in: Irene Becker, Notburga Ott und Gabriele Rolf (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, S. 177-203.

- Schmähl, Winfried, 2000: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, in: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000, S. 50-71.
- Sinn, Hans-Werner und Martin Werding, 2000: Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung. Ifo-Empfehlungen zur Konsolidierung des Umlageverfahrens, in: ifo-Schnelldienst, Heft 18, Jg. 53, S. 12-25.
- von der Heide, Dirk, 1997: Die Problematik der Frühverrentungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – Entwicklung, Ursachen, Auswirkungen und Lösungen, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht. Heft 7, Jg. 6, S. 301-308.
- von Weizsäcker, Jakob und Martin Werding, 2002: Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung, in: ifo-Schnelldienst, Heft 11, Jg. 55, S. 42-45.
- von Weizsäcker, Robert K., 1993: Bevölkerungsentwicklung, Rentenfinanzierung und Einkommensverteilung. Berlin u.a.: Springer.