

---

Diether Döring

## **Stichwort: „Rente“**

### **Acht Anmerkungen zum Rentenproblem**

---

*Prof. Dr. Diether Döring, geb. 1939 in Shanghai/China, Ausbildung in der chemischen Industrie, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, lehrt Sozialpolitik und Finanzwissenschaft an der Akademie der Arbeit in Frankfurt/M. und am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt/M.*

---

Die *historische* Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung liegt zweifellos in der weitgehenden Zurückdrängung der zuvor verbreiteten Not von Alten, Invaliden, Witwen und Waisen. Das ursprünglich 1889 eingeführte System zielte dementsprechend vorrangig auf die Vermeidung von Armut durch Sockelbeträge und stockte diese dann durch lohn- und beitragsbezogene Rententeile auf. Das ganze Niveau war anfangs spartanisch. Die lohnbezogenen Beiträge der Versicherten fließen zum Teil in die Finanzierung laufender Renten, dienen aber vor allem zum Aufbau eines Deckungskapitals für künftige Rentenansprüche. Ein Anteil der Ausgaben von zeitweilig bis zu 40 Prozent wurde durch Staatszuschuß getragen. Diese Konzeption bestand (bei vielen Veränderungen im einzelnen) bis zur Rentenreform 1956/57.

Wichtige Entwicklungen des Rentensystems lagen in der Ausdehnung des Personenkreises (insbesondere bei den Angestellten), in der Ergänzung der Hinterbliebenenversicherung, die ursprünglich nicht vorgesehen war, sowie im Einbau einer Mindestrentenregelung - 1948 zusätzlich zu den bestehenden Grundbeträgen und beitragsbezogenen Rententeilen -, um dem massiven Nachkriegselend bei den Rentnern zu begegnen. In einer Zeit der Gold-

Währung eingeführt, war das ganze System ursprünglich statisch. Nach 1918 proletarisierten stärkere Geldwertveränderungen die Rentner oft schrittweise; die galoppierende Inflation von 1922/23 zerstörte die Sicherungseffekte der Rentenversicherung völlig. Opfer der Krisen und Katastrophen der deutschen Geschichte wurde auch die Kapitaldeckung des Systems: Erster Weltkrieg, große Inflation und nachfolgende Währungsreformen sowie die Finanzierungsschwierigkeiten in der Weltwirtschaftskrise bildeten die ersten Schläge. Das faktische Aus kam mit der Nutzung der Rücklagen als einem Element der Rüstungsfinanzierung ab 1938. Die Ansprüche der Rentenversicherung gegen den Staat wurden dann mit der Einführung der D-Mark in der Währungsreform 1948 schlicht gestrichen. De facto ist das Rentensystem seit 1945 umlagefinanziert, obwohl formal die Abkehr vom zuvor vorgeschriebenen Abschnittsdeckungsverfahren erst 1957 vollzogen wurde.

Das heute bestehende System ist im Kern ein Produkt der Rentenreform 1956/57:

- Sie eliminierte die Grundbeträge und Mindestrenten des alten Systems und gestaltete die Rentenformel stärker beitragsbezogen;
- sie hob die durchschnittlichen Rentenleistungen massiv an und ermöglichte damit langjährig tätigen Arbeitnehmern eine weitgehende Absicherung des Lebensstandards durch die Rentenversicherung;
- sie machte die Umlagefinanzierung (zunächst für einen zehnjährigen Deckungsabschnitt) zum gültigen Beitragsverfahren.

Die eher armutsvermeidenden Mechanismen des alten Systems schienen vor dem Hintergrund einer sich ankündigenden Phase der Vollbeschäftigung kaum noch erforderlich zu sein. Verbleibende Fälle unzureichenden Einkommens im Alter wurden auf die Sozialhilfe verwiesen. Ein deutlich höheres durchschnittliches Rentenniveau erschien dagegen wegen der oft katastrophalen Erfahrungen mit der privaten Vorsorge notwendig, die viele Ältere zuvor durch Inflation, Krieg und Vertreibung gemacht hatten. Die stärkere Ausrichtung auf „Leistungsgerechtigkeit“ (Leistung verstanden als marktbezogene Leistung, die ihren Niederschlag im Erwerbseinkommen findet) und „Beitragsgerechtigkeit“ (im Grunde die Vorstellung eines „gerechten Tausches“ zwischen dem Versicherten und der Rentenversicherung) hatte in einer Phase erheblichen wirtschaftlichen Wachstums mit Vollbeschäftigung eine hohe Überzeugungskraft, da mehr oder weniger allen Arbeitsfähigen tatsächlich der Zugang zu wirtschaftlichen Leistungen und damit zum Erwerb von Rentenansprüchen ermöglicht wurde. Die massive Anhebung der durchschnittlichen Rentenleistungen um ca. 70 Prozent muß allerdings auch in Beziehung zu wahlpolitischen Interessen der Regierungskoalition unter Adenauer gesehen werden und wurde zudem in einer Situation der wirtschaftlichen und politischen Systemkonkurrenz auch mit Blick auf den „Osten“ vorgenommen. Der Ausbau des Rentensystems war zweifellos auch ein zentrales Element in der Legitimation des deutschen Teilstaates Bundesrepublik. Systemkonkurrenz sowie Legitimationsbedarfe der alten Bundes-

republik sind mit der deutschen Einigung als sozialpraktische Antriebe entfallen.

## II.

Mit 64,6 Millionen *Versicherten*<sup>1</sup> zum Stichtag 31. Dezember 1995 ist die gesetzliche Rentenversicherung das eigentliche „Kernsystem“ der Alterssicherung in Deutschland. Angesichts der gewaltigen Zahl übersieht man leicht den nach meinem Dafürhalten weitgehend überholten Zuschnitt der Versicherungspflicht.<sup>2</sup> Ein Großteil der Selbständigen, die geringfügig Beschäftigten sowie die Beamten sind nicht einbezogen, und zwar im Gegensatz zu mehreren europäischen Systemen, die die Versicherungspflicht an die Erwerbstätigkeit koppeln. Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Erwerbsformen in bezug auf die Versicherungspflicht setzt unvernünftige wirtschaftliche Anreize (durch Kostenvorteile) für die Ausdehnung geringfügiger und selbständiger Beschäftigung, die zur Aushöhlung des sozialen Schutzes und der finanziellen Basis des Rentensystems beiträgt. Die Kostenvorteile der nichtversicherungspflichtigen Erwerbsarbeit wachsen naturgemäß bei steigenden Beitragslasten. Die Nichtversicherung trägt im Gesamtsystem der Sozialversicherung zu einer erhöhten Last der tatsächlich Versicherungspflichtigen bei. Ich plädiere für eine Koppelung der Versicherungspflicht an die Erwerbstätigkeit, d. h. das Vorhandensein von Erwerbseinkommen, unabhängig von Form und Volumen des einzelnen Arbeitsverhältnisses bzw. der selbständigen Tätigkeit. Ein solcher Weg würde für die Sozialversicherung im Ganzen zu einer deutlichen Beitragssenkung führen (die allein schon aus Beschäftigungsgründen wünschenswert ist).

## III.

Die Rentenpolitik muß naturgemäß von Zeit zu Zeit auch die Angemessenheit des durch die Rentenformel den Versicherten zugesagten *Rentenniveaus* überprüfen. Häufig ist die Auffassung zu hören, das deutsche Rentensystem biete im Vergleich zu den Systemen der anderen europäischen Länder sehr hohe Sicherungsniveaus. Anhand der Ergebnisse von Modellberechnungen läßt sich zeigen, daß das Bruttorentenniveau des deutschen Rentensystems - legt man für alle Länder eine entsprechende Erwerbsbiographie (z. B. 40 Jahre Tätigkeit zum Durchschnittsverdienst) zugrunde - entgegen populären Vorstellungen keineswegs hoch, eher sogar unterdurchschnittlich ist.<sup>3</sup> Die im Rahmen der Rentenreform 1999 vorgesehene Ergänzung der Rentenformel durch einen demographischen Faktor ist zwar eine im Rahmen

---

1 Das sind 31,4 Millionen aktiv Versicherte (insbesondere Beitragszahler), 18 Millionen passiv Versicherte (die früher Ansprüche erworben haben), 15,2 Millionen Rentner. (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: VDR-Statistik Aktiv Versicherte, Frankfurt a. M. 1997).

2 Ich knüpfe hier an Ergebnisse einer Expertise für die Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) sowie an die Erörterung von Rentenreformfragen im Arbeitskreis „Zukunft der Sozialpolitik“ der HBS an.

3 Vgl. die Ergebnisse von Modellberechnungen für 11 EU-Kernsysteme in D. Döring, Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin 1997.

der Versicherungslogik naheliegende Berücksichtigung längerer lebenserwartungsbedingter Rentenlaufzeiten; im deutschen Falle würde sie allerdings das Verhältnis Bruttorente/Bruttolohn langfristig an das untere Ende der lebensstandardsichernden Systeme in der EU, allerdings nicht der reinen Basissysteme, drücken. Das zeigen o. a. Modellberechnungen für elf europäische Ländersysteme.

#### IV.

Die heutige Rentenformel hat für die Mehrzahl der Versicherten ihre „Produktivität“ hinsichtlich der sozialen Sicherheit nicht verloren. Dennoch macht die inzwischen über zwei Jahrzehnte andauernde hohe Arbeitslosigkeit die Ergänzung (nicht den Ersatz!) der bestehenden Konzeption durch mindestensichernde Regelungen notwendig, wenn langfristig eine neue Altersarmut vermieden werden soll. Das derzeitige Fehlen von Mindestsicherungsregelungen (nicht nur im Rentensystem) stellt zudem ein blockierendes Element bei der notwendigen Erweiterung des Teilzeitsektors dar, da starke individuelle Arbeitszeitreduktionen langfristig das Risiko einer unzureichenden Versorgung im Alter nach sich ziehen. Das deutsche System mit seiner starken Äquivalenzorientierung zwingt versicherte Arbeitnehmer mit Blick auf die eigene soziale Sicherheit zu ausgesprochener Vorsicht bei individuellen Arbeitszeitreduktionen, auch dann, wenn der sich daraus ergebende aktuelle Verdienst akzeptabel wäre.

#### V.

Die Konzeption des Rentensystems steht in enger Beziehung zu *normativen* Fragen, die kaum diskutiert werden. Die derzeitige Rentenformel spiegelt eine klare Ausrichtung auf „Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit“. Leistung, zuvor nur als marktbezogene entlohnte Leistung verstanden, hat durch Anerkennung von Erziehungszeiten als privater, nicht entlohnter Leistung einen gewissen Paradigmenwechsel erlebt. Dennoch bleibt der Bezug auf eine marktbezogene und marktdefinierte Leistungsgerechtigkeit die zentrale normative Leitvorstellung des Rentensystems, die offenbar auch in Einklang mit den dominanten Haltungen in der Gesellschaft steht. Dennoch sollte man nicht übersehen, daß „Leistungsgerechtigkeit“ eine allgemeine Geltung nur dann beanspruchen kann, wenn mehr oder weniger allen Leistungsfähigen auch der Zugang zu wirtschaftlichen Leistungen ermöglicht wird und Vorkehrungen für dauerhaft Nichtleistungsfähige (Dauerkranke, Schwerbehinderte etc.) bestehen. In einer Situation langfristiger Unterbeschäftigung ist eine leistungsgerechte Konzeption ergänzungsbedürftig zugunsten derjenigen, die nicht in eine kontinuierliche Beschäftigung hineinkommen und deshalb keine oder nur unzureichende Sicherungsansprüche erreichen. Hier kann man natürlich darüber streiten, ob eine mindestensichernde Ergänzung *innerhalb* oder *außerhalb* der Rentenversicherung angesiedelt sein sollte.

## VI.

Ein besonders schwieriges Reformproblem stellt sich für die *familienpolitischen* Komponenten des Rentensystems. Die traditionelle abgeleitete Sicherung der nichterwerbstätigen Partner(innen) hat heute noch eine hochgradige Bedeutung für ältere Frauen, die in ihrer überwältigenden Mehrheit von eigenen Ansprüchen allein nicht leben könnten. Dies gilt nach empirischen Untersuchungen<sup>4</sup> sogar dann, wenn man neben den Renten der Rentenversicherung andere Ansprüche berücksichtigt. Deswegen ist noch für längere Zeit Vorsicht im Umgang mit der Hinterbliebenensicherung geboten. Langfristig macht jedoch der Lebensformenwandel, insbesondere die zurückgehende Bedeutung von Ehe und Familie, eine Veränderung nötig. Diese Entwicklung erhöht die Erwerbsneigung, dehnt tendenziell die Reichweite eigener Rentenansprüche (insbesondere bei Frauen) aus und vermehrt dabei jenen Rentenanteil, der durch individuelle Beiträge gedeckt ist. Allerdings darf man nicht übersehen, daß eigene Ansprüche in einem versicherungsartigen System nicht automatisch *ausreichende* Ansprüche sind. Langfristig wäre es nach meiner Auffassung sinnvoll, eine Mmdesversicherungsspflicht auch aller Nichterwerbstätigen (in Ergänzung zur einkommensbezogenen Versicherungspflicht der Erwerbstätigen) einzuführen. Diese würde schrittweise die abgeleitete Sicherung ablösen. Die Mindestbeiträge sollten (nur) bei niedrigen Haushaltseinkommen gestützt werden. Ein solcherart weiterentwickeltes Rentensystem mit universeller, individueller Versicherungspflicht würde vermutlich auch dem Wertewandel, der klar auf die Bevorzugung individueller, eigenständiger Sicherungen hinausläuft, besser als die gegenwärtige abgeleitete Sicherung Rechnung tragen.

## VII.

Das Rentensystem steht *finanziell* unter Druck: Die Arbeitslosigkeit schwächt seine Einnahmeseite, läßt Jugendliche schlechter in den Beruf hineinkommen und drängt Menschen früher in den Ruhestand. Hinzu kommen Verschiebungen zu nicht beitragspflichtigen Beschäftigungsformen. Die Finanzierungsprobleme werden aber auch dadurch verstärkt, daß die Rentenversicherung immer wieder als „Arbeitspferd“ für gesellschaftspolitische Aufgaben (z. B. in Ostdeutschland) eingesetzt wurde, ohne dabei staatlicher-seits angemessen unterstützt zu werden. Die Rentenversicherung in Deutschland-West würde 1997 für sich allein einen Überschuß von voraussichtlich 22,3 Mrd. DM erwirtschaften, der jedoch fast gänzlich in die Defizitdeckung der von der Arbeitslosigkeit besonders gebeutelten Rentenversicherung-Ost fließt.<sup>5</sup> Die Abhängigkeit jedes leistungsfähigen Rentensystems vom Beschäftigungsstand und damit auch von einer energischen Beschäftigungspolitik ist nun einmal eklatant. Diese Abhängigkeit bestimmt auch entscheidend die faktischen Belastungswirkungen der erwarteten Altersstrukturverschiebung

---

4 Vgl. z. B. D. Döring/R. Hauser/F. Tibitanz, Zur Alterssicherung von Frauen in sechs Ländern der EG, in: Sozialer Fortschritt, H. 6/7-1993.

5 Siehe DIW-Wochenbericht 40/97, S. 727.

nach der Jahrtausendwende für das Rentensystem. Neben der Verbreiterung der Versicherungs- und Beitragspflicht in der Sozialversicherung sind angemessenere Staatszuschüsse notwendig. Beide Schritte würden zu Beitrags- und damit Arbeitskostensenkungen führen, die wiederum Beschäftigungsspielräume erweitern würden.

Bezüglich des vielfach vorgeschlagenen Übergangs zu einem Kapitaldeckungsverfahren bin ich skeptisch: Die zusätzlichen Belastungen, die ein solcher Übergang erfordern würde, werden durch die zu erwartenden (begrenzten) Vorteile nicht gerechtfertigt. Zwar ergäbe sich in der Ansparphase des Deckungskapitals eine zusätzliche Kapitalbildung, die vorteilhaft für das wirtschaftliche Wachstum sein könnte; später würden sich jedoch tendenziell die Entnahmen und Zuführungen zum Deckungskapital (stationäre Bevölkerung unterstellt!) die Waage halten. Außerdem müßte das gigantische, bei einer vollen Kapitaldeckung erforderliche, Kapital im Interesse der Älteren eher in den jungen wachstumsstarken Wirtschaften der sich entwickelnden Länder angelegt werden, was aber offensichtlich höhere Risiken ins Spiel brächte. Positiv ist meines Erachtens die Kapitaldeckung im Falle des zweifellos erforderlichen Ausbaus der zusätzlichen privaten (betrieblichen, tariflichen und individuellen) Sicherungen zu bewerten. Bei einer stärkeren „Beimischung“ von Kapitaldeckung stellen sich viele Probleme nicht, die eine volle Kapitaldeckung der Rentenversicherung bereiten würde.

### VIII.

Soziale Sicherung im Alter findet nicht nur mittels des staatlich organisierten Rentensystems statt. Dieses wirkt mit den privaten Vorsorgeanstrengungen zusammen: der betrieblichen Altersversorgung, tariflichen Zusatzsystemen und der individuellen Vorsorge durch private Renten- und Lebensversicherungen, Bildung von Immobilienvermögen, Wertpapiersparen u. ä. Diese privaten Sicherungsformen sind naturgemäß auf die Lebensstandardsicherung ausgerichtet, die heute auch das Hauptziel der gesetzlichen Rentenversicherung ist. In der privaten Vorsorge sind tendenziell die Bezieher höherer Einkommen begünstigt; in der betrieblichen Altersversorgung zielen die guten Versorgungen auf die qualifizierteren Beschäftigten und die Leitenden; in der Eigenvorsorge zählt die Sparfähigkeit, die mit dem verfügbaren Einkommen des Haushalts pro Kopf steigt. Geringe Chancen in der Eigenvorsorge wie auch in den betrieblichen Systemen haben geringere Qualifizierte mit niedrigen Einkommen und instabiler Beschäftigung. Diese geringeren Chancen finden bisher im staatlich organisierten System kaum Berücksichtigung. Einer der wenigen ausgleichenden Mechanismen, die Mindestbewertung niedriger Beitragswerte („Rente nach dem Mindesteinkommen“), läuft seit Ende 1991 aus.

Mindestsicherungsvorkehrungen zur Vermeidung von Armut im Alter fehlen im Rentensystem. Diese sind zwangsläufig Staatsaufgabe, da sie ein gewisses Maß von interpersoneller Einkommensumverteilung erfordern. Bei

---

uns ist die gezielte Mindestsicherung ausschließlich bei der Sozialhilfe angesiedelt, gegen die jedoch deutliche Vorbehalte in der Gesellschaft bestehen, die wiederum die Wirksamkeit dieses Instruments reduzieren. Diese Vorbehalte sind für fast alle europäischen Länder belegt und führen durchweg dazu, daß viele ältere Personen in Not sozialhilfeartige Mindestsicherungen nicht in Anspruch nehmen. Dies ist ein Hauptgrund dafür, daß mehrere europäische Länder entweder das staatliche System auf die Basissicherung konzentrieren und die Lebensstandardsicherung der privaten Vorsorge überlassen (wie die Niederlande) oder aber allgemeine Mindestrentenregelungen (wie Griechenland) bzw. bedarfsabhängige Mindestsicherungen (wie Frankreich) in die staatlichen Rentenversicherungen eingebaut haben.