

Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main
FB 03 Gesellschaftswissenschaften

Wissenschaftliche Hausarbeit für das Lehramt an Gymnasien eingereicht dem Amt für Lehrerbildung.

**Thema: Reformoptionen innerhalb der Gesetzlichen
Rentenversicherung (GRV)**

**Bereich, aus dem die Hausarbeit geschrieben wurde:
Sozialkunde**

Verfasser:

Andreas Bär
Eicher Str. 26a
61130 Nidderau
Matr. Nr. 2685588
L3 (Sozialkunde, Mathematik)
8. Semester
Andi-Baer@Web.de
Tel.: 06187/22864

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
2 Rente – Begriffsklärung und grundlegende Modellvorstellungen.....	9
2.1 Zwei grundlegende Rentenmodelle.....	9
2.2 Finanzielle Bedeutung der Rentensysteme in den OECD-Staaten	15
3 Gegenwärtige Situation der Rente in Deutschland	21
3.1 Finanzieller und institutioneller Status quo der GRV	21
3.1.1 Kreis der Versicherten, Rentenberechnung und Finanzierung: Die Rente in Zahlen.....	21
3.1.2 Institutionelle Ausgestaltung der GRV	33
3.1.3 Analyse der Gerechtigkeitsprinzipien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung.....	37
3.2 Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf die GRV	51
3.3 Veränderungen am Arbeitsmarkt und die Auswirkungen auf die GRV ..	61
4 Geschichte der Rente in Deutschland und sich daraus ableitende Entwicklungstendenzen	71
4.1 Von der Gründung im Jahr 1889 bis zur Rentenreform 1957.....	71
4.1.1 Einführung der gesetzlichen Rente 1889 und weitere Entwicklung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs	71
4.1.2 Relative Konstanz in der Weimarer Republik, Enteignungen im Dritten Reich und Rekonstituierung nach 1945	78

4.2	Von der Rentenreform 1957 bis zur Gegenwart	81
4.2.1	Einführung der dynamischen Rente 1957 und weiterer Ausbau...	81
4.2.2	Höhepunkt des Ausbaus mit der Rentenreform 1972 und Beginn der bis zur Gegenwart andauernden Umstrukturierungen	84
4.3	Die Lehre vom ‚Politik-Erbe‘ und die zu erwartenden Folgen auf die zukünftige Entwicklung der GRV	90
5	Überlegungen zur Reformierung des Rentensystems in Deutschland	109
5.1	‚Gesellschaftliches Umlageverfahren‘ vs. ‚Individuelles Kapitaldeckungsverfahren‘?	109
5.2	Bedeutung des Faktors Arbeit in Alterssicherungssystemen sowie die Frage nach Mindest- und Maximalrenten	114
5.3	Lebensarbeitszeitkonto als Antwort auf die Individualisierung der Erwerbsbiographien.....	117
5.4	Staffelung der Beitragssätze nach Kinderzahl	124
5.5	Einbeziehung weiterer Erwerbstätiger und Einkommen in die GRV.....	129
6	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse.....	135
	Literaturverzeichnis.....	140
	Plagiatsversicherung.....	148

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Bismarck'sches Versicherungsmodell und Beveridge'sches Fürsorge- bzw. Staatsbürgerversorgungsmodell im Vergleich in Bezug auf Alterssicherung	12
Abbildung 2.2: Anteil der privaten und öffentlichen Sozialausgaben für Alterssicherung und den gesamten Sozialausgaben in Prozent zum Bruttoinlandsprodukt in den 23 OECD-Staaten im Jahr 2001	16
Abbildung 3.1: Rentenbestand nach Rentnergruppen (Anzahl Rentnerinnen und Rentner am 1. Juli des jeweiligen Jahres).....	25
Abbildung 3.2: Rentenbestand nach Rentenarten I: Versichertenrenten (Anzahl Versichertenrenten von Männern und Frauen am 31. Dezember des jeweiligen Jahres)	26
Abbildung 3.3: Rentenbestand nach Rentenarten II: Renten wegen Todes (Anzahl Renten wegen Todes von Männern und Frauen am 31. Dezember des jeweiligen Jahres)	26
Abbildung 3.4: Rentenformel von 1992 (1).....	27
Abbildung 3.5: Rentenformel von 1992 (2).....	28
Abbildung 3.6: Rentenformel seit 2004.....	30
Abbildung 3.7: Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten (Männer).....	31
Abbildung 3.8: Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten (Frauen).....	31
Abbildung 3.9: Durchschnittliche Zahlbeträge der Renten wegen Todes nach Rentenarten ..	31
Abbildung 3.10: Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland 1910 bis 2004	53
Abbildung 3.11: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1991 bis 2004.....	55
Abbildung 3.12: Durchschnittliche Zugangsalter der Rentenarten von 1960 bis 2004	57
Abbildung 3.13: Entwicklung der Altersquotienten bis zum Jahr 2050 bei den Altersabgrenzungen 60, 65 und 67 Jahren	60
Abbildung 3.14: Quantitative Entwicklung verschiedener Beschäftigungsgruppen und –formen seit der Wiedervereinigung.....	66
Abbildung 3.15: Prozentuale Entwicklung verschiedener Beschäftigungsgruppen und –formen seit der Wiedervereinigung	68
Abbildung 4.1: Funktionsweise eines ‚familieninternen Umlageverfahrens‘	72
Abbildung 4.2: Rentenformel von 1957	82
Abbildung 4.3: Entwicklung des Versichertenkreises innerhalb der gesetzlichen Rente.....	92

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DIA	Deutsches Institut für Altersvorsorge
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HZEG	Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz
KnV	Knappschaftliche Rentenversicherung
LVA	Landesversicherungsanstalt
NGO	Non-Governmental Organization (dt.: Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RVO	Reichsversicherungsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SoVD	Sozialverband Deutschland e.V.
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVAG	Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VN	Vereinte Nationen

1 Einleitung

Im Januar dieses Jahres feierte die Rentenreform von 1957, seinerzeit unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers verabschiedet, ihren 50. Jahrestag. Im Rahmen dieser Reform wurde das Alterssicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland so stark verändert wie kein zweites Mal in seiner Geschichte, abgesehen von der Einführung auf bescheidenem Niveau im Jahre 1889. Das wegweisende Moment dieser Reform bestand darin, dass Rentenzahlungen in Deutschland von nun an in einer den Lebensstandard sichernden Höhe an die Anspruchsberechtigten ausbezahlt werden sollten. Nicht zuletzt das hinter diesem Vorhaben stehende finanzielle Volumen hat die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) zum wichtigsten bzw. finanziell umfangreichsten Pfeiler der Sozialpolitik in Deutschland werden lassen.¹ Trotz oder gerade wegen der herausragenden Bedeutung für die soziale Sicherung der Erwerbstätigen und ihrer Angehörigen im Alter ist die GRV wie kaum eine andere sozialpolitische Einrichtung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland Ziel von Kritik und Reformvorschlägen. Rückblickend betrachtet wurde die Einführung der dynamischen Rente, und damit die Errichtung eines Alterssicherungssystems, das auf kollektiver Ebene der Verarmung von Versicherten im Alter entgegenzutreten sollte (und dies nach Meinung des Autors auch bis heute recht erfolgreich leistet), von einer breiten Mehrheit der Bürger und politischen Akteure befürwortet, und nur bei einigen Gruppen, zum Beispiel den Wirtschaftsverbänden, Banken, der FDP und dem Wirtschaftsflügel der CDU, war eine prinzipiell ablehnende Haltung festzustellen.² In den letzten Jahrzehnten kann man hingegen eine stetig zunehmende Kritik am System der Altersversorgung in Deutschland und insbesondere an der GRV beobachten, die den bisherigen Konsens über die staatliche Alterssicherung in Frage zu stellen scheint. Diese Diskussionen, die sich auch in vielen anderen europäischen Ländern beobachten lassen, finden dabei stets vor dem Hintergrund externer und auf den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat Druck ausübenden (und sich in Teilen gegenseitig verstärkenden) Faktoren statt, zu denen man neben den Auswirkungen der sog. ‚Globalisierung‘, der veränderten Alters- und Erwerbsstruktur (inklusive der in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommenen Arbeitslosigkeit) innerhalb der Bundesrepublik auch die Folgen der Wiedervereinigung zählen kann.

¹ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 246.

² Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.81f.

Es überrascht nicht, dass die von den verschiedenen Akteuren genannten Reformvorschläge, je nach politischem Standpunkt, höchst unterschiedlicher Natur sind. Von mehr oder minder umfangreichen Vorschlägen zur (vermeintlichen) Anpassung der bestehenden Regelungen an die sich verändernden Rahmenbedingungen mitsamt eines deutlichen Abbaus des Äquivalenzprinzips über Forderungen nach Umwandlung der staatlichen Rente zu einer Grundsicherung bis hin zur langfristigen Aufgabe der umlagefinanzierten Rente reichen zur Zeit die in Politik und Wissenschaft öffentlich thematisierten Reformvorschläge.³ Generell ist eine Kritik an Zustand und Finanzierung der GRV auch nicht von der Hand zu weisen: Die Differenz zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben innerhalb der GRV ist inzwischen so stark angewachsen, dass jährliche Bezuschussungen in hoher zweistelliger Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt zur Deckung der laufenden Kosten notwendig geworden sind,⁴ um die zur Finanzierung prinzipiell erforderliche Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden.⁵

In Anbetracht der Fülle an Vorschlägen zur Umstrukturierung der GRV erscheint eine weitere Arbeit zu diesem Thema auf den ersten Blick nicht zwingend notwendig. Der Autor möchte darauf entgegnen, dass er ein seiner Meinung nach ausreichendes Reformmodell noch nicht vorgefunden hat. Zwar finden sich auf der inhaltlichen Ebene der rentenpolitischen Diskussion durchaus Vorschläge, die der Autor als richtig und notwendig erachtet, jedoch sind diese entweder nur partiell zustimmungsfähig oder in ihrem Umfang nicht ausreichend. Neben dem Problem der inhaltlichen Unvollständigkeit vernachlässigen viele Vorschläge aber auch weitergehende Faktoren, die notwendigerweise mit einer Reform der GRV verknüpft sind. Dazu zählt u. a. die Berücksichtigung der nationalen Geschichte der GRV bzw. der Sozialversicherungssysteme oder gar der Sozialpolitik als Ganzes. Die Notwendigkeit zu deren Berücksichtigung ergibt sich beispielsweise aus der Tatsache, dass die heutige Ausgestaltung der Sozialpolitik als Ergebnis historischer Veränderungen und damit einhergehender Konflikte und Problemstellungen innerhalb eines Staates verstanden werden kann, in der sich auch gewachsene normative Grundvorstellungen einer Gesellschaft

³ Vgl. exemplarisch für die oben genannten Reihenfolge: PDS (2004): Für eine solidarische Rentenreform - Die Vorschläge der PDS. <http://sozialisten.de/download/informationmaterial/0410/rentenkonzept0410.pdf>. Rev. 2007-06-07; FDP Bundestagsfraktion (2005): Für eine generationengerechte und wachstumsfördernde liberale Rentenpolitik – Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion <http://www.fdp-fraktion.de/files/723/05-06-29-PositionenPapierRente.pdf>. Rev. 2007-05-25; Gotsis, Dimitrios (2005): Rentenversicherung als Humankapitaldeckungsverfahren. Implikationen und Realisierungsprobleme. Berlin: Logos Verlag.

⁴ So wird die GRV zurzeit mit insgesamt ca. 30% des Bundeshaushalts, was 2006 etwa 73 Mrd. € entsprach, jährlich bezuschusst. Dies entspricht zu in etwa einem Drittel der gesamten Rentenausgaben. Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hg.) (2007): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. S. 84.

⁵ In wie weit diese Bezuschussungen gerade das Ziel haben, einen bedarfsgerechten Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge zu verhindern, wird in einem späteren Teil der Arbeit angesprochen werden.

wiederfinden.⁶ Insofern können Reformvorschläge mit dem Anspruch auf Umsetzungsfähigkeit nicht allein aus einer volks- und betriebswirtschaftlichen Perspektive getätigt werden, sondern müssen ebenso bestehende institutionelle und politisch-kulturelle Besonderheiten des jeweiligen Landes berücksichtigen. In dem Maße, wie sich in jedem Land institutionelle Eigenheiten feststellen lassen, sind auch gleichermaßen über einen langen Zeitraum gewachsene Vor- und Einstellungen gegenüber Gerechtigkeitsnormen, staatlichen und sozialpolitischen Institutionen innerhalb der Bevölkerung zu erwarten, wobei wahrscheinlich die institutionell-politische Struktur die Einstellungen und umgekehrt die vorzufindenden Einstellungen die Entwicklungen der Struktur beeinflussen dürften. Nun ist insbesondere in demokratischen Staaten eine Zustimmung der Bevölkerung zu staatlichen Institutionen zur Legitimation des politischen Regimes nicht nur wünschenswert, sondern auch notwendig.⁷ Dieser Sachverhalt betrifft, allein schon wegen ihrer Größe, auch die GRV, so dass danach zu fragen ist, ob und wie weit hier ein Legitimationsdefizit vorhanden bzw. ob aufgrund fehlender Anpassungen an die sich verändernden Rahmenbedingungen ein solches möglicherweise zu erwarten ist.

Aus diesen Betrachtungen über die Notwendigkeit zur Berücksichtigung weiterer Faktoren bei Reformvorhaben sowie der in der öffentlichen Diskussion oft zu beobachtenden Ignorierung diesen Sachverhaltes resultiert die Motivation des Autors, in seiner ‚Wissenschaftlichen Hausarbeit‘ Entwicklungsfragen der Alterssicherung und insbesondere der GRV als tragende Säule dieser zu thematisieren. Ziel dieser Arbeit soll es sein, verschiedene Reformvorschläge zur weiteren Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu analysieren und zu bewerten. Bei der Bewertung dieser Vorschläge sollen neben den auf die GRV belastend einwirkenden externen Faktoren wie dem demographischen Wandel innerhalb der deutschen Bevölkerung und den Veränderungen innerhalb der Arbeitsmarktstruktur auch die institutionellen, historischen und politisch-kulturellen Rahmenbedingungen und Traditionen der deutschen Alterssicherung entsprechend berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass zunächst anhand einer Analyse der gegenwärtigen Situation der Rentenversicherung und der auf sie einwirkenden externen Rahmenbedingungen der Reformbedarf deutlich gemacht wird und darauf aufbauend mit Hilfe der historischen und

⁶ Vgl. dazu u.a. Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats - Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. S. 30ff. So ist im Falle Deutschlands die ‚soziale Frage‘ als ‚Arbeiterfrage‘ thematisiert worden, was sich später in der Schaffung der Sozialversicherungen zeigte, deren Grundstrukturen bekanntermaßen bis heute in großen Teilen Bestand haben.

⁷ Vgl. Rohrschneider, Robert/Schmitt-Beck Rüdiger (2004): Soziales Kapital und Vertrauen in die Institutionen der Demokratie. In: Schmitt-Beck, Rüdiger/Wasmer, Martina/Koch, Achim (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Deutschland - Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 238f.

institutionellen Betrachtung der Rentenversicherung ein *Reformspielraum* skizziert werden soll. Dieser Spielraum wird dabei als ein Rahmen verstanden, in dem aus Sicht des Autors in der Praxis Veränderungen an der staatlichen Säule der Alterssicherung möglich sind. Diese Kombination erfolgt mit dem Ziel, innerhalb dieser Arbeit nicht nur *umsetzungswürdige*, sondern auch *umsetzungsfähige* Reformvorschläge aufzuzeigen.

Nun werden zum Ende hin verschiedene Reformvorschläge vorgestellt und unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet, was zuletzt immer auch normativer Natur ist. Dabei ist die Frage nach der Legitimität normativer Werturteile in wissenschaftlichen Arbeiten nicht unumstritten. An dieser Stelle sei zunächst darauf hingewiesen, dass aus methodischer Sicht in dieser Arbeit zunächst untersucht wird, welche Auswirkungen die externen Faktoren auf die GRV haben und welche faktischen Problemstellungen sich daraus auf das bestehende System ergeben. Durch die institutionell-politischen Traditionen und der daraus resultierenden ‚Stabilität‘ gewachsener Institutionen werden wiederum die Möglichkeiten einer Rentenreform eingeschränkt. Diese Verknüpfung von einem Reformbedarf begründenden externen Faktoren mit den die Möglichkeiten zur Ausgestaltung einschränkenden politisch-kulturellen Traditionen soll zusammen ein ‚Fenster‘ bzw. einen ‚Korridor‘ aufzeigen, in dem Reformen stattfinden können. Unter Berücksichtigung dieses Korridors sollen dann die verschiedenen Reformvorschläge diskutiert werden. Dadurch verfolgt diese Arbeit, trotz normativer Reformempfehlungen, keinen rein normativ-ontologischen Ansatz, da die am Ende als ‚sinnvoll‘ erachteten Reformvorschläge auf der Basis einer umfassenden Analyse der gegenwärtigen Situation der GRV erfolgen. Zudem lässt sich kritisch fragen, ob mit dem Ende der sog. ‚Planungseuphorie‘ in den 1970er Jahren und der Erkenntnis, dass umfangreiche Reformmodelle sich nur schwer konzeptionalisieren und umsetzen lassen, der Sinn solcher Planungsüberlegungen in Anbetracht neu entstehender sozialpolitischer Problemlagen gänzlich verschwunden ist. Ferner erscheint die Vermutung nicht unbegründet, dass insbesondere im Bereich der Sozialpolitik die Möglichkeit einer rein empirisch-analytischen und damit wertfreien Herangehensweise bei der Erstellung, Diskussion oder Bewertung sozialpolitischer Programme angezweifelt werden kann: Jede sozialpolitische Maßnahme ist mit dahinter stehenden Zielen verknüpft, welche wiederum aus einem konkretem Handlungsbedarf begründet und damit in der Regel normativer Natur sind, da bereits mit dem Feststellen eines solchen Bedarfs eine wertgebundene Einschätzung einer Problemlage verbunden ist. Aus dieser Tatsache den Schluss zu ziehen, Diskussionen über die Ziele und Ausgestaltung von Sozialpolitik aus Gründen ihrer Wertgeladenheit zu unterlassen wäre mit Sicherheit nicht der richtige Weg.

Um die später diskutierten Reformvorschläge in den politischen, finanziellen, gesetzlichen und historischen Rahmen der GRV einordnen zu können, werden in den ersten Abschnitten zunächst einige notwendige Vorarbeiten getätigt: Eine kurze Einführung über Rentensysteme im Allgemeinen wird die grundlegenden Begriffe und Grundkonzeptionen im internationalen Vergleich darstellen. Hierzu wird zunächst auf die fundamentalen Strukturen der Bismarck- und Beveridgemodelle mitsamt den dahinter stehenden Annahmen und Auswirkungen eingegangen. Daran schließt sich ein knapper Überblick über die heutigen europäischen Rentensysteme an, der einerseits deren Vielfalt, andererseits die in Teilen festzustellenden Gemeinsamkeiten und strukturellen Annäherungen darstellt.

Darauf aufbauend wird auf die gegenwärtige Situation des Rentensystems in Deutschland eingegangen. Es werden die grundlegenden Betrachtungen aus dem Einführungskapitel vertieft, um das deutsche Rentensystem in seiner Komplexität und Struktur angemessen darzustellen. Dabei wird zunächst ein Überblick über den Kreis der Versicherten, Art und Umfang der Leistungen sowie die institutionelle Ausgestaltung gegeben. Im Anschluss daran werden in einem kurzen Exkurs einige Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu sozialer Ungleichheit anhand von Erhebungen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) der letzten Jahre vorgestellt⁸ sowie anhand dreier Beispiele Teile der normativen Grundlagen der Rentenversicherung analysiert und diskutiert. Der sog. ‚Demographische Wandel‘, seine Ursachen und Auswirkungen auf die GRV werden daran anschließend beschrieben. Ergänzend dazu sollen, neben den durch den ‚Demographischen Wandel‘ verursachten quantitativen Veränderungen innerhalb der Bevölkerung, auch die qualitativen Veränderungen innerhalb der Struktur der Arbeitswelt ihre Berücksichtigung finden.

In einem nächsten Schritt wird die Geschichte der gesetzlichen Rente in Deutschland skizziert, da, wie bereits erwähnt, nach Ansicht des Autors die Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung notwendig ist, um den Gestaltungsrahmen zukünftiger Reformmöglichkeiten sichtbar zu machen. Dazu wird zunächst mit Hilfe der ‚Lehre vom Politik-Erbe‘,⁹ insbesondere unter Verwendung der Theorie der ‚Pfadabhängigkeit‘ (engl. ‚path dependency‘), nach stetigen Entwicklungslinien und Traditionen innerhalb des

⁸ Vgl. Noll, Heinz-Herbert/Christoph, Bernhard (2004): Akzeptanz und Legitimität sozialer Ungleichheit - Zum Wandel von Einstellungen in West- und Ostdeutschland. In: Schmitt-Beck, Rüdiger/Wasmer, Martina/Koch, Achim (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Deutschland - Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 97-126.

⁹ Vgl. u.a. Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2003): Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./Ostheim, Tobias (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. http://www.politikon.org/inhalt/le1/off_course18st475.htm. Rev. 2007-07-06

bestehenden Alterssicherungssystem gesucht, da diesen unter entsprechenden Bedingungen eine Prägestkraft auf weitere Entscheidungen innewohnen kann. So wendet Conrad die These der Pfadabhängigkeit auf das System der deutschen Alterssicherung vom Kaiserreich bis zum wiedervereinigten Deutschland an, um zu zeigen, dass sich trotz verschiedener Politikregime, Kriege und Finanzkrisen die „Dominanz des einen langen Pfades“ innerhalb der deutschen Rentenversicherung beobachten lässt.¹⁰ Aufbauend auf das Herausstellen der kontinuierlichen Elemente in der Entwicklung der GRV wird gefragt werden, ob, und wenn ja in welchem Rahmen, sich aus der historischen Entwicklung mögliche Veränderungsoptionen herleiten lassen bzw. welche Vorschläge bezüglich ihrer Umsetzung als eher unwahrscheinlich einzustufen sind. Diese zu erwartenden Entwicklungsmöglichkeiten der GRV werden im Anschluss an die historische Darstellung thematisiert. Die geschichtliche Darstellung der Entwicklung der GRV selbst wird in zwei Abschnitten erfolgen, zum einen bis zur Rentenreform 1957 und zum anderen ab der Reform von 1957 bis zur Gegenwart. Dabei sollen auch die Faktoren erörtert werden, die zur Einführung des deutschen Rentensystems geführt haben.

Ausgehend von den Ergebnissen der vorherigen Kapitel werden anschließend verschiedene Reformoptionen diskutiert und auf Sinn und Umsetzungsfähigkeit überprüft. Dabei können selbstverständlich nicht alle in der rentenpolitischen Diskussion befindlichen Vorschläge ausgiebig behandelt werden. Aus Platz- und Zeitgründen soll die Analyse sich daher auf bestimmte und regelmäßig in der öffentlichen Diskussion auftauchende Punkte (Rolle privater Altersvorsorge, Beitragsstaffelung nach Kinderzahl, Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage durch Ausdehnung des Versichertenkreises und Einbeziehung weiterer Einkommensarten) beschränken, die durch einige in der Öffentlichkeit eher wenig diskutierte, nach Meinung des Autors aber ebenfalls zu thematisierende Reformvorschläge (Einführung einer systeminternen Mindest- und Maximalrente, biographieorientiertes Renteneintrittsalter) ergänzt werden. Ein Fazit wird die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit in angemessener und kompakter Form resümieren.

Zu Beginn wurde bereits angesprochen, dass anwendungsorientierte sozialwissenschaftliche Forschung in Form von Reform- bzw. Planungsmodellen Schwächen im Hinblick auf nur begrenzte Umsetzungs- und Steuerungsmöglichkeiten besitzt. Insbesondere dann, wenn – wie in dieser Arbeit – die für die Umsetzung verantwortlichen Akteure nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen. Dazu sei angemerkt, dass es im Rahmen dieser Arbeit nicht darum geht, den

¹⁰ Vgl. Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg, S. 101-116.

Blick auf die handelnden Akteure und den Umsetzungsprozess zu werfen, sondern das *problem solving* bzw. den möglichen *policy output*, sprich mögliche Reformvarianten zur praktischen Umsetzung in den Mittelpunkt meiner Betrachtungen zu rücken.

Während die demographische Forschung relativ genaue Prognosen über zukünftige Entwicklungen machen kann, ist dies im wirtschaftlichen Bereich nur bedingt der Fall. Nicht zuletzt aufgrund dieser Tatsache sind Prognosen über die Folgen von Entscheidungen in Politikfeldern, die in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung stehen, wozu auch das System der Alterssicherung gehört, bis zu einem gewissen Grade immer rein spekulativer Natur. Dies sollte nach Meinung des Autors aber kein Grund sein, auf die Erstellung solcher Konzeptionen zu verzichten, da in der Regel zumindest Entwicklungstendenzen sehr wohl skizziert werden können, und damit eine Grundlage für staatliches Handeln grundsätzlich gegeben ist. In Anbetracht der Abhängigkeit und Verknüpfung des Rentensystems mit anderen Politikfeldern, hier seien insbesondere die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Familien- und Bildungspolitik genannt, müssen bei Reformvorschlägen stets auch die resultierenden Auswirkungen auf diese anderen Felder berücksichtigt werden. Allerdings erscheint es nachvollziehbar, dass dies nur in beschränktem Umfang geschehen kann, da das Rentensystem zwar eng mit anderen Politikfeldern verknüpft ist, zuletzt aber durch die auf kollektiver Ebene stattfindende „Sicherung gegen jene Wechselfälle und Risiken [hier: Risiko des Alters; A.B.], welche die Kräfte des Einzelnen und seiner Nächsten übersteigen“¹¹ primär als ein Objekt im Bereich der Sozialpolitik anzusehen ist und sich deshalb die Überlegungen auf diesen Bereich konzentrieren sollten. Ein weiteres Problem, auf das zu Beginn dieser Arbeit hingewiesen werden soll, ist die dem Autor fehlende Möglichkeit, die später entwickelten Reformvorschläge in ihren vielseitigen Auswirkungen detailliert durchzurechnen. Hier dürften weitere Forschungen und Berechnungsmodelle notwendig sein.

Der Verfasser hofft, mit seiner Arbeit einen konstruktiven Beitrag zur Diskussion über die Möglichkeiten der Anpassung der Gesetzlichen Rentenversicherung an die sich verändernden Rahmenbedingungen in Bevölkerung und Arbeitswelt leisten zu können.

Allein aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden bei der Erwähnung beidgeschlechtlicher Gruppen auf die gängige neutrale/männliche Gruppenbezeichnung zurückgegriffen („Rentner“) und auf eine explizite Doppelnennung („Rentnerinnen und

¹¹ Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15. Das oben erwähnte Zitat entspricht einem von drei von Schmidt genannten Kriterien, unter denen „politische Institutionen, Vorgänge und Entscheidungsinhalte“ (ebd.) der Sozialpolitik zugerechnet werden.

Rentner“), die Verwendung der weiblichen Form in Kombination mit einem I-Binnenmajuskel („RentnerInnen“) und anderer Formen geschlechtsneutraler Sprache verzichtet.

2 Rente – Begriffsklärung und grundlegende Modellvorstellungen

2.1 Zwei grundlegende Rentenmodelle

Die Absicherung gegen die Risiken des Alters zählt neben den Sicherungen der Risiken von Unfall, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Tod, Mutterschaft und Hinterbliebenenversorgung, welche den Risiken einer arbeitsteiligen Gesellschaft entsprechen, zu den sozialpolitischen Handlungsfeldern im engeren Sinn.¹² Dabei liegt im Falle des Altersrisikos die Besonderheit vor, dass es sich im streng genommenen Sinn um kein ‚Risiko‘ im Sinne eines plötzlichen und unvorhersehbaren Ereignisses, sondern um die jedem Einzelnen bewusste Tatsache handelt, dass ein Mensch im Laufe der Zeit älter wird und ab einem gewissen Zeitpunkt aufgrund seiner nur noch beschränkten Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit auf Unterstützung angewiesen ist. Darüber hinaus ist Rentenpolitik, im Unterschied zu dienstleistungsdominierten Bereichen wie der Gesundheitspolitik, in der Regel monetäre Transferpolitik zu Gunsten von Rentenbeziehern, sofern man beispielsweise von Rehabilitationsmaßnahmen der Rentenversicherung absieht.¹³ Es überrascht nicht, dass die Möglichkeiten zur Gestaltung eines staatlichen Alterssicherungssystems sehr vielseitig sind. Dementsprechend finden sich auf europäischer Ebene auch sehr unterschiedliche Modelle zur Versorgung im Alter. Zum besseren Verständnis und um den Blick von der deutschen Sichtweise auf eine allgemeine Betrachtung zu lenken soll zunächst anhand einer (politikwissenschaftlichen) Definition nach der grundsätzlichen Bedeutung von Rente und den sich daraus ableitenden Folgerungen gefragt werden:

„Als Rente werden regelmäßig aufgrund von Rechtsansprüchen zu zahlende Geldbeträge bezeichnet, denen zeitlich keine unmittelbare Gegenleistung des Empfängers gegenübersteht. [...] Im allgemeinen Sprachgebrauch, der auch in der Politikwissenschaft überwiegt, bezieht sich der Begriff auf die Altersversorgung von Arbeitnehmern und Angestellten auf der Grundlage von Rechtsansprüchen an die Sozialversicherung.“¹⁴

¹² Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 16

¹³ Vgl. Siegel, Nico (2002): Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 192f.

¹⁴ Thibaut, Bernhard (2002): Rentenpolitik. In: Nohlen, Diether (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. 2. Auflage (1. Auflage 2001). München: C. H. Beck. S. 436-437.

Rentenzahlungen unterliegen folglich einer Art Versicherungsprinzip, d.h. die an den Empfänger adressierten Zahlungstransfers sind Ausgleichszahlungen für im Vorfeld erworbene (finanzielle) Ansprüche, wobei diese nicht zwangsläufig aus (abhängiger) Erwerbsarbeit sondern beispielsweise auch aus einem Bürgerstatus resultieren können. Entscheidend ist, dass beim Versicherten ein Tatbestand eingetreten ist, der ihn ab diesem Zeitpunkt legitimiert, über einen bestimmten Zeitraum solche Zahlungen zu erhalten. Insoweit kann man Rentenzahlungen als Ausgleichsleistungen für die nur noch eingeschränkte Erwerbsfähigkeit und dem damit verbundenen Verdienstausfalls im Alter verstehen, sozusagen als Äquivalent zu den durch die Krankenkasse geleisteten Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall,¹⁵ für die der Versicherte in seiner Erwerbsphase durch Zahlungen im Voraus Ansprüche erworben hat. Aus einer solchen Definition folgen allerdings noch keine eindeutigen Aussagen über Anspruchskriterien und Höhe von Rentenzahlungen. Und tatsächlich lassen sich in diesen beiden Kriterien die größten Unterschiede zwischen verschiedenen Rentensystemen auf internationaler Ebene feststellen. Grundsätzlich lässt sich zwischen zwei Idealtypen von Rentensystemen unterscheiden:

a) Beitragsfinanzierte Sozial-, bzw. Rentenversicherungssysteme (Bismarck-Modelle, benannt nach dem ersten Kanzler des Deutschen Reiches Otto von Bismarck, in dessen Regierungszeit ab den 1880er Jahren die ersten gesetzlichen Sozialversicherungen eingeführt wurden), bei denen Höhe und Bezug von Altersrenten an die Höhe und die Dauer der Einzahlungen von Beiträgen gekoppelt sind, in der Regel zusätzlich verbunden mit einer gesetzlich festgelegten Mindestbeitragszahlungsdauer.¹⁶ In einer solchen Ausgestaltung hat das Rentensystem als primäre Aufgabe die Sicherung des Lebensstandards des Versicherten (sprich: sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) nach seinem Eintritt in den Ruhestand. Da die Höhe der Auszahlungen an die Höhe der Einzahlungen gekoppelt ist, kann als normative Grundlage dieser Systeme ein ‚Äquivalenzprinzip‘, sprich eine möglichst hohe Gleichwertigkeit von Ein- und Auszahlungen, diagnostiziert werden. Alternativ kann auch, insbesondere falls die Äquivalenz von Beiträgen und Renten nicht gegeben ist, auch von einer ‚Teilhabeäquivalenz‘¹⁷ gesprochen werden, d.h. die finanzielle Position während des Erwerbslebens überträgt sich äquivalent auf die Position innerhalb der Gruppe der

¹⁵ Diese vergleichende Betrachtung bezieht sich auf Altersrenten. Bei anderen Rentenformen, beispielsweise Hinterbliebenenrenten, ist diese Analogie nur bedingt wenn gar überhaupt nicht anwendbar. Da allgemein aber Alters- bzw. Versichertenrenten gemeint sind, wenn von ‚Renten‘ gesprochen wird, macht ein solcher Vergleich zur Veranschaulichung des Versicherungsprinzips nach Meinung des Autors durchaus Sinn.

¹⁶ Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 287.

¹⁷ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin. S. 69.

Rentenempfänger. Dies impliziert natürlich auch, dass soziale Ungleichheiten in Form von Einkommensunterschieden zur Zeit des Erwerbslebens im Ruhestand fortbestehen bleiben. Durch die unmittelbare Verknüpfung von Dauer und Höhe der Einzahlungen mit der Höhe der Auszahlungen honoriert dieses System insbesondere kontinuierliche Erwerbsbiographien.

b) Volksrentensysteme (Beveridge-Modelle, benannt nach William Henry Beveridge, einem englischen Ökonom, der in den 1940er Jahren Konzepte zur Bildung steuerfinanzierter und egalitärer Sozialsysteme vorlegte, welche in Großbritannien und Skandinavien in Teilen ihre Anwendung fanden), in denen keine oder eine nur sehr geringe Kopplung zwischen Erwerbstätigkeit und den damit verbundenen Einzahlungen auf der einen und Rentenauszahlungen auf der anderen Seite besteht. In diesen Systemen zur Alterssicherung erwirbt man Rentenansprüche in der Regel durch einen (Erst-)Wohnsitz im betreffenden Land, allerdings oft verbunden mit einer Mindestwohndauer.¹⁸ In der Praxis heißt das, dass im Alter fast jeder Bürger, unabhängig von seiner Erwerbsbiographie, Anspruch auf eine einheitliche staatliche Rente hat. Hier hat das Rentensystem, im Gegensatz zu den Bismarck-Modellen, primär die Aufgabe der Vermeidung von Armut innerhalb der Bevölkerung im Alter und nicht beitragsäquivalente Auszahlungen zur Lebensstandardsicherung.¹⁹ Allerdings ist bzgl. der Höhe durchaus zwischen verschiedenen Ausprägungen zu unterscheiden, d.h. es finden sich Staaten, in denen diese Einheitsrente nur eine Mindestsicherung wahrnimmt, während sie in anderen Staaten als Grundsicherung bzw. ‚Staatsbürgerversorgung‘ konzipiert ist und damit über einem Mindestniveau liegt.²⁰ Als Ergebnis der Beschränkung auf die Bereitstellung einer Mindest- oder Grundsicherung im Alter darf man allerdings auch von einem über die Einheitsrente hinaus gehenden Bedarf an Sozialleistungen bei besonderen Notlagen am unteren bzw. zusätzlich vorzufindenden Altersvorsorgesystemen am oberen Ende der Gesellschaft ausgehen. Bei den Beveridgemodellen kann aufgrund der geringen Kopplung von Ein- und Auszahlungen in das (Grund-)Rentensystem nur bedingt von einem Versicherungsprinzip nach deutschem Verständnis gesprochen werden, selbst wenn die Zahlungstransfers über einen Versicherungsträger geschehen. Vielmehr macht es Sinn, solche Alterssicherungssysteme, abhängig von der konkreten Ausgestaltung, als Fürsorge- oder

¹⁸ Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 287f.

¹⁹ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 8.

²⁰ Vgl. für eine Darstellung der verschiedenen Ausrichtungen Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217ff.

Staatsbürgerversorgungseinrichtungen aufzufassen.²¹ Daher erfolgt in manchen Ländern (z.B. Dänemark) die Finanzierung der Volksrenten durch Steuermittel, während z.B. in den Niederlanden Einheitsrentenleistungen durch einkommensabhängige Beitragszahlungen, also durch die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, finanziert werden.²²

Abbildung 2.1: Bismarck'sches Versicherungsmodell und Beveridge'sches Fürsorge- bzw. Staatsbürgerversorgungsmodell im Vergleich in Bezug auf Alterssicherung²³

	Versicherungsmodell (Bismarck-Modell)	Fürsorge- bzw. Staatsbürgerversorgungsmodell (Beveridge-Modell)
Gesicherte Person	Gruppe der versicherten Arbeitnehmer (Erwerbstätige)	die gesamte Bevölkerung
Finanzierung	Beiträge nach Löhnen/Gehältern (Einkommen)	Staatsbudget (Steuern)
Geldleistungen	Bemessungen auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter (Einkommen)	einheitliche Pauschalleistungen
Verwaltung	z.T. privat, häufig paritätisch (Arbeitgeber/Arbeitnehmer)	öffentlich
Transferintensität	niedrig	hoch
Normative Grundlage	Äquivalenzprinzip	Armutsvermeidung/Grundversorgung

Wie schon angedeutet sind diese beiden skizzierten Typen von Alterssicherungsmodellen Idealtypen, die, wie zu erwarten, auf Grund ergänzender Leistungen und Regelungen im Bereich der Altersversorgung in einer reinen Form so gut wie nicht vorzufinden sind. In diesem Bereich kann allerdings unterschieden werden zwischen systeminternen und systemexternen Ergänzungen.

In Deutschland zum Beispiel, als Repräsentant eines beitragsfinanzierten Versicherungsmodells mit einkommensorientierten Rentenleistungen, finden sich die Ergänzungen hauptsächlich außerhalb der GRV. So wurde im Zuge des finanziellen Drucks auf die Rentenkassen im Rahmen der Rentenreform 2000/2001 mit der Einführung der sog. ‚Riester-Rente‘ der Schritt hin zur zusätzlichen, staatlich geförderten und kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge getan, da das ursprüngliche Ziel, die Lebensstandardsicherung, mittel- und langfristig als nicht mehr realisierbar erschien. Zusätzlich existieren in Deutschland, wenn auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten in geringerer

²¹ Für eine Auflistung der Merkmale des Fürsorge-, Versorgungs- und Solidarprinzips vgl. u.a. Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard (2004): Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 63ff.

²² Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 288 und 292.

²³ Quelle: Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 89; eigene Ergänzungen.

Ausprägung, Möglichkeiten zur freiwilligen Altersvorsorge auf betrieblicher Ebene.²⁴ Gleichzeitig flankieren weitere sozialpolitische Leistungen die Unterstützung für Empfänger am unteren Ende der Einkommensskala, z.B. die sog. ‚Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung‘, die zum 1.1.2003 in Kraft getreten ist. Die ‚Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung‘ hat die Aufgabe, einer ‚verschleierte‘ Altersarmut durch die Garantie eines leicht zugänglichen Mindestsicherungsniveaus entgegen zu treten, d.h. obwohl die Leistungen ähnlich zur Sozialhilfe bzw. zum Arbeitslosengeld II sind, ist bei der Grundsicherung das Geltendmachen von Ansprüchen für Bezugsberechtigte einfacher. Die Vermutung, dass infolge der geringen Frauenerwerbsquote in der Nachkriegszeit und den im Durchschnitt niedrigeren erworbenen Rentenansprüchen insbesondere ältere Frauen zu den Nutznießern dieser neuen Sicherungsform gehören, wird durch die Statistik bestätigt: Zum 31.12.2004 waren 308.850 der insgesamt 526.034 Empfänger, also knapp 60%, weiblich und das durchschnittliche Alter der Empfängerinnen lag bei 64,4 Jahren.²⁵ Aber auch innerhalb der GRV finden sich, z.B. mit der Rente nach Mindesteinkommen, mit deren Hilfe nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen vor 1992 erworbene Entgeltpunkte aus niedrig entlohnter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung um bis zu 50% angehoben werden können, der Anrechnung von Pflege- und Kindererziehungszeiten oder der nach 1999 beschlossenen Möglichkeit zur Höherbewertung von niedrigen Beiträgen in Zeiten von Kindererziehung zumindest in Ansätzen sozialpolitische Ausgleichsmechanismen zum reinen Äquivalenzprinzip.²⁶

In Frankreich, ein weiterer Vertreter eines zum größten Teil beitragsfinanzierten Versicherungsmodells, finden wir innerhalb der Alterssicherung ein Zweisäulensystem vor: Zum einen eine die Grundversorgung sicherstellende staatliche Rente, die allerdings mit einer obligatorischen betrieblichen Zusatzversicherung verknüpft ist und zusammen in Kombination für im europäischen Vergleich relativ hohe Rentenauszahlungen sorgt.²⁷ Neben dem Vorhandensein einer obligatorischen zweiten Säule zur Alterssicherung lässt sich aber auch in der ersten Säule ein bedeutsamer Unterschied gegenüber dem Deutschen System

²⁴ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 12

²⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.) (2005): Sozialleistungen - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Fachserie 13, Reihe 8 - 2004. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 6.

²⁶ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 301.

²⁷ Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 288f.

feststellen: Durch die Einführung von Mindestsicherungsregeln („Mindestrente“) innerhalb des staatlichen Rentensystems erhalten Erwerbstätige mit einer gewissen Anzahl von Beitragsjahren unabhängig von der Höhe ihrer geleisteten Beiträge eine Mindestversorgung, die sich im Maximalfall mit 40 Beitragsjahren immerhin auf 30% des Durchschnittsentgelts beläuft.²⁸

Auch bei den Ländern mit Volksrentensystemen finden wir Ergänzungen vor, hauptsächlich in Form von zusätzlichen Versicherungsmodellen für Erwerbstätige, bei denen sich die Auszahlungen (wie bei den klassischen Sozialversicherungssystemen) aus Höhe und Dauer der Einzahlungen ergeben.²⁹ Diese Zusatzmöglichkeiten existieren zumeist auf betrieblicher oder (halb-)staatlicher Ebene und sind in manchen Ländern auch obligatorisch.³⁰ So besteht in den Niederlanden ein System, welches eine über Beiträge finanzierte staatliche Universalrente mit einer freiwilligen betrieblichen Zusatzrente verknüpft, wobei letztere trotz ihres prinzipiell nichtobligatorischen Charakters von einem Großteil der Arbeitnehmer (über 90%) in Anspruch genommen und damit als die Regel betrachtet werden kann.³¹ In Schweden hingegen finden wir seit ein paar Jahren ein System mit einer rein durch Steuern finanzierten universellen Grundrente, ergänzt um ein durch Beiträge finanziertes und mehrsäuliges Zusatzrentensystem, vor.³² Man erkennt, dass auch in Ländern mit universalen Volksrentensystemen durch die Ergänzungen mit verschiedenen Zusatzsystemen in der Praxis Kopplungen zwischen Ein- und Auszahlungen innerhalb der Altersversorgung entstehen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die beiden zu Beginn dargestellten Grundkonzepte der Bismarck- und Beveridgemodelle in der Praxis durch die Installation verschiedener Zusatzkomponenten auf nationalstaatlicher Ebene zumeist in gemischter Form anzutreffen sind. Dies wird insbesondere in dem Punkt erkennbar, dass de facto in jedem europäischen Land mit ausgebauten (Alters-)Sicherungssystemen eine Korrelation zwischen Ein- und

²⁸ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2005): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Ausgabe 2005. DRV-Schriften Band 61. Frankfurt. S. 96f. (Englische Originalausgabe: OECD (Hg.) (2005): Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2005 Edition, Paris: OECD)

²⁹ Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 292.

³⁰ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 12.

³¹ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2005): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Ausgabe 2005. DRV-Schriften Band 61. Frankfurt. S. 121f. (Englische Originalausgabe: OECD (Hg.) (2005): Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2005 Edition, Paris: OECD)

³² Vgl. Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 209ff.

Auszahlungen bei gleichzeitigen staatlichen Mindestsicherungselementen, die sich teilweise innerhalb, teilweise außerhalb des gesetzlichen Altersvorsorgesystems befinden, existiert.

Doch trotz dieser feststellbaren Annäherungen existieren weiterhin in Teilen beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalstaatlichen Systemen, insbesondere in den Fragen nach a) dem Umfang des Versichertenkreises und Zugangsbedingungen zu den jeweiligen Leistungen, b) der Höhe der (sofern vorhandenen) Einheits- und Mindestrenten, insbesondere im Vergleich zu den jeweiligen (bedürftigkeitsabhängigen) Fürsorgeleistungen, c) dem Ziel des staatlichen Rentensystems (Regel-, Grund- oder Mindestsicherung?) sowie d) der Stärke der Ausprägung des Äquivalenzprinzips.

Für weitergehende Beschreibungen und Analysen der einzelnen europäischen Rentensysteme sei an dieser Stelle auf die umfangreiche sozialpolitische Fachliteratur aus diesem Bereich verwiesen.

2.2 Finanzielle Bedeutung der Rentensysteme in den OECD-Staaten

Nachdem die Grundmodelle bzgl. der institutionellen Ausgestaltung skizziert wurden, soll der Blick nun losgelöst von der konkreten nationalstaatlichen Ausgestaltung auf die finanzielle Größe und damit die Bedeutung der Alterssicherung in den Industriestaaten gelenkt werden. Anhand der Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2001 wird untersucht, welche Rolle die öffentlichen und privaten Sozialausgaben im Bereich der Alterssicherung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und insbesondere im Vergleich zu den gesamten Sozialausgaben des Landes einnehmen. Im Folgenden soll unter der Sozialleistungsquote im Einklang mit der entsprechenden Literatur der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Soziales im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt verstanden werden.³³

³³ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 199.

Abbildung 2.2: Anteil der privaten und öffentlichen Sozialausgaben für Alterssicherung³⁴ und den gesamten Sozialausgaben in Prozent zum Bruttoinlandsprodukt in den 23 OECD-Staaten im Jahr 2001³⁵

Land	Anteil der Sozialausg. zur Alterssicher. in % zum BIP			Anteil der ges. Sozialausg. in % zum BIP			Anteil der öffentl. Sozialausgaben zur Alterssicher. in % zu den öffentl. Gesamtsozialausg.	Anteil der öffentl. Sozialausgaben zur Alterssicher. in % zu den Gesamtsozialausg. zur Alterssicher.	Anteil der priv. Sozialausgaben zur Alterssicher. in % zu den priv. Gesamtsozialausg.	Anteil der gesamten Sozialausgaben zur Alterssicher. in % zu den Gesamtsozialausg.
	Öffentl.	Privat	Gesamt	Öffentl.	Privat	Gesamt				
Australien	4,3	3,3	7,6	18	4,9	22,9	0,24	0,57	0,67	0,33
Belgien	11,2	1,7	12,9	24,7	2,5	27,2	0,45	0,87	0,68	0,47
Dänemark	6,5	0,9	7,4	29,2	1,3	30,5	0,22	0,88	0,69	0,24
Deutschland	11,2	0,6	11,8	27,4	3,5	30,9	0,41	0,95	0,17	0,38
Finnland	8	0,3	8,3	24,8	1,2	26	0,32	0,96	0,25	0,32
Frankreich	11,9	0,3	12,2	28,5	2	30,5	0,42	0,98	0,15	0,4
Großbritannien	8,3	3,4	11,7	21,8	4,4	26,2	0,38	0,71	0,77	0,45
Irland	3,2	0	3,2	13,8	0,4	14,2	0,23	1	0	0,23
Island	4,7	0	4,7	19,8	1,4	21,2	0,24	1	0	0,22
Italien	13,8	0	13,8	24,4	1,5	25,9	0,57	1	0	0,53
Japan	7,6	3,3	10,9	16,9	3,5	20,4	0,45	0,7	0,94	0,53
Kanada	5,3	3,4	8,7	17,8	4,5	22,3	0,3	0,61	0,76	0,39
Korea	1,3	3,4	4,7	6,1	4,4	10,5	0,21	0,28	0,77	0,45
Mexiko	0,9	0	0,9	5,1	0,2	5,3	0,18	1	0	0,17
Neuseeland	4,9	0	4,9	18,5	0,5	19	0,26	1	0	0,26
Niederlande	6,4	3,7	10,1	21,4	6,2	27,6	0,3	0,63	0,6	0,37
Norwegen	4,8	0,6	5,4	23,9	2,1	26	0,2	0,89	0,29	0,21
OECD-23	7,1	1,2	8,3	20,5	2,6	23,1	0,35	0,86	0,46	0,36
Österreich	12,9	0,1	13	26	1,6	27,6	0,5	0,99	0,06	0,47
Schweden	7,4	1,9	9,3	29,8	3,5	33,3	0,25	0,8	0,54	0,28
Slowakische Republik	6,6	0	6,6	17,9	0,4	18,3	0,37	1	0	0,36
Spanien	8,7	0	8,7	19,6	0,3	19,9	0,44	1	0	0,44
Tschechische Republik	7,6	0	7,6	20,1	0	20,1	0,38	1	/	0,38
Vereinigten Staaten	6,1	3,8	9,9	14,7	9,3	24	0,41	0,62	0,41	0,41

³⁴ Hierunter versteht die OECD Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten, aber auch Bestattungs- und Pflegekosten: „Old-age – pensions, early retirement pensions, home help and residential services for the elderly, Survivors – pensions and funeral payments“.

³⁵ Quelle: Adema, Willem/Ladaique, Maxime (2005): Net social expenditure, 2005 edition – more comprehensive measures of social support, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29. S. 14. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>. Rev. 2007-05-30; eigene Darstellung; Spalten 4-7 eigene Berechnungen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die OECD im Bereich privater Ausgaben zwischen ‚private social expenditure‘ und ‚exclusively private expenditure‘ unterscheidet, wobei sich das Attribut ‚privat‘ (‚private‘) zunächst auf den Träger bezieht. Im Sinne der OECD ist ein Träger als dann privat anzusehen wenn er nicht-staatlich ist, wobei die Sozialversicherungen als staatlich/öffentlich (‚public‘) betrachtet werden. Diese Träger können demnach z.B. Individuen, Firmen oder Nichtregierungsorganisationen (‚NGOs‘) sein, die entweder fakultativ (‚voluntary‘) oder obligatorisch (‚mandatory‘) sozialpolitische Leistungen anbieten bzw. erbringen.³⁶ Dabei können diese Leistungen sowohl redistributiver wie nicht-redistributiver Natur sein. Das können zum Beispiel gesetzlich vorgeschriebene und die ganze Belegschaft umfassende betriebliche Altersvorsorgeregelungen sein. Nicht berücksichtigt als ‚private social expenditure‘ werden in den Zahlen der OECD freiwillige, nicht-redistributive und von privaten Trägern angebotene Leistungen. Diese werden als ‚exclusively private expenditure‘ bezeichnet, worunter im Bereich der Altersversorgung zum Beispiel eine unter Marktpreisen und zu individuellen Konditionen abgeschlossene Lebensversicherung fällt.³⁷ In soweit können die Zahlen das Bild für Staaten, in denen die Altersvorsorge hauptsächlich über solche als ‚exclusively private expenditure‘ bezeichnete Produkte erfolgt, verzerren, da die tatsächlich getätigten Aufwendungen der Bevölkerung nicht von den in der Tabelle ausgewiesenen Daten erfasst werden und demnach über den dargestellten Zahlen liegen dürften. Leider ließen sich dazu in der Literatur keine weiteren Hinweise finden. Darüber hinaus treten, unabhängig von der Klassifizierung der jeweiligen privaten Altersvorsorgesysteme, generelle Schwierigkeiten bei der Ermittlung verlässlicher Daten in diesem Bereich auf.³⁸ Allerdings erscheinen diese Probleme in Anbetracht der in dieser Arbeit stattfindenden Fokussierung auf staatliche Systeme sowie der nur überblickartigen Darstellung in diesem Abschnitt vernachlässigbar.

In der obigen Tabelle finden in der zweiten Spalte den ‚Anteil der Sozialausgaben zur Alterssicherung in % zum BIP‘, unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Sozialausgaben, vor. Im Bereich der öffentlichen Sozialausgaben stellen wir fest, dass je nach OECD-Land der Umfang zwischen 0,9% (Mexiko) und 12,9% (Österreich) schwankt und der Mittelwert der OECD-Staaten bei 7,1% des BIP liegt. Hier fällt insbesondere auf, dass die

³⁶ Vgl. Martin, John P./Pearson, Mark (2005): Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? IZA Discussion Paper No. 1544. S. 7. <http://ftp.iza.org/dp1544.pdf>. Rev. 2007-06-10

³⁷ Vgl. Adema, Willem/Ladaique, Maxime (2005): Net social expenditure, 2005 edition – more comprehensive measures of social support, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29. S. 10. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>. Rev. 2007-05-30

³⁸ Vgl. Martin, John P./Pearson, Mark (2005): Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? IZA Discussion Paper No. 1544. S. 19. <http://ftp.iza.org/dp1544.pdf>. Rev. 2007-06-10

Länder mit einem einsäuligen Regelsicherungssystem (wie z.B. Deutschland, Österreich, Belgien oder Italien) zu den Staaten mit den höchsten öffentlichen Aufwendungen gehören, während Länder mit Mehrsäulensystemen in der Regel geringere öffentliche Ausgaben aufweisen. Der Anteil der privaten Aufwendungen (ebenfalls Spalte 2) liegt zwischen 0% und 3,8% (Vereinigte Staaten) des BIP, wobei sowohl an der unteren wie oberen Grenze jeweils ca. ein Drittel der Staaten verortet werden können. Der OECD-Schnitt liegt hier bei 1,2% des BIP. In beiden Ausgabenspektren können wir also große Differenzen zwischen den jeweiligen Einzelstaaten feststellen, wobei auffällt, dass in den Staaten mit den umfangreichsten öffentlichen Aufwendungen nur geringe private Sozialausgaben und umgekehrt in den Staaten mit hohen Privataufwendungen (von der Ausnahme Japan abgesehen) unterdurchschnittliche öffentliche Ausgaben vorzufinden sind. Dies dürfte daran liegen, dass in Ländern mit einer staatlichen Regelsicherung – wie in Deutschland – keine zwingende Notwendigkeit zu einer außerstaatlichen Zusatzvorsorge bestand bzw. besteht und umgekehrt in Staaten mit stark ausgeprägter privater Altersvorsorge der öffentliche Sektor nur Grundleistungen erbringt.

Interessant erscheint weiterhin ein (insbesondere im staatlichen Bereich stattfindender) Vergleich der Aufwendungen zur Altersversorgung im Verhältnis zu den gesamten öffentlichen Sozialausgaben, da sich hierdurch die Bedeutung dieses Bereiches abschätzen lässt. Die Ergebnisse, die sich in Spalte 4 finden, zeigen, dass im OECD-Schnitt 35% der öffentlichen Sozialausgaben für den Bereich der Sicherung im Alter verwendet werden, mit 57% (Italien) bzw. 50% (Österreich) in der Spitze und 18% (Mexiko) bzw. 20% (Norwegen) am unteren Ende der Skala.³⁹ Dabei fällt auf, dass manche Staaten trotz sehr unterschiedlicher Grundkonzeptionen in der Alterssicherung in etwa den gleichen Anteil ihrer Sozialleistungsquote für die Finanzierung des staatlichen Rentensystems aufwenden. So bringt Deutschland als ein Vertreter des Bismarck-Modells mit 41% in etwa den gleichen Anteil auf wie die Vereinigten Staaten oder Japan, die beide von staatlicher Seite nur eine Grundsicherung gewährleisten, die um private Vorsorge ergänzt werden muss. Allerdings dürfte dies auch auf den unterschiedlichen Gesamtumfang der jeweiligen Wohlfahrtsstaaten bzw. deren Leistungen schließen lassen. Sofern man den Anteil der jeweiligen Ausgaben für die einzelnen sozialpolitischen Bereiche im Verhältnis zu den gesamten Sozialausgaben als Indikator für deren Bedeutung zu Grunde legt, so kommt man zum Ergebnis, dass der Bereich der Alterssicherung innerhalb der OECD Staaten im Durchschnitt den größten finanziellen

³⁹ Im Falle Norwegens dürfte sich das niedrige Ergebnis vermutlich aus der Kombination einer relativ hohen Sozialleistungsquote, einem sehr hohen Bruttoinlandsprodukt und einem Grundrentenmodell mit betrieblicher Zusatzversorgung erklären lassen.

Posten in der Sozialpolitik darstellt.⁴⁰ In Anbetracht der in Zukunft zunehmenden Alterung der Bevölkerung in den Industriestaaten ist anzunehmen, dass dieser Bereich auch in den nächsten Jahrzehnten eine bedeutsame, wenn nicht sogar die wichtigste Rolle einnehmen wird.

Vergleicht man (unter Berücksichtigung der oben skizzierten methodischen Datenprobleme) die öffentlichen Aufwendungen zur Altersvorsorge mit den gesamten (also öffentlichen und privaten) Aufwendungen, dann erkennt man (in Spalte 5), dass, von einigen Ausnahmen (Australien, Kanada, Korea, Niederlande, Vereinigte Staaten) abgesehen, der größte Teil der ausbezahlten Renten und Pensionen öffentlich finanziert ist, was sich auch im OECD-Schnitt von 86% zeigt. Bezüglich des Anteils der Aufwendungen für Alterssicherung im Verhältnis zu gesamten ‚privaten Sozialausgaben‘ lässt sich eine große Streuung in den OECD-Staaten feststellen, die von 0% in einigen Staaten bis hin zu 94% in Japan mit 46% im OECD-Mittel reicht (Spalte 6), d.h. die Altersversorgung ist innerhalb der gesamten privaten Aufwendung im Durchschnitt sogar noch stärker repräsentiert als im Bereich der öffentlichen Ausgaben. In der Gesamtbetrachtung erhalten wir bei einem Vergleich der gesamten Ausgaben zur Alterssicherung mit den gesamten Sozialausgaben (Spalte 7) aber ähnliche Werte wie bei dem entsprechenden Vergleich der jeweils öffentlichen Ausgaben (Spalte 4), von einigen Ausnahmen wie Korea und Australien abgesehen. Dies folgt aus der Tatsache, dass der private Bereich, insbesondere in Staaten mit großen öffentlichen Ausgaben, meist kaum ins Gewicht fällt. In Staaten, in denen der private Sektor eine nicht unbedeutende Rolle im Bereich der Altersversorgung einnimmt, steigt hingegen der Anteil der gesamten Aufwendungen zur Alterssicherung an den gesamten Sozialausgaben etwas an, da, wie dargestellt, die privaten Sozialausgaben stärker als die öffentlichen in den Bereich der Altersvorsorge fließen. Trotz der Ungenauigkeiten bei den Daten über die privaten Aufwendungen kann man aber insgesamt erkennen, dass die öffentliche Hand im Bereich der Sozialausgaben im Allgemeinen und im Bereich der Altersvorsorge im Speziellen die dominierende Rolle spielt.

Die 2001 von der OECD für Deutschland ermittelten Werte sind dabei bis in die Gegenwart recht konstant geblieben: Nach eigenen Schätzungen des Bundes sind es für das Jahr 2004 262,8 von insgesamt 690,6 Milliarden Euro, die für die Altersversorgung aufgewendet

⁴⁰ Vgl. Adema, Willem/Ladaique, Maxime (2005): Net social expenditure, 2005 edition – more comprehensive measures of social support, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29. S. 14. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>. Rev. 2007-05-30

wurden, was in etwa 38,0% des Sozialbudgets entspricht. Nimmt man die Hinterbliebenenversorgung hinzu, dann steigt der prozentuale Wert sogar auf 39,2%.⁴¹

Festzuhalten bleibt, dass die verschiedenen Grundkonzeptionen im Bereich der Altersversorgung sich trotz mancher Ähnlichkeiten auch mit unterschiedlichem Gewicht in den öffentlichen Aufwendungen niederschlagen, aber, unabhängig vom konkreten Modell, der Bereich der Altersversorgung die im Durchschnitt größte Rolle bei den gesamten öffentlichen Sozialausgaben einnimmt, und die Bedeutung privater Sozialausgaben im Bereich der Altersvorsorge gegenüber den öffentlichen Ausgaben (bisher?) als eher gering einzustufen ist. Jedoch nimmt die Alterssicherung bei den privaten Aufwendungen einen höheren Anteil als bei den öffentlichen Ausgaben ein, wobei diese Beobachtung sich bei einer Berücksichtigung der in der Statistik nicht erfassten individuellen privaten Aufwendungen sogar noch verstärken dürfte. Im Falle Deutschlands dürfte der Anteil der privaten Aufwendungen zur Altersvorsorge in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben, wobei die weitere Entwicklung abzuwarten bleibt. Schon deshalb, weil mit einer stärkeren privaten Vorsorge auch Auswirkungen auf die staatliche Säule der Alterssicherung zu erwarten sind. Eine allgemeine Auseinandersetzung über dieses Thema findet sich in Abschnitt 5.1.

⁴¹ Vgl. Kubitz, Arne (2006): Sozialbudget. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 954. Bei dieser Betrachtung werden wiederum die von der GRV finanzierten Invalidenrenten nicht berücksichtigt.

3 Gegenwärtige Situation der Rente in Deutschland

3.1 Finanzieller und institutioneller Status quo der GRV

3.1.1 Kreis der Versicherten, Rentenberechnung und Finanzierung: Die Rente in Zahlen

In diesem Abschnitt wird die heutige Ausgestaltung des deutschen Alterssicherungssystems thematisiert. Dabei soll der Blick hauptsächlich auf die Gesetzliche Rentenversicherung gelenkt werden, um sowohl dem Thema der Arbeit, als auch der generellen Bedeutung der GRV im Bereich der Alterssicherung gerecht zu werden. Deren Relevanz zeigt sich beispielsweise darin, dass 66% des Bruttoeinkommens, betriebliche und private Alterssicherungssysteme eingeschlossen, der Bevölkerung ab 65 Jahren aus Zahlungen der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht. In den neuen Bundesländern beläuft sich dieser Anteil sogar auf ca. 90%.⁴² Daneben ist die Gesetzliche Rentenversicherung mit ihren Ausgaben in Höhe von 12% des Bruttosozialprodukts bzw. 30% der gesamten Sozialausgaben auch die umfangreichste soziale Sicherungsinstitution in der Bundesrepublik Deutschland.⁴³ Schon diese Größe verdeutlicht die enorme politische wie gesellschaftliche Bedeutung der GRV in Deutschland.

Zur Gesetzlichen Rentenversicherung zählt neben der ‚allgemeinen Rentenversicherung‘, die bis Ende 2004 ‚Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten‘ hieß, auch die ‚Knappschaftliche Rentenversicherung‘ (KnV), in der die Bergleute bzw. die in einem knappschaftlichen Betrieb Beschäftigten versichert sind und die in etwa ein Drittel höhere Beitrags- und Leistungssätze aufweist. Ihre Bedeutung innerhalb der GRV ist aber zu vernachlässigen, da beispielsweise im Jahr 2005 nur 1.036.205 von insgesamt 24.483.745 Renten der GRV über die knappschaftliche Rentenversicherung ausgezahlt wurden, was in etwa 4,2% entspricht.⁴⁴ Zudem dürfte in Zukunft entgegen dem generellen Trend aufgrund der künftigen Beschäftigungslage mit einem weiteren Rückgang der Rentenzahlen in diesem

⁴² Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 266f, berechnet nach Daten aus TNS Infratest (Hg.) (2005): Alterssicherung in Deutschland 2003 (ASID '03). Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. München.

⁴³ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 246.

⁴⁴ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 104.

Bereich zu rechnen sein. Dementsprechend gering ist auch das finanzielle Volumen dieses Zweiges, das in etwa 15 Milliarden Euro, also gut 6% der Gesamtausgaben umfasst, wovon 13 Milliarden für Rentenzahlungen verwendet wurden. Allerdings bringt die KnV nur etwa eine Milliarde Euro durch laufende Beitragseinnahmen auf. Jeweils etwa 7 Milliarden stammen aus dem Wanderversicherungsausgleich, in den die allgemeine Rentenversicherung Rentenanteile, die aus früheren Beschäftigungen in anderen Bereichen resultieren, überweist (wobei ca. 360 Millionen Euro von der KnV wieder zurückfließen), sowie aus einem Zuschuss aus Bundesmitteln, da der Bund für Defizite zwischen Einnahmen und Ausgaben haftet.⁴⁵

Außerhalb der GRV finden wir auf öffentlicher Seite im Bereich der Alterssicherung weiterhin die in ihrer Grundstruktur der allgemeinen Rentenversicherung ähnlichen, aber durch einen Grundbeitrag finanzierte (im Jahr 2007: 204 Euro/Monat West, 174 Euro/Monat Ost) ‚Alterssicherung der Landwirte‘, die über Steuern finanzierten Altersleistungen, darunter insbesondere das ‚Ruhegehalt‘ für Beamte, die ‚Zusatzversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder‘ als zusätzliche Altersversorgung für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die ‚Seemannskasse‘ mit ihrem Überbrückungsgeld für ältere Seeleute als zentralem Element sowie weitere Zusatz- oder Sonderversicherungen für einzelne Berufsgruppen.

Allerdings sind auch diese Gruppen in Anbetracht ihres Umfangs bei einer Analyse der deutschen Altersversorgung zu vernachlässigen: Während 85% der über 65-jährigen in den alten Bundesländern eigene Ansprüche an die GRV haben, haben nur 5% Beamtenversorgungsansprüche, 3% Ansprüche an die Alterssicherung für Landwirte, 16% eine betriebliche Altersversorgung, 9% eine Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und weniger als 0,5% Ansprüche auf eine berufsständische Versorgung. In den neuen Bundesländern sind es gar 99% der über 65-jährigen Bevölkerung, die Ansprüche auf Leistungen der GRV haben.⁴⁶ Unter Berücksichtigung dieser Zahlen wäre daher zu fragen, ob und in wie weit diese Gruppen möglicherweise (und unter ggf. anderen Konditionen) in die GRV integriert werden könnten. Eine Diskussion über diese Thematik findet sich in Abschnitt 5.5 dieser Arbeit.

Wegen ihrer dargestellten herausragenden Bedeutung innerhalb der deutschen Alterssicherung wird im Folgenden näher auf die GRV eingegangen: Momentan (Stand 31.12.2004 bzw. Juli 2005) befinden sich in der GRV über 33,3 Millionen aktiv Versicherte,

⁴⁵ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006 (Stand: 28.11.2006). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 21f.

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 36f.

die die Ansprüche von derzeit ca. 20 Millionen Rentnern bedienen.⁴⁷ Innerhalb der GRV sind in Deutschland alle gegen Entgelt beschäftigten Arbeitnehmer sowie Auszubildende pflichtversichert. Dazu kommen weitere nachträglich pflichtversicherte Gruppen: Beispielsweise sind seit dem Künstlersozialversicherungsgesetz von 1983 selbstständige Künstler und Publizisten in der GRV pflichtversichert. Am 30.09.2005 belief sich die Anzahl dieser Versicherten am 146.376.⁴⁸ Auch Handwerker und bestimmte Selbstständige sind in der GRV pflichtversichert.

Hingegen nicht versicherungspflichtig sind u.a. Beamte, Selbstständige, geringfügig Beschäftigte sowie Mitglieder einzelner Berufsgruppen mit eigenen obligatorischen Versorgungswerken, von denen es momentan 86 gibt und die beispielsweise Ärzte, Architekten, Rechtsanwälte und Notare umfassen.⁴⁹ Nicht versicherungspflichtige Erwerbstätige haben aber im Allgemeinen die Möglichkeit sich freiwillig in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern. Unter den in der GRV aktiv Versicherten befinden sich knapp 18 Millionen Männer und 15,5 Millionen Frauen (alle Zahlen Stand 31.12.2004). In den alten Bundesländern finden wir 26,8 Millionen der aktiv Versicherten, was einem Anteil von 80% entspricht. In den neuen Bundesländern beläuft sich die Anzahl auf 6,5 Millionen Versicherte, also knapp 20%. Der größte Teil der aktiv Versicherten entfällt dabei auf die Gruppe der Beschäftigten (75%), gefolgt von den Leistungsempfängern nach SGB III mit 12%, wobei innerhalb der letztgenannten Gruppe aufgrund der Umsetzung der Hartz Gesetze nun stärker zu differenzieren wäre, in etwa aber als Gruppe der Erwerbslosen subsumiert werden kann. Die drittgrößte Gruppe mit gut 7% sind die geringfügig Beschäftigten ohne Verzicht auf Versicherungsfreiheit, in welcher Frauen mit ca. 78% deutlich überrepräsentiert sind. Dazu kommen bei den aktiv Versicherten u.a. bestimmte Selbstständige, Wehr- bzw. Zivildienstleistende, Pflegepersonen und weitere freiwillig Versicherte hinzu, die aber aufgrund ihrer geringen Anzahl nur eine untergeordnete Rolle spielen.⁵⁰ Die aktiv Versicherten finanzieren mit ihren Beitragszahlungen einen Großteil der Leistungen der GRV: Neben der in der politischen Diskussion zentralen Rente wegen Alters, welche gemessen an der Anzahl der ausgezahlten Renten den größten Anteil innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung einnimmt, existieren in Deutschland noch die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sowie die Renten an Hinterbliebene von Versicherten. Diese

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 13 und S. 131.

⁴⁸ Vgl. Wirth, Christian (2006): Soziale Sicherung der freien Berufe. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 690.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 694.

⁵⁰ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006 (Stand: 28.11.2006). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 26ff.

werden jeweils nochmals in verschiedene Unterrentenarten wie beispielsweise der ‚Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit‘ differenziert. Zusätzlich übernimmt die gesetzliche Rentenversicherung einen Anteil der Beiträge zur Krankenversicherung der Versicherten. Hinzu kommen Rehabilitationsmaßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit von Versicherten. Mit ca. 212 von insgesamt 235,6 Milliarden Euro (knapp 90%, Stand 2005) machen die Rentenzahlungen den größten Teil der Ausgaben der GRV aus, gefolgt von knapp 15 Milliarden Euro Krankenversicherungsbeitragszuschüssen (ca. 6%) und 4,7 Milliarden Euro für ‚Leistungen zur Teilhabe‘ und knapp 4 Milliarden Euro ‚Verwaltungs- und Verfahrenskosten‘. Finanziert wird die Gesetzliche Rentenversicherung durch Beiträge und Steuerzuschüsse. Im Jahr 2005 wurden knapp 169 Milliarden Euro durch Beitragseinnahmen aufgebracht, wovon ein Teil auf den Bund entfällt, z.B. bei der Übernahme von Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten. Gut 37,5 Milliarden Euro entfielen auf den ‚allgemeinen Bundeszuschuss‘, 17 Milliarden Euro auf den ‚zusätzlichen Bundeszuschuss‘, knapp 7 Milliarden Euro auf den Bundeszuschuss zur KnV und knapp 1,5 Milliarden auf Erstattungen, Vermögenserträge und sonstige Einnahmen. Der ‚allgemeine Bundeszuschuss‘ ist nicht zweckgebunden. Der ‚zusätzliche Bundeszuschuss‘ wird seit 1998 an die GRV gezahlt und dient der Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen der GRV. Im Rahmen der Einführung der sog. ‚Öko-Steuer‘ 1999 wurden die zusätzlichen Steuereinnahmen zur Senkung der Versicherungsbeiträge verwendet. Gleichzeitig sind die Beitragszahlungen für die Kindererziehungsleistungen aus dem allgemeinen Bundeszuschuss ausgegliedert worden und werden von seitdem als Beitragszahlungen an die GRV überwiesen.⁵¹ Insgesamt belaufen sich die Bundesmittel auf knapp 78 Milliarden Euro.⁵² Dies entspricht 33% der Einnahmen der GRV (Gesamteinnahmen ca. 231 Milliarden Euro) und 30% des Bundeshaushalts (Gesamtvolumen ca. 254 Milliarden Euro) im Jahr 2005. Dieser Anteil erscheint sehr hoch in Anbetracht der starken Beitrag-Renten-Kopplung und dem dahinter stehenden Äquivalenzprinzip innerhalb der Rentenberechnung: Wenn man die Höhe der Renten an die Höhe und Dauer der Beitragszahlungen koppelt und damit eine unmittelbare Verbindung zwischen beiden herstellt, dann kann die Finanzierung eigentlich nicht durch die von allen Personen erbrachten Steuerzahlungen geschehen. Dies wäre nur dann legitim, wenn der

⁵¹ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 364ff.

⁵² Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 163.

Finanzierungsanteil des Bundes in etwa dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen entspräche, wobei nach Döring der Bundeszuschuss in etwa dieser Größenordnung entspricht, eine Definition von ‚versicherungsfremd‘ aber nicht eindeutig ist.⁵³

Die Struktur der Rentenempfänger, bezogen auf Art der empfangenen Rente, innerhalb der GRV gliedert sich folgendermaßen auf:

Abbildung 3.1: Rentenbestand nach Rentnergruppen (Anzahl Rentnerinnen und Rentner am 1. Juli des jeweiligen Jahres)⁵⁴

Jahr	Renter insgesamt	Einzelrentner			Mehrfachrentner	Renten insgesamt
		insgesamt	Versichertenrenten	Renten wegen Todes		
1993	15.381.625	12.505.735	10.477.903	2.027.832	2.875.890	19.865.398
1998	18.207.778	14.813.477	12.793.903	2.019.574	3.394.301	22.363.375
2005	20.011.656	16.122.101	14.591.291	1.530.810	3.889.555	24.472.837

Wir können zunächst erkennen, dass sich die Zahl der Rentenempfänger im Zeitraum von 1993 bis 2005 um knapp 5 Millionen bzw. 30% erhöht hat. Damit ist ca. ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland Empfänger von Rentenzahlungen der GRV. Über drei Viertel der Rentenempfänger erhalten eine Rente, ein Viertel zwei und mehr. In diesem Zeitraum ist eine Zunahme in allen Rentnergruppen, abgesehen von den Einzelrentenempfängern bei den Renten wegen Todes, zu beobachten. Letztere Abweichung vom Trend dürfte an der Tatsache liegen, dass viele Witwen und Witwer selbst, wenn auch geringe, eigene Ansprüche erworben haben und damit unter die Gruppe der Mehrfachrentner fallen. Diese Vermutung scheint sich zu bestätigen, wenn man die einzelnen Rentenarten zur besseren Übersicht weiter ausdifferenziert:

⁵³ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 26.

⁵⁴ Quelle: Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 124 und S. 131; eigene Darstellung. Zahl der „Renten insgesamt“ ohne Erziehungsrenten, mit Renten nach Art. 2 RÜG. Restlichen Zahlen ohne Waisenrenten, Nullrenten, Knappschaftsausgleichsleistungen und ohne reine KLG. Die Zahl für 1992 war leider nicht verfügbar, weshalb in dieser Tabelle auf die früheste Angabe aus dem Jahr 1993 zurückgegriffen wurde. Bei den anderen Tabellen wurde wo möglich auf die Zahlen aus 1992 zurückgegriffen.

Abbildung 3.2: Rentenbestand nach Rentenarten I: Versichertenrenten (Anzahl Versichertenrenten von Männern und Frauen am 31. Dezember des jeweiligen Jahres)⁵⁵

Jahr	Versichertenrenten insgesamt	davon:					
		Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit insgesamt	Regelaltersrenten	Altersrenten			
				für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Menschen	wegen Arbeitslosigkeit/Altersteilzeitarbeit	für Frauen
1992	13.694.670	1.852.134	10.237.402	272.309	329.712	324.413	677.612
1998	16.396.200	1.936.060	9.697.332	781.660	687.943	1.419.266	1.860.553
2005	18.580.485	1.649.767	9.046.703	1.230.751	1.229.144	2.261.248	3.138.870

Abbildung 3.3: Rentenbestand nach Rentenarten II: Renten wegen Todes (Anzahl Renten wegen Todes von Männern und Frauen am 31. Dezember des jeweiligen Jahres)⁵⁶

Jahr	Renten wegen Todes insgesamt	Witwenrenten	Witwerrenten	Halbwaisenrenten	Vollwaisenrenten	Erziehungsrenten
1992	5.578.246	5.045.310	144.661	375.581	9.952	2.742
1998	5.941.116	5.200.035	317.670	405.184	9.280	8.947
2005	5.903.260	5.021.671	469.907	391.473	9.301	10.908

Man sieht, dass 18,5 Millionen bzw. ca. 75% der insgesamt 24,5 Millionen ausgezahlten Renten Versichertenrenten sind und etwa ein Viertel Renten wegen Todes. Innerhalb der Versichertenrenten beträgt der Anteil der Altersrenten mehr als 90% und der der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ca. 9%. Dies mag aus heutiger Perspektive nicht überraschen, doch sollte man berücksichtigen, dass die Invalidenversorgung, wie in Abschnitt 4.1 dargestellt, bei der Einführung des staatlichen Alterssicherungssystems im Jahr 1889 zunächst die tragende Rolle einnahm. Insgesamt entfallen damit knapp 70% aller Renten auf Versichertenrenten wegen Alters. Zu den Versichertenrenten kommen die Renten wegen Todes, die zu 85% Witwenrenten sind und sich wie die anderen Arten aus den Ansprüchen des Partners bzw. der Eltern ableiten. Die geäußerte Vermutung, dass die sinkende Zahl von Einzelrentnern mit Ansprüchen auf Renten wegen Todes aus Mehrfachansprüchen resultiert, scheint sich in Anbetracht von über 5 Millionen Witwenrenten gegenüber ca. 1,5 Millionen Einzelrenten wegen Todes, 3 Millionen Altersrenten für Frauen und 3,8 Millionen Mehrfachrentnern zu bestätigen.

⁵⁵ Quelle: Ebd., S. 117; eigene Darstellung. Zahlen ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.

⁵⁶ Quelle: Ebd., S. 120; eigene Darstellung. Zahlen ohne Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.

Darüber hinaus fällt das Wachstum mehrerer Versicherungsweige in den Jahren seit der Wiedervereinigung auf: So stieg die Zahl der Altersrenten für langjährig Versicherte, also die Gruppe der Versicherten mit mindestens 35 Versicherungsjahren, um 450%, die für schwerbehinderte Menschen um 370% und die wegen Arbeitslosigkeit/Altersteilzeitarbeit sogar um knapp 700% an. Im Gegenzug sank die Anzahl der Regelaltersrenten um ca. 12%, während die Gesamtzahl der Versichertenrenten um etwa 35% zunahm. Trotzdem ist die Regelaltersrente mit einem Anteil mit 48% an der Gesamtzahl der Versichertenrenten bis heute die gängigste Bezugsform in diesem Bereich der GRV. Allerdings lag ihr Anteil 1992 noch bei ca. 74%, d.h. es hat eine deutliche Verlagerung zwischen den einzelnen Rentenarten stattgefunden.

Nach der Darstellung der Versichertenstruktur wird nun auf die Berechnung und Finanzierung der Rentenzahlungen eingegangen. Die im Rahmen der Rentenreform 1992 geänderte Rentenformel ersetzte die ursprüngliche unserem heutigen Rentensystem zu Grund liegende Formel von 1957 (welche in Abschnitt 4.2 dargestellt wird), ohne dabei deren grundlegenden Charakter zu verändern. Wegen der bis heute gültigen Grundform (die Rentenformel wurde bis in die Gegenwart nur um weitere Faktoren ergänzt) soll diese im Folgenden näher erläutert werden:

Abbildung 3.4: Rentenformel von 1992 (1)⁵⁷

$$PE * RF * AR = MR$$

wobei PE = Persönliche Entgeltpunkte, RF = Rentenartfaktor, AR = Aktueller Rentenwert und MR = Monatliche Rente.

Bei dieser Darstellung muss allerdings berücksichtigt werden, dass die ‚persönlichen Entgeltpunkte‘ das Produkt der erworbenen ‚Entgeltpunkte‘ mit jeweils zugehörigem ‚Zugangsfaktor‘ sind. Daher erscheint folgende Darstellung der Rentenformel ab 1992 vollständiger:

⁵⁷ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 296.

Abbildung 3.5: Rentenformel von 1992 (2)⁵⁸

$$(EP * ZF) * RF * AR = MR$$

wobei EP = Entgeltpunkte, ZF = Zugangsfaktor, RF = Rentenartfaktor, AR = Aktueller Rentenwert und MR = Monatliche Rente und $(EP * ZF) = PE$

Einen ‚Entgeltpunkt‘ erhält der Versicherte, wenn sein jährliches Entgelt dem durchschnittlichen Arbeitnehmerverdienst in diesem Jahr entsprechen und er die erforderlichen Beitragszahlungen an die GRV abgeführt hat. Entsprechend erhält er bei einem überdurchschnittlichen mehr und bei einem unterdurchschnittlichen Jahresgehalt weniger Entgeltpunkte. Bei offiziellen Berechnungen zur ‚Standardrente‘ wird die fiktive Person des ‚Äquivalenzrentners‘ bzw. ‚Eckrentners‘ mit 45 Versicherungsjahren bei durchschnittlichem Entgelt zu Grunde gelegt.⁵⁹ Der ‚Zugangsfaktor‘ ergibt sich aus dem Beginn des individuellen Altersrenteneintritts und beträgt bei einem Regeleintritt 1,0. Er erhöht sich bei einem späteren bzw. verringert sich bei einem früheren Renteneintritt entsprechend. Damit reguliert der Zugangsfaktor das Verhältnis zwischen Höhe und Dauer der Rentenzahlungen. So sinkt die Rentenhöhe für jeden Monat, in dem die Erwerbsperson früher in Rente geht um 0,3%, also um 3,6% pro Jahr. Zu dieser Kürzung kommt, bedingt durch den früheren Austritt aus dem Erwerbsleben, zusätzlich noch das Fehlen weiterer erworbener Entgeltpunkte. Umgekehrt erhöht sich der Zugangsfaktor bei späterem Renteneintritt um 0,5% pro Monat, also um 6% pro Jahr. Der ‚Rentenartfaktor‘ reguliert, ausgehend von den persönlichen Entgeltpunkten, anhand der jeweiligen Art bzw. Aufgabe der Rente deren Höhe. Wieder beträgt der reguläre Faktor (z.B. bei der Altersrente oder Renten wegen voller Erwerbsminderung) 1,0, während Witwen-, teilweise Erwerbsminderungs- oder Waisenrenten (in Teilen nach einer Übergangsfrist) mit einem niedrigeren Faktor berücksichtigt und damit auch eine entsprechend geringere Höhe haben.⁶⁰ Der ‚aktuelle Rentenwert‘, dessen Höhe jährlich zum 1. Juli angepasst wird, entspricht der Höhe einer monatlichen Rente, die ein

⁵⁸ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 309.

⁵⁹ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 234.

⁶⁰ Für eine Übersicht der einzelnen Rentenartfaktoren: Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 311.

Durchschnittsverdiener für abgeführte Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung im Zeitraum von einem Jahr erhält.

Während die Entgeltpunkte eine Art ‚Bilanz‘ des Arbeitslebens in Bezug auf Dauer und finanziellen Erfolg darstellen und damit auch die Grundlage für die Differenzierungen der Rentenleistungen zwischen den einzelnen Versicherten bilden, der Zugangsfaktor Veränderungen bei der Rentenhöhe im Falle einer Abweichung vom jeweiligen Regelrenteneintrittsalter vornimmt und der Rentenartfaktor in Abhängigkeit von der Art der Rente bzw. je nach verfolgtem Sicherungsziel für Verringerungen bei den Rentenleistungen sorgt, bestimmt schlussendlich der aktuelle Rentenwert die konkrete Rentenhöhe für die Versicherten. Momentan beläuft sich dieser Wert auf 26,13 Euro in den alten bzw. 22,97 Euro in den neuen Bundesländern (Stand Juni 2006).⁶¹

Ein Blick auf die Rentenformel offenbart sofort, dass die auf ihr basierende Rentenberechnung in ihrem Grundgedanken rein linear verläuft, sofern man von der Anerkennung verschiedener Anrechnungszeiten und ähnlicher zu berücksichtigenden Regelungen absieht: So wäre die Rente einer Person mit 40 Beitragsjahren in etwa doppelt so hoch wie die einer Person mit nur der Hälfte an Beitragsjahren, sofern diese in ihrer Beitragszeit im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt gleiche Einkünfte hätten. Einen identischen Einfluss hat in diesem Modell auch das Einkommen (zumindest bis zum Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze, die momentan im Jahr 2007 bei 5250 Euro in den alten bzw. 4450 Euro in den neuen Bundesländern liegt) auf die Rentenhöhe nach Eintritt in den Ruhestand.

Die Formel der Rentenreform 1992 wurde in den letzten 15 Jahren mehrfach geändert. Die Änderungen bezogen sich dabei in der Regel auf die Berechnung des aktuellen Rentenwerts. Wurde ab 1957 – wenn dort auch innerhalb einer anderen Berechnungsart – bzw. 1992 zunächst die Brutto- bzw. Nettolohnentwicklung als Maßstab für Rentensteigerungen zu Grunde gelegt, kamen in den letzten Jahren sukzessive weitere neu festgelegte Faktoren in die Berechnungsformel hinzu. Zuletzt wurde 2004 der sog. ‚Nachhaltigkeitsfaktor‘ eingefügt, mit dem im Unterschied zu den bisherigen Varianten der Rentenformel auch das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern bei der Berechnung des aktuellen Rentenwerts berücksichtigt wird. Die bis heute gültige Rentenformel hat seit 2004 nun folgende Form:

⁶¹ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 312.

Abbildung 3.6: Rentenformel seit 2004⁶²

$$(EP * ZF) * RF * AR_t = MR$$

wobei
$$AR_t = AR_{t-1} * \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} * \frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} * \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) * \alpha + 1 \right)$$

und AR = aktueller Rentenwert, BE = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer, AVA = Altersvorsorgeanteil (ab 2010 einheitlich 4%), RVB = Rentenversicherungsbeitrag, RQ = Rentnerquotient, α = auf 0,25 gewichteter Faktor

Folgende Beobachtungen ergeben sich unmittelbar aus dem Betrachten der Formel zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts: Zunächst ist der Rentenwert des Vorjahres Ausgangspunkt der Berechnung. Entscheidend bei der Frage nach Steigerung oder Minderung des Rentenwertes sind Veränderungen bestimmter Indikatoren im Verhältnis zum Vorjahr: Sind die durchschnittlichen Bruttoeinkommen gestiegen oder gefallen? Haben sich der gesetzliche Rentenbeitrag und der private Riesteranteil gesenkt oder erhöht? Hat sich das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Rentenbeziehern (rechnerisch normiert zu dem Verhältnis zwischen ‚Äquivalenzbeitragszahlern‘ und ‚Äquivalenzrentnern‘) zu Gunsten der Beitragszahler verbessert oder verschlechtert? Während die erstgenannten Ergebnisse sich positiv auf den Rentenwert auswirken, würden letztere den Rentenwert senken. Momentan verhindert aber eine gesetzliche Regelung (§ 255e Abs. 5 SGB VI) ein Absenken des Rentenwerts bis zum Jahre 2011, wobei ein konstanter Rentenwert in Anbetracht inflationär bedingter Preissteigerungen dennoch zu einer Nettosenkung des Rentenniveaus führt. Der 2004 neu eingeführte Rentnerquotient versucht durch die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern sowohl den demographischen Veränderungen als auch dem Wandel am Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, da beispielsweise bei der Berechnung der Anzahl von ‚Äquivalenzbeitragszahlern‘ die Arbeitslosenzahl und die Verbreitung geringfügiger Beschäftigung entsprechend berücksichtigt wird. Man erkennt, dass die Frage nach der Höhe der Renten zwar zunächst eher wie eine rechnerische denn politische Entscheidung aussieht, die Wahl der Variablen mit ihren absehbaren Auswirkungen natürlich aus den verfolgten Zielen, die hauptsächlich aus Bemühungen zur Konsolidierung der Finanzen der GRV bestehen dürften, erfolgt. So sinkt beispielsweise durch die Einführung

⁶² Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 309.

des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel der Rentenzahlbetrag gegenüber den vorher bestehenden Regelungen bis 2030 um 7,7%, um im Gegenzug den Beitragssatz um 1,6% zu entlasten.⁶³

Zum Abschluss wird in diesem Abschnitt ein Blick auf die durchschnittlichen Zahlbeträge der Rentenversicherung geworfen, um einen Überblick über die monetären Leistungen zu schaffen:

Abbildung 3.7: Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten (Männer)⁶⁴

Jahr	Versichertenrenten insgesamt	davon:					
		Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit insgesamt	Regelaltersrenten	Altersrenten			
				für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Menschen	wegen Arbeitslosigkeit/Altersteilzeitarbeit	für langjährig unter Tage Beschäftigte
1992	780	725	442	1.020	996	994	1.687
1998(West)	870	775	408	1.109	1.090	1.073	1.467
2005 (West)	793	673	511	1.053	1.090	1.033	1.396
1998 (Ost)	860	681	976	1.026	918	912	907
2005 (Ost)	840	601	981	946	907	866	1.427

Abbildung 3.8: Durchschnittliche Zahlbeträge der Versichertenrenten nach Rentenarten (Frauen)⁶⁵

Jahr	Versichertenrenten insgesamt	davon:					
		Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit insgesamt	Regelaltersrenten	Altersrenten			
				für langjährig Versicherte	für schwerbehinderte Menschen	wegen Arbeitslosigkeit/Altersteilzeitarbeit	für Frauen
1992	364	492	205	430	532	564	541
1998(West)	461	573	203	476	642	627	631
2005 (West)	423	578	245	446	715	587	595
1998 (Ost)	635	587	325	645	645	651	663
2005 (Ost)	655	628	473	509	750	604	682

⁶³ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 326.

⁶⁴ Quelle: Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 67. Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG; vor 1980 ohne Knappschaft, da eine Geschlechtertrennung nicht möglich ist. Rentenhöhe in €/Monat (zur Vergleichbarkeit siehe Tabelle "Faktorenreihe zu den Zahlbeträgen"). Bei Daten zu 1992 Untererfassung auf Grund RRG '92 und Änderung des Datensatzaufbaus.

⁶⁵ Quelle: Ebd., S. 68. Für Anmerkungen siehe vorherige Fußnote.

Abbildung 3.9: Durchschnittliche Zahlbeträge der Renten wegen Todes nach Rentenarten⁶⁶

Jahr	Renten wegen Todes insgesamt	Witwen-/Witwerrenten	Witwenrenten	Witwerrenten	Halbwaisenrenten	Vollwaisenrenten	Erziehungsrenten
1992	391	453	483	149	137	258	486
1998(West)	416	477	520	178	147	290	579
2005 (West)	425	488	541	207	148	299	682
1998 (Ost)	387	449	520	203	144	285	583
2005 (Ost)	431	496	579	250	149	318	712

Wie man aus den Daten erkennt sind vor allem Frauen aus den alten Bundesländern akut vom Risiko der Altersarmut betroffen, während die Renten von Männern generell und von Frauen aus den neuen Bundesländern deutlich höher liegen. Zudem bewegen sich die durchschnittlichen Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit auf vergleichbar niedrigem Niveau. Die niedrigen Renten von Frauen dürften zu einem beträchtlichen Teil aber durch Witwenrenten ergänzt werden, wie ein Blick auf die Zahl der Rentenbezieher verdeutlicht hat. In Bezug auf die Situation der Geschlechter innerhalb der Rentenbezieher kann man feststellen, dass es im Jahr 2004 in der Bundesrepublik deutlich mehr weibliche (11.596.804) als männliche (8.215.659) Empfänger von Renten gab, der durchschnittliche Gesamtrentenzahlbetrag männlicher Empfänger mit 982,95 Euro aber ca. 40% über dem der weiblichen Empfängerinnen (692,76 Euro) lag. Bei den Einzelrentnern lag die durchschnittliche männliche Rente sogar 80% über der durchschnittlichen weiblichen.⁶⁷ Dies dürfte wahrscheinlich aus der im Durchschnitt geringeren Erwerbstätigkeit (die Erwerbsquoten von Frauen liegen in allen Altersstufen unter denen der gleichaltrigen Männer⁶⁸) und der niedrigen Vergütung und Arbeitszeit von Frauen⁶⁹ resultieren.

Insgesamt wird deutlich, dass man nicht von *den* Rentnern bzw. Rentenempfängern sprechen kann, sondern dass innerhalb der einzelnen Gruppen sorgfältig zu differenzieren ist. Ein Aspekt soll dabei, insbesondere in Anbetracht der zukünftigen Entwicklung, besonders betont werden: Vergleicht man die Regelaltersrenten mit den Renten für langjährig Versicherte, dann sieht man die Bedeutung einer möglichst langen und gut dotierten Erwerbsarbeit für die Rente. So liegt die Regelaltersrente mit 511 Euro im Jahre 2005 bei Männern aus den alten

⁶⁶ Quelle: Ebd., S. 71. Für Anmerkungen siehe vorvorherige Fußnote.

⁶⁷ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 242f.

⁶⁸ Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hg.) (2007): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. S. 12. Alle Zahlen Stand 2005.

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005): 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin. S. 160 sowie Abschnitt 3.1.3 in dieser Arbeit.

Bundesländern unter der Hälfte der langjährig Versicherten. Darin zeigt sich auch die sozialpolitische Gefahr der immer unstetiger werdenden Erwerbsbiographien, die im schlimmsten Fall zu einem nicht den Grundbedarf deckenden Rentenanspruch führen. Auf die sich vollziehenden Veränderungen am Arbeitsmarkt und den davon ausgehenden Auswirkungen wird in Abschnitt 3.3 eingegangen werden. Im Hinblick auf die demographische Entwicklung ist ein weiterer Anstieg der Anzahl von Rentenbeziehern zu erwarten, wobei dieser in den Jahren zwischen 2020 und 2030 voraussichtlich besonders stark ausgeprägt sein wird. Neben der quantitativen Zunahme dieser Gruppe dürfte aus rentenpolitischer Perspektive insbesondere die prozentuale Steigerung gegenüber dem Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter relevant sein. Nähere Erläuterungen finden sich dazu in Abschnitt 3.2.

3.1.2 Institutionelle Ausgestaltung der GRV

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wurde anhand der Größe des Versichertenkreises und des dahinter stehenden Finanzvolumens bereits die herausragende Bedeutung dieses Zweigs der Sozialversicherungen in der Bundesrepublik deutlich. Nun soll die institutionelle Ausgestaltung der GRV in Deutschland beschrieben werden.

Ein sofort auffallendes institutionelles Merkmal im deutschen System ist das Finanzierungsverfahren: Seit der Reform von 1957 sind die Rentenzahlungen in Deutschland umlagefinanziert,⁷⁰ das heißt, dass die Rentenzahlungen aus den laufenden Beitragszahlungen finanziert werden, im Gegensatz zu Kapitaldeckungsverfahren, bei denen jeder Versicherte individuelle und in der Regel private Sparleistungen vornimmt mit denen nach Beendigung des Erwerbslebens der Ruhestand finanziert wird. Dagegen erwirbt der Beitragszahler im Umlageverfahren durch seine Einzahlungen Ansprüche auf Rentenzahlungen im Ruhestand, die dann von den zum späteren Zeitpunkt Erwerbstätigen finanziert werden. Daher ist es auch falsch, im Umlageverfahren bei Fragen nach der Rentenhöhe auf die konkreten monetären Einzahlungen, beispielsweise in Form eines eigenen ‚Rentensparkontos‘, zu verweisen. Durch die Fixierung der Anspruchsberechnung auf geleistete Beiträge entstehen Leistungsansprüche gegenüber der GRV in der Regel nur auf diesem Wege. Ausnahmen sind die (seit 1999 bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit additive) Anrechnung von Kindererziehungszeiten, bei denen

⁷⁰ Ursprünglich existierte zunächst ein Abschnittsdeckungsverfahren, d.h. es wurde ein Beitrag in der Höhe festgelegt, dass die daraus resultierenden Beitragseinnahmen sowohl sämtliche Ausgaben decken als auch eine Reserve in Höhe einer Jahresauszahlung bilden sollten. 1969 wurde auf das prinzipiell heute noch gültige System der Umlagefinanzierung mit Schwankungsreserve umgestellt, welches im Laufe der Jahrzehnte ebenfalls mehrfach geändert wurde.

der Bund momentan für drei Jahre Beitragszahlungen im Rahmen eines Durchschnittsentgelts an die Rentenversicherung übernimmt, oder die Übernahme von Rentenbeitragszahlungen durch die Pflegeversicherung bei unentgeltlicher Ausübung von häuslicher Pflegearbeit. Beide Formen gelten ebenfalls als Beitragszeit. Zudem gibt es seit einigen Jahren die Möglichkeit in Zeiten der Erwerbstätigkeit mit Kindern bis zum zehnten Lebensjahr die gezahlten Beiträge nach dem Vorbild der 1972 eingeführten und bis zum Jahre 1992 anwendbaren ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ um bis zu 50%, und hier unterscheiden sich die Regelungen, auf maximal einen Entgeltpunkt pro Jahr aufzuwerten. Weiterhin lassen sich in Zeiten von Krankheit, Rehabilitation oder Schwangerschaft beitragsfreie Zeiten im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung, also der vom Versicherten durchschnittlich erbrachten Beitragsleistungen anrechnen.⁷¹ Im Falle des Bezugs von Arbeitslosengeld I werden nach § 166 SGB VI 80% der vorher gezahlten Beiträge bzw. seit dem 1. Januar 2007 im Falle von Arbeitslosengeld II Beiträge unter der Annahme eines Einkommens von 205 Euro (vorher 400 Euro) angerechnet. Dazu kommen verschiedene Sonderregelungen über die Anrechenbarkeit anderer Phasen, beispielsweise Ausbildungs- und Studienzeiten. Abgesehen von diesen Ausnahmeregelungen, mit denen sich die Rentenhöhe im Allgemeinen nicht erheblich steigern lässt, existieren so gut wie keine das Äquivalenzprinzip in Frage stellenden Möglichkeiten zur Rentensteigerung außerhalb der (abhängigen) Erwerbsarbeit.

Das Renteneintrittsalter beträgt zurzeit in der Regel 65 Jahre und wird, beginnend ab 2012, bis zum Jahre 2029 auf 67 Jahre erhöht. Parallel dazu werden die Eintrittsalter der anderen Renten ebenfalls um zwei Jahre angehoben, abgesehen von einigen Ausnahmen bei langjährig bzw. besonders langjährig Versicherten, bei denen dann aber teilweise höhere Abschläge (bis zu 14,4% sowie die verpassten Entgeltpunkte) in Kauf genommen werden müssen.

Die Gesetzliche Rentenversicherung untersteht dem Prinzip der Selbstverwaltung, das heißt die Verwaltungsaufgaben wurden vom Bund an die Sozialversicherung bzw. ihre Trägeranstalten übergeben. Das bedeutet, eine eigenständige der Versicherung zugehörige Verwaltung organisiert das operative Geschäft. Während der Bund also die rentenpolitischen Rahmenbedingungen (z.B. Höhe der Beitragssätze und Leistungen) regelt, ist es die Aufgabe der Selbstverwaltung, die organisatorische Funktionsfähigkeit und die Umsetzung der Beschlüsse durchzuführen. Neben den Auszahlungen von Renten organisieren die Rentenversicherungsträger, die den juristischen Status von Körperschaften öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung innehaben, Rehabilitationsmaßnahmen und bieten Beratungen

⁷¹ Für eine Übersicht der einzelnen Bestimmungen vgl. u.a. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 241-417.

zu rentenpolitischen Fragen an. Die Selbstverwaltung besteht neben der Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland auch innerhalb der Unfall- und Krankenversicherung.

Im Jahr 2005 wurde im Rahmen einer Organisationsreform die bis dato vorhandene Verwaltungsstruktur geändert.⁷² Bis zu diesem Zeitpunkt existierten parallel die Rentenversicherung der Arbeiter, die Rentenversicherung der Angestellten und die knappschaftliche Rentenversicherung. Die Arbeiterrentenversicherung war in 23 Landesversicherungsanstalten (LVA) organisiert, Träger der Angestelltenrentenversicherung war die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und die Bundesknappschaft sorgte für die Organisation der knappschaftlichen Rentenversicherung. Zudem kümmerte sich die Bundesbahnversicherungsanstalt um die Arbeiter der Deutschen Bahn und die Seekasse um die Arbeiter in Seemannsberufen. Dachverband dieser unterschiedlichen Träger war der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR). Mit der Organisationsreform 2005 wurde die Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten in diesem Bereich, die in Fragen der Rentenleistungen bereits seit Jahrzehnten nicht mehr bestand, aufgehoben und die Anzahl der Träger reduziert: Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger fusionierten zur ‚Deutsche Rentenversicherung Bund‘, die 22 Landesversicherungsanstalten zu momentan 15 Regionalträgern der Deutschen Rentenversicherung. Die Bundesknappschaft, die Seekasse und die Bundesbahnversicherungsanstalt formierten sich zu einem zweiten Bundesträger: ‚Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See‘.

Innerhalb der ‚Deutschen Rentenversicherung‘ existieren verschiedene Selbstverwaltungsorgane, darunter die 96-köpfige ‚Vertreterversammlung‘ die den 22-köpfigen Vorstand sowie das drei Personen umfassende ‚Direktorium‘ bzw. das neun Personen umfassende ‚Erweiterte Direktorium‘ wählt. Sämtliche Organe bestehen aus Vertretern der einzelnen Versicherungsträger. Die die Selbstverwaltung koordinierenden Gremien der Deutschen Rentenversicherung sind paritätisch durch Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite vertreten, die der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See im Verhältnis 2:1 zu Gunsten der Arbeitnehmer. Durch den Status als Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung können die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung Rechtsvorschriften für ihre Mitglieder, also die Versicherten, erlassen. Zudem besitzen sie ein Satzungsrecht, können also u.a. den Aufbau der Verwaltungsstruktur mitgestalten. Durch die Besetzung von ehrenamtlichen Leitungspositionen in den

⁷² Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 347ff.

Selbstverwaltungsorganen durch größtenteils hauptamtliche Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbandsfunktionäre haben diese einen „verbandsdominierten“⁷³ Charakter inne. Obwohl die Träger und Selbstverwaltungsorgane der Rentenversicherung aus juristischer Sicht nur den Auftrag zur Übernahme von verwaltungstechnischen Leistungen haben, geht ihre Rolle doch darüber hinaus: Nullmeier und Rüb attestierten beispielsweise dem VDR als privatrechtlicher Zusammenschluss der Rentenversicherungsträger 1993 eine „selten gewürdigte, gleichwohl überragende Bedeutung [...] in der Rentenpolitik.“⁷⁴ Der VDR stand zusammen mit der BfA an der Spitze einer „*Statushierarchie der Interessenverbände*“⁷⁵ in Rentenfragen, was ihnen einen besonderen Einfluss auf entsprechende politische Entscheidungen verschaffte. Der Einfluss des VDR beruhte auf seinem Status als privatrechtlicher Verein, durch den die öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Selbstverwaltung ihre Interessen nach außen stärker vertreten konnten, seiner aus der paritätischen Zusammensetzung resultierenden Rolle als „*zentrales Verhandlungs- und Kompromissgremium zwischen den Sozialpartnern*“⁷⁶ in rentenpolitischen Fragen, seiner staatlichen Unabhängigkeit in Verwaltungsstrukturen sowie insbesondere einer durch große Ressourcen ermöglichten „*Wissensdominanz*“⁷⁷ in Rentenfragen, die durch den Zugriff auf die Daten von Rentnern und Versicherten verstärkt wurde.⁷⁸ In Folge dieses Einflusses gehörten Spitzenrepräsentanten dieser Verbände insbesondere zu den „Rentenmännern“, dem „Inner Circle der Rentenpolitik“ bzw. „rentenpolitischen Entscheidungselite“⁷⁹. Dieser informelle Kreis umfasste in etwa 30 Personen, zu dem weiterhin die Rentenexperten der einzelnen Bundestagsfraktionen, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, einige Wissenschaftler sowie die Spitzen des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zählten. Wenn man die Gründe des damaligen Einflusses des VDR bzw. der BfA betrachtet, dann stellt sich die Frage, in wie weit deren Machtposition nach der Zusammenlegung dieser beiden Institutionen zur Deutschen Rentenversicherung im Rahmen der Organisationsreform bis zur Gegenwart noch besteht. Obwohl der VDR nun nicht mehr außerhalb der Selbstverwaltung als privatrechtlicher Verein bzw. Interessensvertreter auftreten kann, sondern nun selbst als Träger in die neu strukturierte Rentenversicherung integriert ist, dürften die anderen Merkmale weiterhin vorhanden sein: Eine starke von der

⁷³ Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. New York und Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 306.

⁷⁴ Ebd., S. 317.

⁷⁵ Ebd., S. 316. Hervorhebung im Original.

⁷⁶ Ebd., S. 318. Hervorhebung im Original.

⁷⁷ Ebd., S. 320. Hervorhebung im Original.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 317ff.

⁷⁹ Alle drei Zitate von ebd., S. 301.

Ministerialbürokratie getrennte (Selbst-)Verwaltung, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden innerhalb der Selbstverwaltungsgremien sowie mit den Spitzen der Politik und darüber hinaus ein beträchtlicher Einfluss auf die in der rentenpolitischen Diskussion zu Grunde liegenden Wissensressourcen. So kommt auch Ruland kurz vor der Umwandlung zu dem Ergebnis, dass trotz der Wandlung vom Verein zum Träger samt Namensänderung die Voraussetzungen für einen Erhalt seiner Rolle als „sehr wirksame Interessenvertretung der Rentenversicherung“ als „gut“ zu bewerten seien.⁸⁰ Allerdings kann der heutige tatsächliche Einfluss in letzter Konsequenz nur gemutmaßt werden, da sich Strukturen wie die der ‚Rentenmänner‘ und ähnliche Einfluss besitzende Netzwerke nur durch qualitative Analysen identifizieren lassen, was in diesem Rahmen nicht geleistet werden kann.

3.1.3 Analyse der Gerechtigkeitsprinzipien innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung

In diesem Abschnitt erfolgt ein kurzer Exkurs über die der GRV zu Grunde liegenden Gerechtigkeitsnormen. In einem ersten Schritt sollen diese identifiziert und danach auf ihre Legitimität und Sinnhaftigkeit überprüft werden. Die geltenden Regelungen werden dann im Anschluss auf Basis einer Überlegung zum notwendigen Vorhandensein von Chancengleichheit einerseits, aus einer das Verhältnis der Geschlechter betrachtenden Perspektive andererseits, kritisiert. Zuletzt wird auch auf die Thematik der Generationengerechtigkeit im Rentensystem eingegangen werden, nicht zuletzt aufgrund ihrer stetig zunehmenden Präsenz in renten- und finanzpolitischen Diskursen.

Es wurde bereits dargestellt, dass es sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung um eine beitragsfinanzierte Sozialversicherung handelt in der die Beiträge durch die sozialversicherungspflichtig d.h. in der Regel abhängig Beschäftigten aufgebracht werden und in der sich die späteren Auszahlungen zum größten Teil aus Höhe und Dauer der Einzahlungen ergeben. Ebenso wurde gezeigt, dass man bei einem solchen Finanzierungs-Leistungs-Verhältnis von einem ‚Äquivalenzprinzip‘ (Das Verhältnis zwischen gezahlten Beiträgen und empfangenen Leistungen ist möglichst äquivalent bzw. innerhalb der Gruppe der Rentenempfänger ist das Verhältnis der Renten zueinander äquivalent zur

⁸⁰ Ruland, Franz (2005): Die Geschichte des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger. Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Mitgliederversammlung des VDR am 23. Juni 2005 in Berlin. S. 10 und S. 11. http://www.deutscherentenversicherung.de/lang_de/nn_4836/DRV/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Archive__VDR/VDR__Mitgliederversammlung/2005/Ruland__Anlage__1,property=publicationFile.pdf/Ruland_Anlage_1. Rev. 2007-05-25

Einkommensposition während der Erwerbstätigkeit) oder einem ‚Beitragsprimat‘ (Die Höhe der gezahlten Leistungen resultiert aus den vorausgegangenen Beitragszahlungen) spricht. Durch die Anwendung dieses Prinzips überträgt sich die soziale Struktur innerhalb der Beschäftigten auf die Zeit nach dem Ruhestand, d.h. die Höhe der Rente spiegelt sozusagen eine Bilanz des Erwerbsleben wider, umgerechnet auf einen monetären Wert, wobei Erwerbsdauer und –verdienst die ausschlaggebenden Faktoren sind. Wir können also auch von einem Leistungsprinzip innerhalb der GRV sprechen.

Es macht Sinn, dieses Prinzip so pointiert herauszustellen, um die Unterschiede zu den Volksrentensystemen deutlich zu machen, die je nach Ausgestaltung unabhängig von der Erwerbsbiographie eine Grund- oder Mindestsicherung gewährleisten. Auch wenn in der Praxis, wie beschrieben, die Volksrentensysteme von den Erwerbstätigen auf obligatorischer oder fakultativer Ebene durch Zusatzaltersversorgungen ergänzt werden und somit nicht die einzige Säule der Alterssicherung sind. Denn mit Hilfe einer Gegenüberstellung dieser beiden Rentensysteme lassen sich einige normative Wertvorstellungen und daraus resultierende Folgen identifizieren, die sonst möglicherweise in der rentenpolitischen Diskussion überhaupt nicht berücksichtigt oder hinterfragt werden würden.

Was im deutschen Rentensystem auf den ersten Blick ins Auge fällt ist die enge Verknüpfung zwischen Beiträgen und Leistungen. Abgesehen von angerechneten Kindererziehungszeiten, Möglichkeiten zur Höherbewertung von Beitragszahlungen bei gleichzeitiger Kindererziehung, Übernahme von Beitragszahlungen durch andere Versicherungsträger bei Übernahme von Pflegetätigkeiten und Arbeitslosigkeit gibt es so gut wie keine Abweichungen vom Zusammenhang zwischen abhängiger Beschäftigung und dem Erwerb von Rentenansprüchen. Und dabei stehen mit Ausnahme der Anrechnung von Kindererziehungszeiten auch die anderen Ergänzungsleistungen mehr oder weniger eng im Zusammenhang zwischen tatsächlicher oder angenommener Erwerbsarbeit. An diesem grundlegenden Prinzip ändert sich auch nichts wenn man die im Laufe der Zeit hinzugekommenen Pflichtversichertengruppen im Bereich der Selbstständigen berücksichtigt.⁸¹ Nullmeier/Rüb diagnostizieren drei normative Grundlagen des Versicherungsprinzips der GRV: 1. Die Einkommensdifferenzierungen auf dem Arbeitsmarkt sollen sich in den Ruhestand übertragen, d.h. gleichwertige Leistungen auf dem Arbeitsmarkt sollen zu gleichen Rentenansprüchen führen, wobei die Gleichwertigkeit sich aus der Stellung in der Einkommenshierarchie herleitet. 2. Nur eine dauerhafte und langfristige Beschäftigung

⁸¹ Für eine Übersicht des Kreises der pflichtversicherten Personen siehe SGB VI, Erstes Kapitel.

führt zu dem sozialpolitischen Ziel der Lohnersatzfunktion der Rente 3. Die Leistung auf dem Arbeitsmarkt wird mit der Einkommensposition gleichgesetzt.⁸²

Nun steht ein in Fragen der Höhe nach Leistung differenzierendes Rentensystem nicht im grundlegenden Widerspruch zu den langfristigen Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu sozialer Ungleichheit:⁸³ Vor der Zeit der Wiedervereinigung stimmten 61% (1976), 55% (1984), 58% (1988) und seit dieser bis zum Jahr 2000 jeweils über 60% der Bevölkerung in den alten (1991: 64%, 1994: 62%, 1998: 64%, 2000: 66%) und trotz deutlicher Schwankungen in den neuen Bundesländern mindestens 44% (1991: 59%, 1994: 44%, 1998: 44%, 2000: 49%) der Aussage zu, dass Einkommens- Ansehensunterschiede als persönliche Leistungsanreize erforderlich sind. Insbesondere in den neuen Bundesländern strittiger, aber auf gesamtdeutscher Ebene doch eher zustimmend, wird dagegen die Frage nach der Auffassung beantwortet, ob Rangunterschiede zwischen Menschen als Ausdruck der individuellen Chancennutzung angesehen werden können. Dieser stimmen in den alten Bundesländern 1976 59% bzw. 1984 49% und im Zeitraum zwischen 1991 und 2000 mindestens 52% zu (1991: 53%, 1994: 57%, 1998: 52%, 2000: 60%), in den neuen Bundesländern finden sich hingegen starke Schwankungen mit 46% (1991), 34% (1994), 27% (1998) und 45% (2000). In der Frage nach der Legitimität von Verteilung nach Bedarfsgesichtspunkten, die mit der Aussage, dass das Einkommen sich nicht nur nach der Leistung des Einzelnen, sondern auch nach den Bedürfnissen eines „anständigen Lebens“ für seine Familie richten sollte, erfasst wird, zeigt sich kein eindeutiges Bild: In den neuen Bundesländern entwickelten sich die Zustimmungswerte von 49% (1991) zu 42% (1994) auf 55% (2000), während in den alten mit Werten von 46% (1984 und 1991) zu 40% (1994) auf 45% (2000) durchweg keine mehrheitliche Zustimmung festgestellt werden kann. Im Ergebnis lässt sich, bezogen auf diese Untersuchungsreihe, festhalten, dass „Westdeutsche vor allem am Ende der hier betrachteten Beobachtungsperiode im Hinblick auf die vorherrschenden Legitimationsprinzipien und Verteilungsnormen stärker zu affirmativ-legitimierenden und weniger zu kritisch-egalitären Haltungen als ihre ostdeutschen Landsleute“⁸⁴ tendieren. Auch wenn man diese grundlegenden Einstellungen zur Legitimität von Ungleichheit bei der Anwendung auf konkrete politische Fragen wegen der nur

⁸² Vgl. Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat. New York und Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 96f.

⁸³ Vgl. die vorgestellten Ergebnisse der ALLBUS-Untersuchungen von 1980 bis 2000 sowie ergänzender Daten des International Social Survey Programme (ISSP) von 1992 und 1999 zur Akzeptanz und Legitimität sozialer Ungleichheit in: Noll, Heinz-Herbert/Christoph, Bernhard (2004): Akzeptanz und Legitimität sozialer Ungleichheit - Zum Wandel von Einstellungen in West- und Ostdeutschland. In: Schmitt-Beck, Rüdiger/Wasmer, Martina/Koch, Achim (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Deutschland - Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 97-126.

⁸⁴ Ebd., S. 113.

beschränkten Übertragbarkeit nicht überstrapazieren sollte, so lässt sich dennoch im Hintergrund von Reformdebatten festhalten, dass: a) bei Fragen nach der Legitimation von sozialer Ungleichheit als Mittel zur Motivation und als Ausdruck von individueller Chancennutzung in der letzten Beobachtung im Bundesdurchschnitt eine knappe Mehrheit diese Prinzipien bejaht, b) gleichzeitig in der Gesamtheit eine ebenfalls knappe Mehrheit ein bedarfsorientiertes Einkommen ablehnt und c) in Bezug auf die langfristige Entwicklung „die zentrale Frage, ob soziale Ungleichheit im Zeitverlauf zunehmend akzeptiert und als angemessen und legitim angesehen wird oder an Akzeptanz und Legitimation verliert, [...] nicht eindeutig beantwortet werden“ kann.⁸⁵ In so weit dürfte der Äquivalenzgedanke der Rentenversicherung zwar nicht unumstritten, aber doch der am ehesten akzeptierte sein, obgleich man aufgrund der nicht überdeutlichen Zustimmungswerte auch eine prinzipielle Bejahung bestimmter sozialer Ausgleichskomponenten vermuten könnte. Unabhängig davon erscheint es aber angebracht, das dominierende Prinzip der Beitrags-/Leistungsorientierung in der Rentenversicherung anhand einiger Beobachtungen kritisch zu hinterfragen.

Diese Leistungsorientierung erscheint beispielsweise bei einer Betrachtung ihrer Auswirkungen vor dem Hintergrund (vermeintlich?) fehlender Chancengleichheit als problematisch: Zunächst kann man feststellen, dass sich aufgrund der Ableitung der Rentenansprüche aus den getätigten (Beitrags-)Vorleistungen soziale Ungleichheiten im Erwerbsleben auf eine größtenteils äquivalente (im Sinne der finanziellen Position) soziale Ungleichheit im Ruhestand übertragen. Nun gilt im Rahmen egalitärer Gerechtigkeitskonzeptionen, wie Meyer hinweist, die Prämisse, dass Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögen begründungspflichtig sind.⁸⁶ Durch den Zusammenhang von Erwerbsleben und Rentenhöhe müssen daher Unterschiede bzgl. Stellung und Einkommen auf dem Arbeitsmarkt legitimiert sein. Dieses erfordert wiederum als notwendige Bedingung das Vorhandensein von Chancengleichheit im Erwerbsleben, hier verstanden als die gleichen tatsächlichen und nicht nur rechtlichen Möglichkeiten für alle Individuen, sich (im Rahmen ihrer Fähigkeiten) Zugang zu dem Arbeitsmarkt zu verschaffen, um sich dort beteiligen und behaupten zu können. Um diese Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten wäre es jedoch notwendig, jede Person mit den gleichen Möglichkeiten zur Erwerbsbeteiligung auszustatten, wobei in diesem Prozess das Bildungssystem einen bzw. den entscheidenden Platz einnimmt. Dabei spielt die Zuweisung von Schülern auf die einzelnen Schularten eine besondere Rolle, nicht zuletzt weil „mit den Schulformen

⁸⁵ Ebd., S. 121.

⁸⁶ Vgl. Meyer, Thomas unter Mitarbeit von Breyer, Nicole (2005): Die Zukunft der Sozialen Demokratie. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 37.

Berechtigungen und Auswirkungen auf künftige Lebenschancen, Berufs- und Sozialstatus sowie kulturelle Selbstverständnisse verbunden⁸⁷ sind. Nun hat es nicht erst, aber insbesondere seit der Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten PISA Studie im Jahr 2000 eine intensive öffentliche Diskussion über eine Chancen(un-)gleichheit im deutschen Bildungssystem stattgefunden, die bis heute andauert. Dabei wird oft auf einen positiven Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft, Geschlecht und Ethnie einerseits, den Bildungschancen andererseits hingewiesen, der sich wiederum auf die Verteilung der weiteren Lebenschancen auswirkt.⁸⁸ So war im Jahr 2000 beispielsweise, gemessen an den tatsächlichen Bildungsbeteiligungen, die Chance für ein Kind aus einer ‚hohen‘ sozialen Herkunftsgruppe mehr als siebenmal größer ein Studium aufzunehmen als dies für ein Kind aus einer ‚niedrigen‘ Herkunftsgruppe der Fall war.⁸⁹ Obwohl diese Tatsache viele, auch außerschulische Ursachen haben dürfte, ändert dies trotzdem nichts an der Existenz eines Zusammenhangs zwischen Herkunft und Bildungschancen. Explizit drückt dies der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der damaligen rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahr 2005 aus: „Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wie auch der Zugang zum Studium wird nach wie vor durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt.“⁹⁰ Der Bericht weist sogar auf die bestehende Gefahr hin, dass das bestehende Schulsystem in den letzten Jahren die (bestehende) Chancenungleichheit möglicherweise sogar eher vergrößert anstatt verringert.⁹¹ Sofern diese Benachteiligungen nun tatsächlich bestehen, dann wäre unter der Annahme, dass soziale Ungleichheiten begründet sein müssen, nach der Legitimität der bestehenden Regelungen im Bildungs-, wegen der skizzierten Verknüpfungen aber auch im Rentensystem zu fragen. Stark verkürzt und zugespitzt kann man diese gerechtigkeits-theoretischen Betrachtungen so zusammenfassen, dass ohne ein Bildungssystem, das jedem Individuum unabhängig seiner sozialen wie kulturellen Herkunft die gleichen Chancen zur Verwirklichung auf dem

⁸⁷ Fölling-Albers, Maria (2005): Chancenungleichheit in der Schule – (k)ein Thema? Überlegungen zu pädagogischen und schulstrukturellen Hintergründen. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation. 25. Jahrgang, Heft 2. S. 204.

⁸⁸ Vgl. beispielsweise Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günther (2002): Chancengleichheit - eine unabgeholte Forderung zur Schulreform. In: Kampshoff, Marita/Lumer, Beatrix (Hg.): Chancenungleichheit im Bildungswesen. Opladen: Leske + Budrich. S. 28.

⁸⁹ Vgl. Isserstedt, Wolfgang/Middendorff, Elke/Weber, Steffen/Schnitzer, Klaus/Wolter, André (2004): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003 - 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. S. 119.

⁹⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2005): Lebenslagen in Deutschland - Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. S. 105.

⁹¹ Vgl. ebd., S. 90.

Arbeitsmarkt ermöglicht, ein die finanziellen Differenzen im Erwerbsleben auf die Phase des Ruhestands übertragendes Versicherungssystem als ungerecht und illegitim erscheint.

Ein weiterer Aspekt der Ausgestaltung der Rentenberechnung erscheint insbesondere aus einer die Situation der Geschlechter betrachtenden Perspektive problematisch, nämlich die Frage nach der generellen Definition und Bewertung von rentenrelevanten Leistungen der Versicherten: Abgesehen von den genannten Ausnahmen wie Kindererziehung, Pflege, etc. sind es vor allem abhängige Beschäftigungen, die in diesen Bereich fallen. Durch die Kopplung der Beiträge und Ansprüche an den Lohn bzw. das Gehalt erfolgt die Bestimmung des Wertes von Leistung bzw. der Arbeit in letzter Konsequenz durch den Markt. Bei in etwa gleicher Arbeitszeit erhalten Frauen durchschnittlich weniger Gehalt als ihre männlichen Kollegen, nach Angaben des sog. ‚Gender Datenreports‘ mindestens 20%, womit Deutschland innerhalb der EU zu den Staaten mit den größten Lohnunterschieden gehört.⁹² Nun dürften diese Unterschiede in der Regel nicht aus unmittelbarer Diskriminierung, sondern beispielsweise aus der schlechteren Bezahlung innerhalb bestimmter Branchen und Betrieben sowie den in der Regel größtenteils bei Frauen auftretenden Unterbrechungen der Erwerbsarbeit zwecks Kindererziehung resultieren. Dazu kommen jeweils im Durchschnitt ein jüngeres Alter, verbunden mit einer niedrigeren Qualifikation und einer kürzeren Betriebszugehörigkeitsdauer.⁹³ Der genannte Unterschied von mindestens 20% Lohnunterschied bei gleicher Arbeitszeit wird allerdings noch dadurch verstärkt, dass Frauen im Durchschnitt eher in Teilzeitarbeitsverhältnissen arbeiten als Männer: Arbeiteten im Jahr 2004 85% der männlichen abhängig Beschäftigten 36 Stunden und mehr, betrug dieser Anteil auf weiblicher Seite nur 51%. Umgekehrt arbeiteten nur 5% der männlichen abhängig Beschäftigten 20 Stunden und weniger, während sich der Anteil bei den weiblichen Beschäftigten auf 29% belief.⁹⁴ Näheres zu der Situation auf dem Arbeitsmarkt und Veränderungen der Erwerbsstrukturen findet sich in Abschnitt 3.3 dieser Arbeit.

In Bezug auf die rentenpolitische Diskussion relevant erscheinen damit neben der generell geringeren Beteiligung von Frauen auf dem Erwerbsmarkt in Form niedrigerer Erwerbsquoten⁹⁵ die geringeren Gehälter und Arbeitszeiten, die in der Folge zu deutlich niedrigeren Rentenansprüchen führen. Nun dürfte die geringere Präsenz auf dem Arbeitsmarkt vornehmlich aus der Tatsache resultieren, dass Frauen noch immer einen Großteil der

⁹² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005): 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin. S. 160.

⁹³ Vgl. ebd., S. 165.

⁹⁴ Vgl. ebd., S. 122.

⁹⁵ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Arbeitsmarkt. Zahlen und Fakten. <http://www.bpb.de/files/B19YYY.pdf>. Rev. 2007-05-23

unbezahlten Arbeit, nämlich Haushalt, Pflege und Erziehung, übernehmen. Nun ist die GRV insbesondere seit der Reform von 1957 auf das aus dieser Rollenteilung aufbauende Familienmodell, nämlich das eines männlichen und verheirateten Alleinernährers, der den Bedarf seiner den Haushalt organisierenden und die gemeinsamen Kinder erziehenden Ehefrau durch einen ausreichenden Familienlohn unterhalten kann, ausgerichtet, in dem nach Ruhestandseintritt des Ernährers für das Ehepaar eine möglichst den Lebensstandard sichernde Rente ausgezahlt werden soll. Im Falle des Todes des Ernährers leiten sich dann prozentuale Anteile seiner Rente auf die Frau ab, die von dieser Witwenrente ihren Unterhalt bestreitet. In den letzten Jahrzehnten hat es nun zwar Änderungen an der gesetzlichen Ausgestaltung in diesem Bereich gegeben, u.a. den Versorgungsausgleich bei Scheidung oder die Einführung des sog. ‚Rentensplittings‘. Trotz dieser Kompensationsmechanismen zur Besserstellung von Frauen ist damit das grundlegende Problem, die „Spaltung entlang der Geschlechterordnung“⁹⁶ bzgl. der eigenständigen Sicherung der Frau im Wohlfahrtsstaat, die in Deutschland zum größten Teil durch eine Beteiligung am Erwerbsleben erfolgt, nicht gelöst. Insbesondere dann nicht, wenn man den gesellschaftlichen Wandel berücksichtigt, der immer mehr flexiblere und vom klassischen Bild der verheirateten Alleinernährerfamilie abweichende Lebensformen hervorbringt. Aus feministischer Perspektive wird dieses Missverhältnis der Arbeitsteilung der Geschlechter im gesellschaftlichen und sozialpolitischen Rahmen entsprechend kritisiert, wobei die grundlegenden Betrachtungen, eben wegen der engen Verknüpfung mit dem Erwerbsleben, auch auf den Bereich der Rentenpolitik abgeleitet werden können.⁹⁷

Fraser beispielsweise entwirft in diesem Kontext ein „Umverteilung-Anerkennungs-Dilemma“⁹⁸, indem Frauen unter Gender-Gesichtspunkten sowohl von ökonomischer wie von kultureller Ungerechtigkeit betroffen sind. Diesem Ansatz zufolge äußert sich die geschlechterspezifische Ungleichheit einerseits wirtschaftlich in der erwähnten Aufteilung von produktiver und re-produktiver Arbeit zwischen den Geschlechtern sowie der Segmentierung des Arbeitsmarkts in entsprechend unterschiedlich bezahlten Männer- und Frauenberufe, andererseits auf einer kulturellen Ebene in einem Androzentrismus und Sexismus, der vermeintlich maskuline Merkmale und Eigenschaften gegenüber femininen

⁹⁶ Vgl. Bothfeld, Silke (2005): Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag. S. 59.

⁹⁷ Für einen Überblick über die Debatte des Verhältnis zwischen Geschlecht und Wohlfahrtsstaat vgl. Kulawik, Teresa (2005): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich. <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kulawik/kulawik.pdf>. Rev. 2007-05-27

⁹⁸ Fraser, Nancy (2001): Von der Umverteilung zur Anerkennung? Dilemmata der Gerechtigkeit in „postsozialistischer“ Zeit. In: Dies.: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp. S. 33. (Englische Originalausgabe: From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age. New York: Routledge. 1997).

bevorzugt.⁹⁹ Dabei sind Fraser zu Folge beide Dimensionen der Diskriminierung separat zu betrachten, aufgrund ihrer dialektischen Verknüpfung aber nur gemeinsam zu entschärfen. Bezogen auf den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat geht sie in einem anderen Aufsatz der Frage nach, auf welchem Wege es möglich ist eine durch eine „Gleichheit der Geschlechter“¹⁰⁰ gekennzeichnete Geschlechterordnung herzustellen und welche Bedingungen dazu erfüllt sein müssen. Anhand verschiedener Kriterien¹⁰¹ vergleicht sie dabei zwei in der öffentlichen Diskussion oft vorzufindende Alternativmodelle zur Herstellung von Geschlechtergleichheit, die sich aus den in der feministischen Theorie vertretenden Gleichheits- bzw. Differenzansätzen ergeben: Einerseits den Vorschlag über eine verstärkte Berufstätigkeit von Frauen („Das Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit“), andererseits die Idee einer Unterstützung und Bezahlung von informeller Betreuungsarbeit („Das Modell der Gleichstellung der Betreuungsarbeit“). Dabei entpuppen sich nach Fraser aus feministischer Sicht beide Modelle als nicht ausreichend.¹⁰² Vielmehr plädiert sie für ein „Modell der universellen Betreuungsarbeit“, in dem beide Geschlechter Teile der Erwerbs- und Betreuungsarbeit übernehmen und das mit einer Dekonstruktion der traditionellen Geschlechterrollen verbunden wäre.¹⁰³

Obwohl insbesondere letztgenanntes Modell als ein wünschenswerter Zustand begriffen werden kann, so mutet ein solcher Vorschlag in Anbetracht der gesellschaftlichen Verhältnisse als eher utopisch an. Vorrangiges Ziel muss es daher sein, durch Erhöhung der Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit von Frauen, zu der neben einer generellen Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch eine finanzielle Aufwertung von sog. ‚Frauenberufen‘ gehört, die Chancen einer eigenen (Ab-)Sicherheit von Frauen zu steigern. In diesem Kontext sind sowohl das neu eingeführte Elterngeld, das längere Leistungen bei teilweiser Übernahme der Erziehung durch beide Elternteile und damit zumindest im Ansatz eine Aufweichung der traditionellen Rollenmuster vorsieht, als auch der momentan diskutierte Ausbau der Betreuungsplätze für Kleinkinder als weitere kleine Schritte in eine richtige Richtung zu begreifen, auch wenn diese nur das Ziel der Vereinbarung von Familie und Beruf verfolgen und nicht die Besserstellung von Nicht-Erwerbsarbeit. Letztere hingegen würde

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 40f.

¹⁰⁰ Fraser, Nancy (2001): Nach dem Familienlohn: Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Dies.: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp. S. 70. (Englische Originalausgabe: After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment. New York: Routledge. 1997).

¹⁰¹ Die Kriterien lauten 1. Bekämpfung der Armut, 2. Bekämpfung der Ausbeutung, 3. Gleiche Einkommen, 4. Gleiche Freizeit, 5. Gleiche Achtung, 6. Bekämpfung der Marginalisierung und 7. Bekämpfung des Androzentrismus. Zur näheren Erläuterung der einzelnen Kriterien siehe ebd., S. 75-81.

¹⁰² Vgl. ebd., S. 98ff.

¹⁰³ Ebd.

sich eventuell durch die Schaffung von sozialstaatlichen Anrechten, die sich aus dem Bürgerstatus und nicht einem Fürsorge-Bedarf begründen, ergeben. Allerdings erscheinen letztgenannte Vorschläge nicht zuletzt aufgrund der sozialstaatlichen Tradition Deutschlands und der ihr innewohnenden besonderen Rolle der Familie als eher unwahrscheinlich. So lobenswert die Perspektive einer Dekonstruktion von Geschlechterrollen in Erwerbs- und Hausarbeit und eine damit verbundene ökonomische wie kulturelle Gleichstellung der Geschlechter auch ist, so dürfte doch eine Besserstellung von Frauen mittelfristig nur über eine höhere Beteiligung am Arbeitsmarkt erfolgen, bei der aber von Seiten der Regierungen die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um eine solche Partizipation überhaupt zu ermöglichen.

Ergänzend zu den beiden geäußerten Kritikpunkten an der Berechnung der Renten soll in diesem Abschnitt als dritter Punkt die Frage der Generationengerechtigkeit innerhalb der GRV angesprochen werden, nicht zuletzt weil Generationengerechtigkeit in den letzten Jahren ein in den Medien stets zunehmend verwendeter Begriff geworden ist, wie eine von Nullmeier durchgeführte Zählung der Verwendung dieses Begriffes in Qualitätszeitungen von 2001 bis 2004 nachweist.¹⁰⁴ Was ist aber unter Generationengerechtigkeit überhaupt zu verstehen? Während Gerechtigkeit a priori als normativer Begriff anzusehen ist, ist der Begriff der Generation entsprechend zu definieren um damit eine grundlegende Definition des Gesamtbegriffes herzuleiten, welcher dann in den rentenpolitischen Kontext gesetzt werden kann.

Tremmel unterscheidet zwischen drei bzw. vier Bedeutungen des Begriffs Generation:¹⁰⁵

1.a) Chronologische (temporale) Generation

Unter diesem Typ subsumiert man Angehörige einer bestimmten Altersgruppe, beispielsweise alle im Zeitraum 1960-1969 geborenen Männer. Aufgrund der Tatsache, dass mitteleuropäische Frauen mit knapp 30 Jahren ihr erstes Kind gebären, kann man zum Beispiel auch die Unterdreißigjährigen als ‚junge‘, die 30-60jährigen als ‚mittlere‘ und die Übersechzigjährigen als ‚ältere Generation‘ definieren. Je nach Themengebiet sind in diesem Punkt aber auch davon abweichende Grenzen definierbar.

1.b) Chronologische (intertemporale) Generation

Unter diesem Begriff kann man die Menge der heute lebenden Menschen als Generation erfassen. Daraus folgt, dass im Unterschied zur erstgenannten chronologischen Definition

¹⁰⁴ Vgl. Nullmeier, Frank (2004): Die politische Karriere des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ und seine wissenschaftliche Bedeutung. In: Generationengerechtigkeit! Nr. 3/2004. S. 9.

¹⁰⁵ Vgl. Tremmel, Jörg (2006): Die Kunst des Generationenvergleichens. SRzG-Studien 2/2006. S. 5ff. http://www.srzg.de/ndeutsch/5publik/3art/SRzG-Studie%202_2006.pdf. Rev. 2007-05-24

unter 1.a) nur eine Generation gleichzeitig leben kann. Das würde wiederum bedeuten, die in den z.B. nächsten 50 Jahren geborenen Menschen als ‚nachkommende‘ und die in den letzten Jahrzehnten verstorbenen Menschen als ‚vorhergehende Generation‘ zu definieren.

2.) Gesellschaftliche bzw. soziologische Generation

Im Gegensatz zu oben genannten zeitlichen Definitionen bezieht sich der Typ der gesellschaftlichen Generation auf „eine Gruppe von Menschen, deren Einstellungen, Orientierungen und Verhaltensweisen zu einem signifikanten Grad homogen sind.“¹⁰⁶

Ausgehend von dem Aufsatz ‚Das Problem der Generationen‘ von Karl Mannheim¹⁰⁷ ist zwischen den drei Tatbeständen ‚Generationslagerung, Generationszusammenhang, Generationseinheit‘¹⁰⁸ zu unterscheiden. Ersteres bezeichnet das Zusammenfallen von Jugendphase und potentiell identitätsstiftendem historischen Ereignis. Tremmel nennt in diesem Kontext als mögliche Beispiele das Ende des 2. Weltkriegs, die Zeit um 1968, den Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 oder den Anschlag vom 11. September 2001.¹⁰⁹ Geschieht in dieser historischen Situation eine solche Identifikation, dann entsteht ein Generationszusammenhang, d.h. ein Ereignis vermag es einen Großteil der Jugend nachhaltig zu prägen. Innerhalb eines Generationszusammenhangs können nun Generationseinheiten entstehen. Diese sind durch „ein einheitliches Reagieren, ein im verwandten Sinne geformtes Mitschwingen und Gestalten der gerade insofern verbundenen Individuen einer bestimmten Generationslagerung“¹¹⁰ charakterisiert. Mit anderen Worten: Eine Generationseinheit liegt dann vor, wenn eine Gruppe der einer Generationslagerung Angehörigen ähnliche Reaktion und Ansichten entwickelt. Dabei können auch mehrere Generationseinheiten zeitgleich innerhalb desselben Generationszusammenhangs auftreten, z.B. die Gruppen von jugendlichen Faschisten und Kommunisten innerhalb der Weimarer Republik, die zwar beide durch das Ende des 1. Weltkriegs und das Entstehen der Republik geprägt wurden, aber daraus unterschiedliche Schlüsse zogen.¹¹¹ Aufbauend auf den Definitionen dieser drei Begriffe werden in der heutigen Generationenforschung unter dem Begriff gesellschaftliche Generationen vor allem Generationseinheiten im Sinne Mannheims verstanden. Bekanntestes Beispiel einer solchen Generationseinheit dürfte der Begriff der ‚68‘er Generation‘ sein.

¹⁰⁶ Ebd., S. 6.

¹⁰⁷ Vgl. Mannheim, Karl (1928): Das Problem der Generationen. In: Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie. Heft 7/1928. S. 157-185. Fortsetzung des Artikels in Heft 8/1928. S. 309-330.

¹⁰⁸ Ebd., S. 309.

¹⁰⁹ Vgl. Tremmel, Jörg (2006): Die Kunst des Generationenvergleichens. SRzG-Studien 2/2006. S. 6. http://www.srzg.de/ndeutsch/5publik/3art/SRzG-Studie%202_2006.pdf. Rev. 2007-05-24

¹¹⁰ Mannheim, Karl (1928): Das Problem der Generationen. In: Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie. Heft 8/1928. S. 313.

¹¹¹ Vgl. Tremmel, Jörg (2006): Die Kunst des Generationenvergleichens. SRzG-Studien 2/2006. S. 6. http://www.srzg.de/ndeutsch/5publik/3art/SRzG-Studie%202_2006.pdf. Rev. 2007-05-24

3.) Familiäre Generation

Als letzte Kategorie kann man Generation auf der Familienebene als Abfolge von Geburten innerhalb einer Abstammungslinie begreifen. In diesem Sinne entsteht mit der Geburt des ersten Nachkommens eine neue Generation innerhalb der Familie. Aufgrund verschiedener Geburtsabfolgen können innerhalb einer Familie ältere Generationen biologisch jünger als nachkommende Generationen sein.¹¹²

Es erscheint einleuchtend, dass zum Vergleichen von Generationen in Themen wie der Rentenversicherung über einen zeitlichen Verlauf weder die gesellschaftlichen noch die familialen Generationen geeignet sind. Hingegen erscheint die Verwendung von Generation in einem chronologischen (temporalen) Sinne angebracht, da mit letzterem Konzept über die Festlegung von zeitlichen Bezugspunkten Vergleiche zwischen verschiedenen Jahrgängen und Generationen grundsätzlich erst ermöglicht werden. Nach dieser im Sinne des Themas erfolgten Definition von Generationen erfolgt nun die Hinwendung zum Begriff der Generationengerechtigkeit: Tremmel versucht sich einer Definition von Generationengerechtigkeit in Bezug auf die Altersversorgung dahingehend zu nähern, in dem er zunächst feststellt, dass eine generationengerechte Gesellschaft dann erreicht ist, wenn nachrückende Generationen die gleichen oder gar größere Chancen auf Bedürfnisbefriedigung haben wie die vorherigen Generationen.¹¹³ Reduziert auf die Betrachtung der Rentenversicherung würde daraus folgern, dass Generationen (verstanden als „Kohorten von etwa 30 aufeinander folgenden Jahren“¹¹⁴) *finanziell* gleichgestellt sein müssten. In der Literatur häufig verwendete Mittel zur Feststellung von (finanzieller) Generationengerechtigkeit in solchen Bereichen sind u.a. die Generationenbilanzierung und insbesondere im Bereich der Alterssicherung die Berechnung der impliziten Renditen der Rentenversicherung.¹¹⁵ Gemeinsames Ziel der beiden genannten Konzepte ist es herauszufinden, in welchem Verhältnis die voraussichtlichen Lebenseinnahmen und –ausgaben innerhalb eines Bereiches stehen, um damit einen direkten Gesamtlebensverlaufvergleich über die unterschiedlichen finanziellen Be- und Entlastungen

¹¹² So kann theoretisch eine Tante jünger als ihre Nichte sein, zum Beispiel wenn ein Paar im Jahr 1981 einen Sohn und im Jahre 2006 eine Tochter bekommt, der Sohn aber im Alter von 23 Jahren im Jahr 2004 Vater einer Tochter wird.

¹¹³ Vgl. Tremmel, Jörg (2003): Generationengerechtigkeit und Rentenbesteuerung. In: Rose, Manfred (Hg.): Integriertes Steuer- und Sozialsystem. Heidelberg: Physica. S. 422.

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Vgl. für Darstellung der unterschiedlichen Konzepte: Färber, Gisela (2006): Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Nachrichten der Deutschen Rentenversicherung Hessen. Heft 2/2006. S. 25ff.

der einzelnen Geburtsjahrgänge zu erhalten. Bezogen auf das Rentensystem würde man hier die (bereits getätigten bzw. noch voraussichtlich zu leistenden) Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung mit den (bereits erhaltenen bzw. noch voraussichtlich zu erwartenden) Auszahlungen vergleichen und daraus eine die Verzinsung der Beitragszahlungen ableiten.¹¹⁶ Die unterschiedlichen Verzinsungen der einzelnen Jahrgänge werden dann gegenübergestellt, um damit Aussagen über finanzielle (Un-) Gleichbehandlungen zwischen den Jahrgängen treffen zu können. Generationengerechtigkeit in diesem Sinne würde dann also vorliegen, wenn die Rendite innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung für jeden Jahrgang identisch wäre.

Wie sehen diese Berechnungen konkret aus? Erwartungsgemäß unterscheiden sich die Berechnungen der zukünftigen Renditen innerhalb der GRV je nach Auftragsgeber solcher Studien: Während beispielsweise das dem Verbund der Deutschen Bank- und Zürich-Gruppe zugehörige Deutsche Institut für Altersvorsorge (DIA) zu dem Ergebnis kommt, dass die reale Rendite für bestimmte Jahrgänge und Einkommensgruppen in Zukunft sogar negativ ausfallen kann,¹¹⁷ betont die Deutsche Rentenversicherung in ihrer Funktion als Träger, dass die Renditen langfristig positiv bleiben werden. Dabei liegen den jeweiligen Untersuchungen verschiedene wirtschaftliche und demographische Entwicklungsannahmen sowie methodische Unterschiede zu Grunde, beispielsweise eine Differenzierung zwischen nominaler und realer Rendite. In diesem Kontext weist die Stiftung Warentest, die in einer Studie aus dem Jahr 2006 ebenfalls zu dem Ergebnis positiver (nominaler) Renditen für die von ihr untersuchten Geburtsjahrgänge bis 1965 kommt, darauf hin, dass die Berücksichtigung von Preissteigerungen in diesem Kontext unzulässig sei.¹¹⁸ Der Grund dafür ist die Tatsache, dass Preissteigerungen bei Renditeuntersuchungen privater Altersvorsorgeprodukte in der Regel nicht berücksichtigt werden, und daher die reale Renditeentwicklung der GRV zum Vergleich nur bedingt aussagekräftig ist. Aber auch bei einer entsprechenden Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Berechnungsarten erscheinen Renditevergleiche zwischen privatwirtschaftlichen Versicherungen und der Gesetzlichen Rentenversicherung als nicht sehr aussagekräftig: Obwohl beiden Typen prinzipiell ein Äquivalenzprinzip zu Grunde liegt, wohnen der GRV jedoch zusätzlich soziale Ausgleichsfaktoren wie die Invaliden- und Hinterbliebenenrenten inne. Ebenso bezahlen Frauen trotz längerer Lebenserwartung und

¹¹⁶ Vgl. Tremmel, Jörg (2006): Die Kunst des Generationenvergleichens. SRzG-Studien 2/2006. S. 18ff. http://www.srzg.de/ndeutsch/5publik/3art/SRzG-Studie%202_2006.pdf. Rev. 2007-05-24

¹¹⁷ Vgl. Otnad, Adrian/Schnabel, Reinhold (2006): Rente mit 67 - Konsequenzen für Versicherte, Rentensystem und Arbeitsmarkt. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge. S. 79ff.

¹¹⁸ Vgl. Finanztest (2005): Immer im Plus. In: Finanztest 5/2006. S. 30-33.

damit auch Bezugsdauer den gleichen Beitragssatz, wobei seit kurzer Zeit auch bei privaten Riesterverträgen sog. ‚Unisex-Tarife‘ vorgeschrieben sind.

Zudem kann man das Prinzip des Renditevergleichs in der Gesetzlichen Rentenversicherung als Messzahl für Generationengerechtigkeit prinzipiell in Frage stellen. Ebert weist auf folgende Probleme dieser Methode hin:¹¹⁹ Zunächst erscheint eine Eingrenzung von Gerechtigkeit zwischen den Generationen auf die Rendite innerhalb der GRV als nicht zulässig, da diese nur einen Teil der Transfers und Leistungen zwischen den Generationen erfasse. So würden beispielsweise sowohl nicht-monetäre Leistungen wie Erziehung, als auch infrastrukturelle und private Erbschaften zwischen den jüngeren und älteren Jahrgängen nicht berücksichtigt. Zudem handele es sich bei der GRV um eine intergenerationelle Solidargemeinschaft, die sich nicht rechnerisch in ein Aufwand-Ertrags Verhältnis umdeuten lassen könne. Einen weiteren Grund zur kritischen Betrachtung dieses Prinzips sieht Ebert in der Tatsache, dass sich aus demographischen Umständen ergebende Lastenverschiebungen zwischen einzelnen Jahrgängen nicht als ungerechte Behandlung jüngerer Generationen umdeuten lassen können: „In umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen ist das „Gesetz“ der fallenden Rendite bei wachsender Alterslast offenkundig.“¹²⁰ Befürworter des Umlageverfahrens weisen ergänzend darauf hin, dass dieses Problem auch kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme betreffe, da langfristig durch die demographischen Veränderungen eine geringere Nachfrage auf dem Kapitalmarkt entstehe. Dies hätte zur Folge, dass durch die notwendigen Verkäufe des Angesparten zur Deckung des finanziellen Bedarfs der Ruheständler in der Zukunft die bestehenden Anlagen aufgrund der demographisch bedingten sinkenden Nachfrage einen Wertverlust erleiden werden (Hypothese des ‚Asset Meltdown‘). Weiterhin kritisiert Ebert die Nichtberücksichtigung der historischen Ebene, in der jede Generation vor einmaligen Situationen gestellt wurde, d.h. weil von vorneherein keine Gleichbehandlung von Generationen existiert, ist auch ein Anspruch auf mindestens konstante Renditen nicht begründbar. In diesem Punkt lohnt es sich auf die Rentenreform 1957 und die Debatte um Renditegleichheit einzugehen: Im Rahmen der Reform stiegen die gezahlten Renten sprunghaft an, die Beiträge erhöhten sich ebenfalls (siehe Abschnitt 4.2.1 für genauere Zahlen). Vor 1957 bestehende Beschäftigung war mit niedrigeren Beiträgen innerhalb eines in Fragen der Leistungen geringeren Systems verbunden, welche aber nach der Reform im Ruhestand entsprechend höher vergütet wurden, da von nun an die neuen Regelungen zu höheren Rentenzahlungen führten. Bezogen auf die Renditedebatte bedeutet dies, dass erst

¹¹⁹ Vgl. Ebert, Thomas (2005): Generationengerechte Alterssicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 6-13. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03587.pdf>. Rev. 2007-05-28

¹²⁰ Ebd., S. 8.

frühestens ab dem Jahr 1957 Beschäftigte diesen einmaligen Vorteil nicht mehr geltend machen konnten, und daher – im Falle einer angenommenen Versicherungsdauer von 45 Beschäftigungsjahren – erst Rentenzugänge ab dem Jahr 2002 in ihrer Rendite mit späteren Jahrgängen verglichen werden könnten, da ab diesem Zeitpunkt ein Vergleich der Leistungen im gleichen System vorliegt. Nun wurde seit 1957 das staatliche Rentensystem ebenfalls wieder vielfach geändert, d.h. Renditevergleichen zwischen weit auseinanderliegenden Jahrgängen liegen jeweils andere Rechtslagen zu Grunde, welche wiederum das Ziel des Vergleichens erschweren oder gar unmöglich machen. Bezüglich des Zusammenhangs zwischen Beiträgen und Leistungen skizziert Ebert einen weiteren Kritikpunkt am Konzept der Generationengerechtigkeit durch Renditegleichheit: „In einem umlagefinanzierten Rentensystem mit lohnbezogenen Beiträgen können die Renditen weder durch Absenkung des Rentenniveaus, noch durch Abbremsen der Rentendynamik verbessert werden.“¹²¹ Dies liegt daran, dass niedrige Beiträge zur Rentenversicherung zwar heute entlastend auf die Versicherten wirken, in der Zukunft aber auch geringere Rentenzahlungen mit sich bringen. Man kann diesen Gedanken zur Veranschaulichung idealtypisch weiterentwickeln, wenn man eine jährliche Beitragssatzerhöhung zur GRV um 1% annehmen würde. Nach Angaben der GRV sorgt eine Erhöhung des Beitragssatzes um 1% momentan zu einer Einnahmensteigerung von ca. 10 Milliarden Euro.¹²² Damit würde (im Falle konstanter Erwerbsbeteiligung und positiver Lohnentwicklungen) das Beitragsaufkommen jährlich zunehmen, was durch das Umlageverfahren den Rentenempfängern zu Gute käme und damit deren Rendite im Vergleich zum jetzigen Beitragssatz stetig steigen lassen würde. Nun wäre eine solche Entwicklung des Beitragssatzes u.a. wegen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie der zunehmenden unvertretbaren Belastung der Erwerbstätigen natürlich nicht möglich, weshalb dessen Steigerungspotential beschränkt ist. Im Umkehrschluss sinkt daher im Fall konstanter Beitragssätze und Beschäftigungsraten bei steigender Anzahl von Rentenempfängern die Rendite.

Allerdings sei in diesem Kontext auf Rentenreformmodelle, beispielsweise die Teilungslösung der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen,¹²³ hingewiesen, die zwar auf eine Angabe der konkreten Renditeentwicklung verzichten, aber zumindest nach

¹²¹ Ebd., S. 9.

¹²² Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006 (Stand: 28.11.2006). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 10.

¹²³ Vgl. Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhrling. S. 149-240 und Tremmel, Jörg (2003): Generationengerechtigkeit und Rentenbesteuerung. In: Rose, Manfred (Hg.): Integriertes Steuer- und Sozialsystem. Heidelberg: Physica. S. 421-436.

eigenen Berechnungen innerhalb bestimmter Zeiträume ein höheres Rentenniveau bei gleichzeitig niedrigeren Beitragssätzen prognostizieren.

Was kann zusammenfassend über die Verknüpfung von Generationengerechtigkeit und Gesetzliche Rentenversicherung festgestellt werden? Zunächst erscheint die mediale Aufmerksamkeit in diesem Kontext als gerechtfertigt, da es in der Vergangenheit tatsächlich versäumt wurde, das Gesetzliche Rentensystem frühzeitig an die sich verändernden Rahmenbedingungen von Arbeitsmarkt und Gesellschaft anzupassen.¹²⁴ Umgekehrt erscheint das Heraufbeschwören eines Generationenkonflikts aufgrund einer renditetechnisch begründeten Schlechterstellung von jüngeren gegenüber älteren Generationen, die bei näherem Hinsehen oftmals nur der Erhöhung der Verkaufszahlen von privaten Altersvorsorgeprodukten zu dienen scheint, als mindestens ebenso unverantwortlich. Auch deshalb, weil die Zustimmung zu einem demokratischen Staat nicht zuletzt von der Zustimmung zu den innerstaatlichen Systemen, darunter auch die Alterssicherung, abhängig ist.¹²⁵ Aus diesem Grund ist auch aggressive Kritik, die (bewusst?) strukturelle Merkmale wie die Hinterbliebenen- und Invalidenversorgung, die Anrechnung beitragsfreier Zeiten oder das Umlageverfahren in einen Leistungsvergleich mit nach anderen Kriterien ausgestalteten Privatversicherungen setzt, als mindestens fragwürdig zu beurteilen. Umgekehrt erfolgt aus der Notwendigkeit der Legitimität der Alterssicherung auch die Aufgabe an die Politik, mit langfristigen und verlässlichen Anpassungen der GRV an die sich vollziehenden Veränderungen ihre Stabilität und Leistungsfähigkeit für die zukünftigen Generationen aufrecht zu erhalten. Auch weil diese Anpassungen nicht bzw. zu spät erfolgt sind, hat die politische Entscheidungsebene heute mit besonderem öffentlichen Druck in rentenpolitischen Entscheidungen zu kämpfen.

3.2 Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf die GRV

Der Begriff ‚demographischer Wandel‘ wird in der Bundesrepublik vor allem im Kontext mit einer Alterung der Gesellschaft und den damit verbundenen Folgekosten für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung gesehen. Dabei ist Alterung der Gesellschaft als eine Zunahme älterer Menschen und einer Abnahme jünger Menschen zu verstehen, die zu einer demographischen Strukturveränderung im Altersaufbau zugunsten der älteren Jahrgänge

¹²⁴ Siehe die Abschnitte 3.2 und 3.3 für eine nähere Darstellung.

¹²⁵ Vgl. Dallinger, Ursula (2005): Generationengerechtigkeit – Wahrnehmung in der Bevölkerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 8/2005. S. 33.

führt.¹²⁶ Obwohl die skizzierte Beschränkung des Begriffes des ‚demographischen Wandels‘ im Allgemeinen zu kurz greift, wird auch im Rahmen dieser Arbeit die Betrachtung der Auswirkungen der Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sich ebenfalls hauptsächlich auf das Rentensystem konzentrieren. Wie bereits dargestellt ist unser Rentensystem vom grundsätzlichen Prinzip umlagefinanziert, d.h. die Erwerbstätigen bzw. der Staat im Fall von Nicht-Erwerbstätigen finanzieren mit ihren monatlichen Beiträgen die zeitgleichen Auszahlungen an die Rentenempfänger. Dazu kommen von Seiten des Bundes die bereits erwähnten Zuschüsse. Daraus folgt zunächst, dass die Einnahmen mindestens den im gleichen Zeitraum stattfindenden Auszahlungen entsprechen müssen, um die GRV in einem finanziellen Gleichgewicht zu halten. Sofern wir nun das gegenwärtige Rentensystem mit seinen Merkmalen Umlagefinanzierung, Beitrags-Leistungs-Kopplung (Äquivalenzprinzip) und relativ festem Regelrenteneintrittsalter zu Grunde legen, dann lassen sich zwei Entwicklungen beschreiben, die das angestrebte Gleichgewicht zwischen Beitrags- und Zuschusseinnahmen auf der einen und Rentenauszahlung auf der anderen Seite belasten:

- a) Das Verhältnis zwischen jungen und alten Menschen, und damit auch jenes zwischen potentiellen Einzahlern und Empfängern verändert sich zu Ungunsten der jüngeren Menschen, so dass weniger junge Menschen die Rentenansprüche einer zunehmend größeren Gruppe von Rentenempfängern aufbringen müssen.
- b) Das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben verändert sich, bedingt durch Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, rentenpolitischen Entscheidungen oder gesellschaftlichen Veränderungen, zu Ungunsten der Einnahmen.

Während im nächsten Abschnitt die unter b) genannten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt behandelt werden, soll im Folgenden die unter Punkt a) angesprochene Problematik thematisiert werden. Demographische Veränderungen sind in der Regel das Ergebnis von Entwicklungen in drei Bereichen: Dem Geburtenniveau (Fertilität), der Sterblichkeit (Mortalität) sowie der Ein- und Auswanderung (Migration).¹²⁷

Das Geburtenniveau wird durch die ‚zusammengefasste Geburtenziffer‘ gemessen welche die durchschnittliche Geburtenanzahl von Frauen im gebärfähigen Alter innerhalb eines gewählten Zeitraums angibt. In der Regel ist dies die Summe der jeweiligen Geburtenziffern von Frauen im Alter zwischen 15 und 50 Jahren innerhalb eines Jahres.¹²⁸ Momentan beträgt

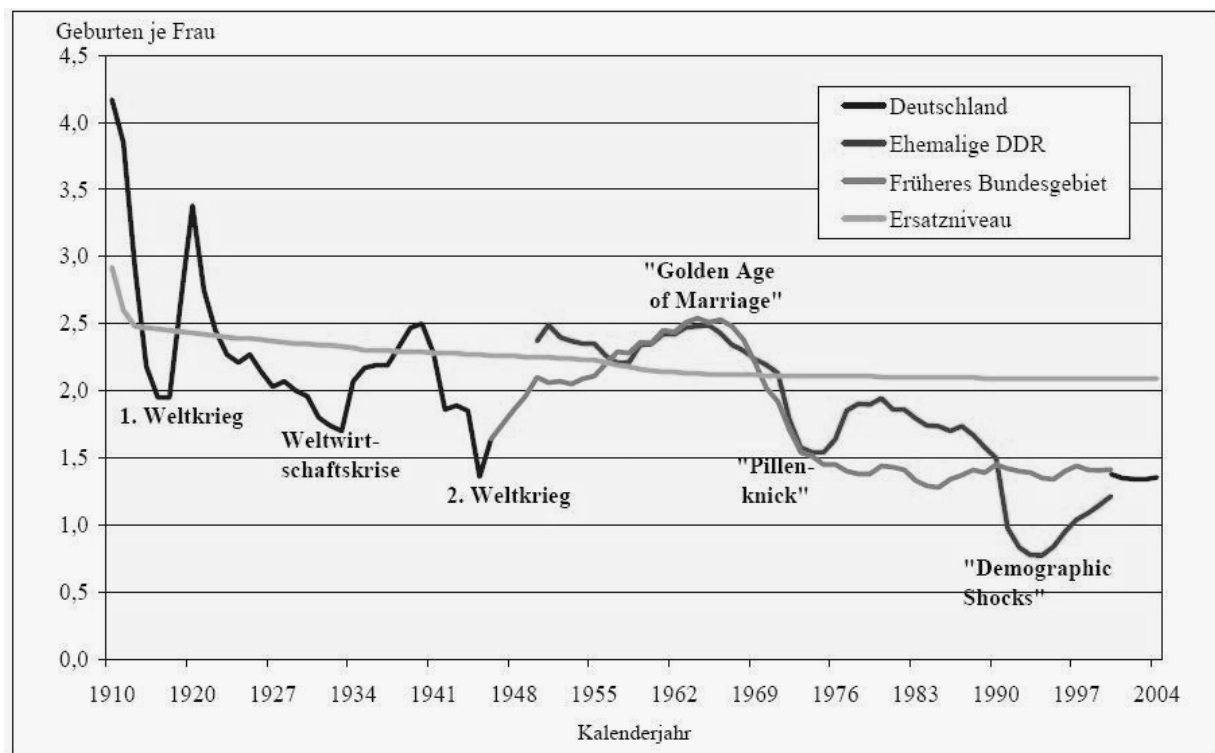
¹²⁶ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 1. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28

¹²⁷ Vgl. ebd., S. 6.

¹²⁸ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Die alternde Gesellschaft - Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen. In: Gotthard Breit (Hg.): Die alternde Gesellschaft. Schwalbach/Ts.: WOCHENSCHAU Verlag. S. 22.

die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland 1,4, d.h. vereinfacht ausgedrückt bekommen 100 Frauen in ihrem Leben im Durchschnitt 140 Kinder. Damit liegt die durchschnittliche Kinderzahl um etwa ein Drittel unter dem momentanen Ersatzniveau von 2,1, mit welchem die nachfolgende Generation, hier verstanden in einem chronologischen Sinn¹²⁹, zahlenmäßig so groß wäre wie die jetzige.¹³⁰ Dabei hängt das Ersatzniveau natürlich auch von den Sterblichkeitsraten ab, d.h. je höher die Sterblichkeit, insbesondere bei Kindern, ist, desto höher ist auch die Zahl der zur Bestandssicherung notwendigen Geburten pro Frau. Mit einem durchschnittlichen Geburtenniveau von 1,4 Kindern pro Frau nimmt Deutschland auch im Vergleich zu den anderen Industrieländern eine unterdurchschnittliche Position ein, wo laut Vereinten Nationen im Durchschnitt die zusammengefasste Geburtenziffer bei 1,6 Kindern je Frau liegt.¹³¹ Allerdings ist dieser Zustand keine neue Erfahrung, ebenso wenig wie eine abnehmende Geburtenziffer, wie folgende Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 3.10: Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland 1910 bis 2004¹³²



¹²⁹ Siehe Abschnitt 3.1.3 für eine Darstellung der verschiedenen Interpretationen des Begriffes Generation.

¹³⁰ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Die alternde Gesellschaft - Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen. In: Gotthard Breit (Hg.): Die alternde Gesellschaft. Schwalbach/Ts.: WOCHENSCHAU Verlag. S. 25.

¹³¹ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 13. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28

¹³² Quelle: Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28; Berechnet auf Daten des Statistischen Bundesamts. Ab 2001 Angaben für Deutschland.

Wie man sieht, nahm das Geburtenniveau im langfristigen Trend stetig ab, von den Boomjahren zu Beginn der 1960er Jahre einmal abgesehen. Dabei liegen die Geburtenraten seit Anfang der 1970er Jahre durchweg unter dem Ersatzniveau. Was sind die Gründe für diesen Rückgang? Roloff benennt für diese Entwicklung zwei Ursachen:¹³³ Einerseits werden Kinder heute weniger als früher als heimische Arbeitskraft oder als Altersvorsorge benötigt (siehe dazu auch Abschnitt 4.1), andererseits nimmt seit den 1960er Jahren die allgemeine Berufsneigung von Frauen zu. Letzteres führt zu einer Verzögerung der Erstgeburten oder gar zu einem gänzlichen Verzicht auf eigene Kinder. Inzwischen dürfte sich beispielsweise der Anteil kinderloser Akademikerinnen deutschlandweit auf ca. 30%, der Anteil generell kinderloser Frauen auf ca. 20-25% belaufen.¹³⁴ Allerdings lässt sich zu dem letztgenannten Punkt durchaus fragen, ob nun wegen der Erwerbsarbeit oder aber wegen der fehlenden Möglichkeit zur Vereinbarung von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit die Geburtenziffern sinken.

Während die zusammengefasste Geburtenziffer in den letzten Jahrzehnten gesunken ist, hat gleichzeitig auch die Sterblichkeit abgenommen, d.h. aufgrund hygienischer, medizinischer und ernährungs- und lebensstiltechnischer Fortschritte ist die durchschnittliche Zahl von jährlich Sterbenden pro 1000 Einwohnern innerhalb der letzten 100 Jahre von 22 auf 10 gesunken, was im Umkehrschluss zu einer höheren Lebenserwartung führte.¹³⁵ Wurde ein zwischen 1901 und 1910 geborenes Mädchen im Durchschnitt 48 Jahre alt, so liegt dieser Wert bei heute Geborenen bei knapp 82 Jahren. Bei Jungen analog knapp 45 bzw. ca. 76 Jahren. Beruhte aber in der Vergangenheit die Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung vor allem auf einem Rückgang der Kinder- und Säuglingssterblichkeit, so hat in den letzten Jahrzehnten insbesondere die Abnahme der Sterblichkeit im höheren Alter zu einer Steigerung geführt.¹³⁶ Unter rentenpolitischen Aspekten besonders relevant ist daher die fernere Lebenserwartung, d.h. die durchschnittliche Anzahl von Jahren, die ein Mensch nach Erreichen eines bestimmten Alters noch zu leben hat. Hatte 1901/1910 eine Frau nach Erreichen des 60. Lebensjahrs im Durchschnitt noch 14,2 Jahre zu leben, so sind dies heute 24,1 Jahre, bei im Jahr 2050 Geborenen sogar voraussichtlich 29,1 Jahre. Bei Männern stieg

¹³³ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Die alternde Gesellschaft - Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen. In: Gotthard Breit (Hg.): Die alternde Gesellschaft. Schwalbach/Ts.: WOCHENSCHAU Verlag. S. 25f.

¹³⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Kinderlosigkeit von Akademikerinnen im Spiegel des Mikrozensus. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 7f. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/KinderlosigkeitAkademikerinnen,property=file.pdf>. Rev. 2007-05-15

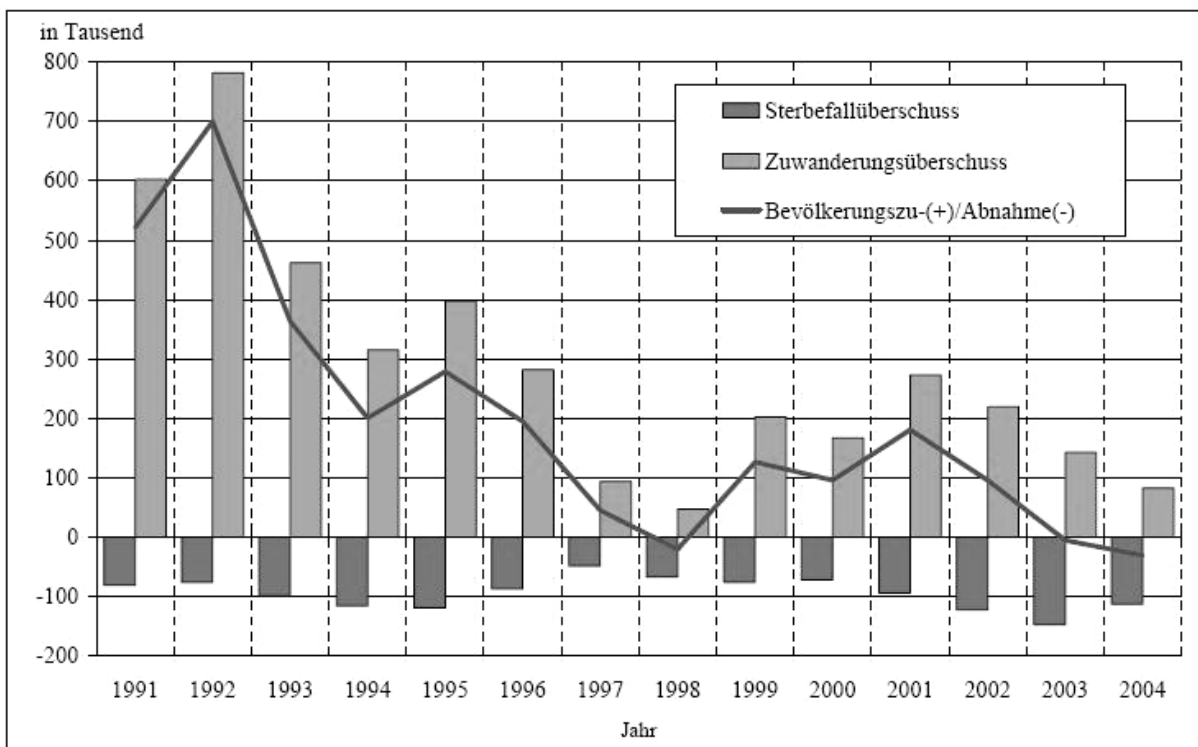
¹³⁵ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 11. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28

¹³⁶ Vgl. Schmähl, Winfried (1998): Steigende Lebenserwartung und soziale Sicherung - Tendenzen, Auswirkungen und Reaktionen. ZeS-Arbeitspapier 4/99. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 10.

der Wert von damals 13,1 auf heute 20,0 auf zukünftig voraussichtlich 25,3 Jahre.¹³⁷ Vergleicht man die Entwicklung der allgemeinen und der ferneren Lebenserwartung zwischen 1960/1962 und 2002/2004, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass die fernere Lebenserwartung in einem viel höheren Maße zugenommen hat als die allgemeine: Während die allgemeine Lebenserwartung in diesem Zeitraum um 13,4% bei Männern bzw. 10,7% bei Frauen zunahm, stieg die ferne Lebenserwartung um 29,0% bzw. 30,2%.¹³⁸

Dritter relevanter demographischer Aspekt ist die Wanderung, die nicht nur einen Einfluss auf die Größe, sondern auch auf das Alter der Bevölkerung hat. Dabei kann Zuwanderung auch dazu dienen, die aufgrund der geringeren Geburtenanzahl normalerweise sinkende Gesamtbevölkerungszahl zu halten oder gar zu steigern. Im Gegensatz zu den Entwicklungen von Sterblichkeit und Geburtenrate ist dabei der Bereich der Migration derjenige, der sich am schnellsten und direktesten durch politische Entscheidungen steuern lässt.

Abbildung 3.11: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1991 bis 2004¹³⁹



¹³⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 39ff.

¹³⁸ Vgl. Schmähl, Winfried (1998): Steigende Lebenserwartung und soziale Sicherung - Tendenzen, Auswirkungen und Reaktionen. ZeS-Arbeitspapier 4/99. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 11 mit aktualisiertem Zahlenmaterial von Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 12ff. Zahlen von 1960/1962 für die alten Bundesländer, von 2002/2004 für Gesamtdeutschland.

¹³⁹ Quelle: Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 14. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28; Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

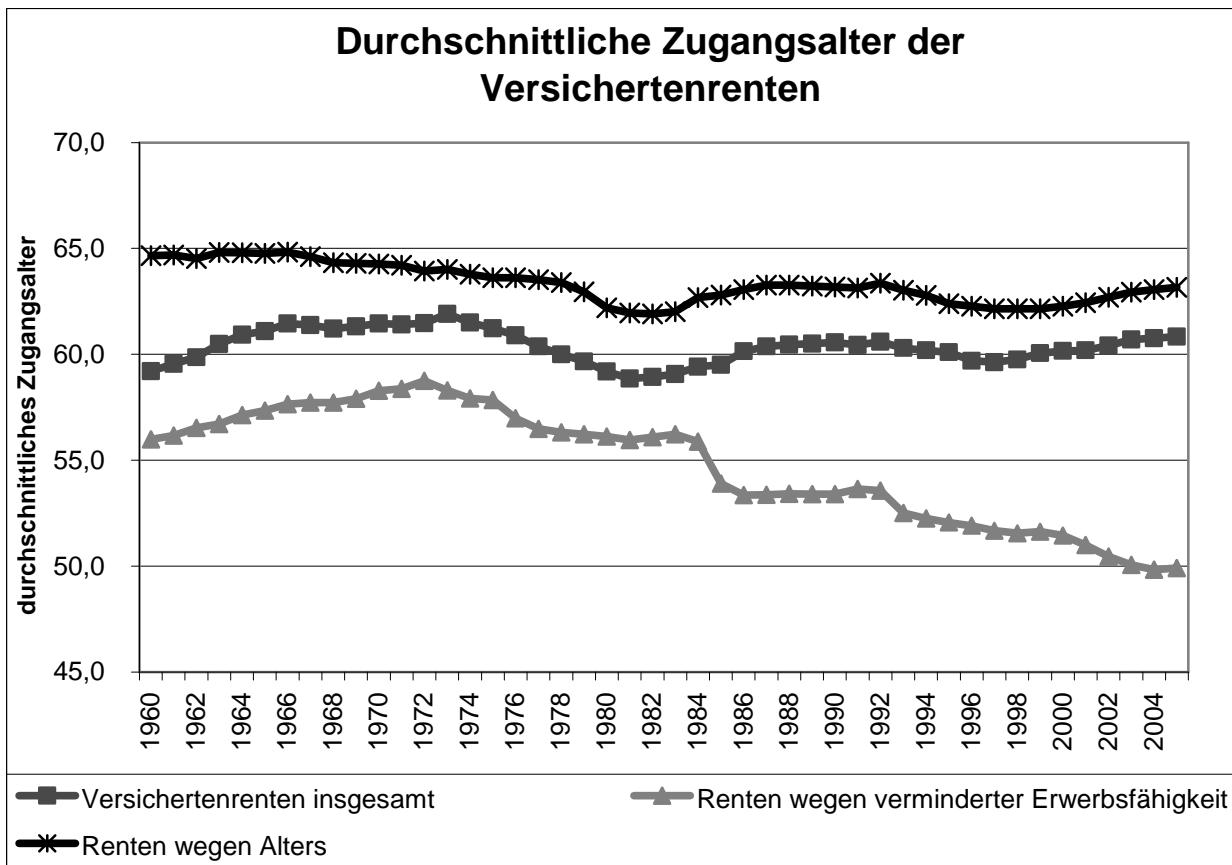
Wie man erkennt haben in den letzten Jahren, mit Ausnahme von 1998 und 2004, die Zuwanderungsüberschüsse die Sterbefallüberschüsse kompensiert, d.h. die Bevölkerungsanzahl hat migrationsbedingt zugenommen anstatt zu sinken, wie dies ohne Einwanderung der Fall gewesen wäre. So liegt seit 1972 in der Bundesrepublik die Anzahl der Sterbefälle über der der Geburten, d.h. ohne Zuwanderung würde unsere Gesellschaft seit 35 Jahren schrumpfen.¹⁴⁰ Allerdings sind die Wirkungen von Zuwanderung zumindest unter dem Aspekt einer Verzögerung der generellen Alterung der Gesellschaft nicht zu überschätzen: Unter der Annahme einer Zuwanderung von 300.000 Personen pro Jahr würde in knapp 50 Jahren der Anteil der über 60-jährigen Menschen an der Gesamtbevölkerung 36%, ohne Zuwanderung 38% betragen.¹⁴¹

Wie sind die drei skizzierten demographischen Entwicklungen in den jeweiligen Feldern zu bewerten und welche Bedeutung haben diese auf die Rente? Insbesondere durch den Rückgang der Geburtenraten können wir eine Alterung der Gesellschaft beobachten, die durch die steigende Lebenserwartung verstärkt und durch Zuwanderung zumindest verzögert wird. Rentenpolitisch bedeutet dies in unserem System eine Vergrößerung der Anzahl der potentiellen Rentempfänger bei gleichzeitiger Verkleinerung des Anteils der potentiellen Beitragszahler. Dieses rein bevölkerungstechnisch betrachtete Verhältnis zwischen potentiellen Einzahlern und Empfängern wird ‚Altersquotient‘ genannt. Dieser kann je nach Definition der einzelnen Gruppen unterschiedlich gebildet werden, beispielsweise könnte man die Grenze zwischen Erwerbstätigen und Rentnern bei dem heutigen Regelrenteneintrittsalter und damit bei 65 Jahren ziehen. Nun ist aber aufgrund verschiedener Regelungen der Übergang zwischen Erwerbsleben und Ruhestand relativ flexibel gestaltet, was in der Praxis dazu führt, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter unter dem Regelrenteneintrittsalter liegt, wie folgendes Schaubild verdeutlicht:

¹⁴⁰ Vgl. Birg, Herwig (2006): Unser Verschwinden würde gar nicht auffallen. Vierzehn Richtigstellungen von dreizehn Legenden über die demographische Entwicklung Deutschlands. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Juni 2006. S. 43.

¹⁴¹ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 14. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28

Abbildung 3.12: Durchschnittliche Zugangsalter der Rentenarten von 1960 bis 2004¹⁴²



Man kann erkennen, dass das durchschnittliche tatsächliche Renteneintrittsalter insgesamt bei knapp 61 Jahren liegt. Obwohl der im Verhältnis zum gesetzlichen Regelrenteneintrittsalter relativ niedrige Wert insbesondere durch das durchschnittliche Zugangsalter bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zu Stande kommt (Stand 2005: 50,0 Jahre), während das Eintrittsalter bei den Altersrenten durchschnittlich bei über 63 Jahren liegt, macht es Sinn zur Berechnung des Altersquotienten die obere Grenze bei 60 Jahren anzusetzen.

Ähnlich kann man umgekehrt bei der unteren Schranke verfahren, die aus rentenpolitischer Betrachtung den durchschnittlichen Berufseintritt angibt und zusammen mit der oberen Grenze den durchschnittlichen Zeitraum der Erwerbstätigkeit definiert: Zwar endet nach der 9. Klasse (und damit im Alter von ca. 15-16 Jahren) in der Regel die Schulpflicht, allerdings dürfte das tatsächliche durchschnittliche Berufseinstiegsalter geschätzt bei über 20 Jahren

¹⁴² Quelle: Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung. Durchschnittliche Zugangsalter der Versichertenrenten nach Rentenarten - Männer und Frauen. http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/contentAction.do?statzrID=04FE630A4515A7B9C1256A390043F804&chstatzr_Rente=WebPagesIOP683&open&viewName=statzr_Rente#WebPagesIOP683. Rev. 2007-05-23; eigene Darstellung. Männer und Frauen zusammengefasst, vor 1980 ohne Knappschaft. Bis 1992 alte Bundesländer, ab 1993 alte und neue Bundesländer.

liegen.¹⁴³ Betrachtet man beide Abschätzungen zusammen, dann ist es angebracht, den Altersquotienten zurzeit als das Verhältnis der 20-60-jährigen zu der über 60-jährigen Bevölkerung zu definieren. Hier kommt man momentan auf einen Wert von 0,44, d.h. auf 100 potentielle Einzahler kommen 44 potentielle Empfänger.¹⁴⁴ Im Jahre 2050 würde dieser Wert sogar 0,78 betragen, d.h. 100 potentielle Einzahler müssten die Rente von 78 Rentnern finanzieren.¹⁴⁵ Es erscheint einleuchtend, dass dies für die zukünftigen Erwerbstätigen auf der Basis der heutigen gesetzlichen Grundlagen nur schwer zu finanzieren wäre. Aus diesem Grund ist zu fragen, in wie weit das Verhältnis zwischen beiden Gruppen zu Gunsten der jungen Menschen bzw. der Einzahler geändert werden kann, da dieser Punkt unabhängig von sonstigen rentenpolitischen Strukturreformen relevant für den Erhalt eines Rentensystems mit Leistungen oberhalb einer Grundsicherung sein dürfte. Mit anderen Worten: Man kann zwar eine Verengung der rentenpolitischen Diskussionen auf demographische Fragen beklagen, doch dürfte eine langfristige Sicherung der Finanzierung der GRV auch bei strukturellen Änderungen der Ausgestaltung nicht ohne Berücksichtigung der demographischen Veränderungen möglich sein.

Betrachtet man nun diese Thematik näher, dann erkennt man, dass das angesprochene Verhältnis entweder durch eine Ausbalancierung zwischen beiden Gruppen (z.B. durch Erhöhung des Renteneintrittsalters) oder durch eine einseitige Erhöhung der Zahl der Einzahler (z.B. durch verstärkte Einwanderung oder früheres Berufseinstiegsalter) positiv verändert werden kann. Die Senkung des Berufseintrittsalters wird beispielsweise, wenn auch nicht unbedingt aus rentenpolitischen Gründen, aktuell im Rahmen der Einführung von Bachelor-Studiengängen oder der in den meisten Bundesländern beschlossenen Verkürzung der gymnasialen Schulzeit („G8“) angestrebt. Über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird man allerdings erst in ein paar Jahren die erste Bilanz ziehen können.

¹⁴³ Es konnte weder bei der Literaturrecherche noch bei einer Anfrage beim Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags ein genaues durchschnittliches Berufseinstiegsalter festgestellt werden. In einem Interview tätigte Bundesbildungsministerin Annette Schavan die Aussage, dass Frauen bei ihrem Hochschulabschluss über 28 Jahre, Männer sogar über 29 Jahre alt seien (Quelle: Schmiese, Wulf (2007): Wir brauchen mehr Tempo. Interview mit Annette Schavan, Bundesministerin für Bildung und Forschung. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 11. März 2007. S. 6.). In einer Stellungnahme des Sozialministeriums Baden-Württemberg fand sich der Hinweis auf ein durchschnittliches Auszubildendenalter von 19,3 Jahren und ein durchschnittliches Alter von Absolventen eines Erststudiums von 28 Jahren in Baden-Württemberg (Quelle: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2004): Stellungnahme zu Antrag Nr. 7 der Enquetekommission Demografischer Wandel des Landtags Baden-Württemberg. http://www.ullahaussmann.de/wp-content/uploads/2006/01/Antrag_mit_Stellungnahme_und_Anlagen1.pdf. Rev. 2007-07-11). Die oben getätigte Schätzung ergab sich aus diesen Zahlen in Kombination mit verfügbaren Daten über Beteiligungsquoten innerhalb der einzelnen Bildungsinstitutionen.

¹⁴⁴ Vgl. Roloff, Juliane (2005): Die alternde Gesellschaft - Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen. In: Gotthard Breit (Hg.): Die alternde Gesellschaft. Schwalbach/Ts.: WOCHENSCHAU Verlag. S. 32.

¹⁴⁵ Vgl. ebd. Roloff legt für Ihre Rechnung Variante 5 („mittlere“ Bevölkerung) der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde.

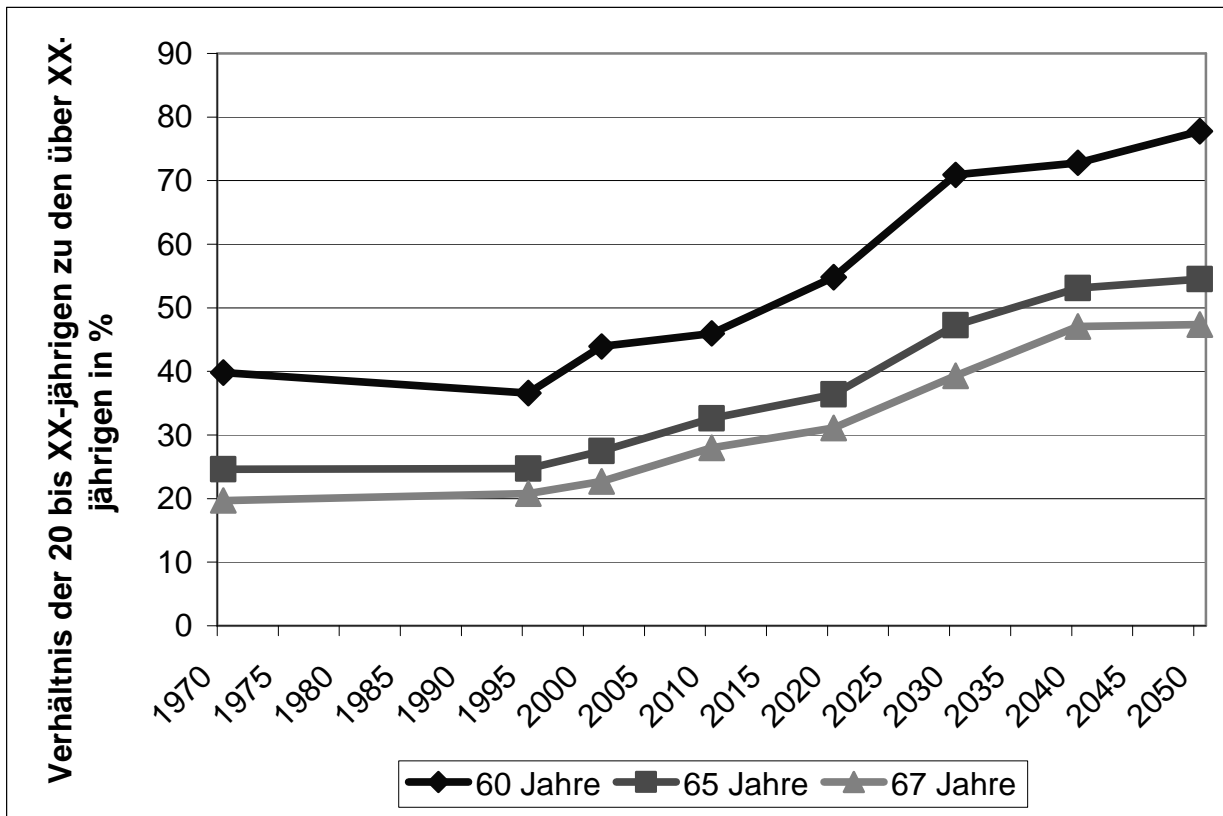
Bezüglich der Stabilisierung des Altersquotienten durch Einwanderung erscheinen die Möglichkeiten relativ beschränkt: Nach Prognosen der Vereinten Nationen (VN) müsste die Bundesrepublik jährlich einen Zuwanderungsüberschuss von 3,4 Millionen Menschen haben, um den Altersquotienten auf heutigem Niveau zu halten. Dies entspräche in einem Zeitraum von 1995, dem Ausgangsjahr der Untersuchung der VN, bis zum Jahr 2050 einem Gesamtsaldo von 188,5 Millionen Zuwanderern.¹⁴⁶ Aber auch bereits eine Aufrechterhaltung der Anzahl potentieller Erwerbstätiger würde einen jährlichen Einwanderungsüberschuss von 458.000 notwendig machen. Beide Möglichkeiten erscheinen sowohl in Anbetracht der bisherigen Einwanderungs- und Integrationspolitik als auch aus wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Perspektive als nicht umsetzbar. Deswegen kann eine Verringerung des Altersquotienten hauptsächlich über eine Verschiebung der Übergangsgrenze zwischen beiden Gruppen realisiert werden, was rentenpolitisch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bedeuten würde. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters hätte zwei finanzielle Entlastungseffekte: Zunächst würde sich die Zahl der Einzahler vergrößern und die Zahl der Empfänger verringern, d.h. der Altersquotient würde sinken. Damit verbunden wären aber auch eine Verringerung der Rentenbezugs- bzw. eine Erhöhung der Erwerbsdauer.

Berechnungen des statistischen Bundesamts verdeutlichen die Möglichkeiten solcher Ausbalancierungen der Renteneintrittsgrenzen in Bezug auf die Finanzierung des gesetzlichen Alterssicherungssystems: Würde man das Renteneintrittsalter in den nächsten Jahren auf 67 Jahre erhöhen, würde sich der Altersquotient im Jahre 2050 auf 0,47 statt auf 0,78 (im Falle eines angenommenen Eintrittsalters von 60 Jahren, der Wert für knapp 61 Jahre dürfte etwas darunter liegen) belaufen, sprich im Durchschnitt müssten 100 Einzahler nicht die Ansprüche von 78, sondern nur von 47 Rentenempfängern bedienen. Bei einer Angleichung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an das Regelrenteneintrittsalter von 65 Jahren würde sich der Altersquotient im Jahre 2050 auf zumindest 0,54 belaufen.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Vgl. Meier-Braun, Karl Heinz (2004): UN Basis Informationen. Migration und Vereinte Nationen. <http://www.dgvn.de/BaWue/migration.htm>. Rev. 2007-05-27

¹⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 32

Abbildung 3.13: Entwicklung der Altersquotienten bis zum Jahr 2050 bei den Altersabgrenzungen 60, 65 und 67 Jahren¹⁴⁸



Insbesondere würde eine Erhöhung des Renteneintrittsalters den im Falle einer Beibehaltung des status quo sprunghaften Anstieg des Altersquotienten in den Jahren zwischen 2020 und 2030 zumindest stark abmildern. Aus diesem Grund ist die von der schwarz-roten Regierung beschlossene ‚Rente mit 67‘ von ihrer Kernintention her zu unterstützen, auch wenn der langfristige Erfolg abzuwarten bleibt und zudem nicht überschätzt werden sollte. Damit ist gemeint, dass die ‚Rente mit 67‘ wahrscheinlich eine knapp zweijährige Erhöhung des Renteneintrittsalters und keine Anhebung auf ein tatsächliches Renteneintrittsalter von 67 Jahren bedeuten wird. Zudem darf sich in der rentenpolitischen Reformdiskussion der Blick nicht nur auf die bevölkerungstechnischen Daten beschränken, d.h. es müssen auch wirtschaftliche Veränderungen, in diesem Fall insbesondere der Wandel der Arbeitsmarktstruktur, in den Blick genommen werden. So würde beispielsweise eine pauschale Anhebung des Renteneintrittsalters bei gleichzeitig fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere im Endeffekt die finanziellen Unterstützungstransfers der Betroffenen von der Renten- auf die Arbeitslosenversicherung umschichten, ohne etwas

¹⁴⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 32, eigene Darstellung. Grundlage der Berechnung ist Variante 5 „mittlere Bevölkerung“.

am Grundproblem zu ändern. Allerdings sind hier die tatsächlichen Folgen zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar. Ebenso sollte man an dieser Stelle berücksichtigen, dass eine künstliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit nicht die primäre Aufgabe der Rentenversicherung ist. In Abschnitt 5.3 wird ein alternativer Vorschlag zur Anpassung des Renteneintrittsalters vorgestellt, der neben der demographischen Entwicklung weitere Faktoren zu berücksichtigen versucht.

3.3 Veränderungen am Arbeitsmarkt und die Auswirkungen auf die GRV

Die bisher erfolgte Darstellung des sich zunehmend verschärfenden Verhältnisses zwischen potentiellen Einzahlern und Empfängern erfolgte auf rein quantitativer Ebene in Form einer Gegenüberstellung des Umfangs verschiedener Kohortengruppen. Es erscheint aber angebracht nicht nur die totalen Größen beider Gruppen im Verhältnis zueinander zu betrachten, sondern darüber hinaus innerhalb der genannten Gruppen zu differenzieren. So finden bei einer Betrachtung der Bevölkerungsstruktur elementare Faktoren wie Beschäftigungsquoten und Arbeitsmarktstrukturen keine Berücksichtigung. Ein offensichtliches Beispiel soll den Sinn dieser Betrachtungen verdeutlichen: Durch eine steigende Zahl von Arbeitslosen im erwerbsfähigen Alter sinkt im Falle einer gleich bleibenden Zahl von Erwerbspersonen natürlich die Höhe der nicht-staatlichen Beitragszahlungen und somit die Höhe der Gesamtbeitragseinkünfte, da der Staat im Falle von Arbeitslosigkeit geringere Beitragszahlungen als der vormalige Versicherte während seiner Beschäftigung überweist, so dass in der Folge der Finanzierungsdruck auf die GRV trotz konstanter demographischer Situation zunimmt.

Wie sieht die Arbeitsmarktstruktur in Deutschland aus? Zunächst kann man feststellen, dass die Zahl der Erwerbstätigen seit der Wiedervereinigung nach Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) des Bundes bis zur Gegenwart von knapp 38,7 Millionen (1991) auf vorläufig 39,0 Millionen im Jahr 2006 leicht zugenommen hat. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Erwerbspersonen, also die Summe von Erwerbstätigen und Arbeitslosen, stärker zu, und zwar von 40,6 Millionen auf 42,4 Millionen.¹⁴⁹ Dies impliziert natürlich eine Zunahme der Arbeitslosigkeit, und zwar nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit von 2,6 Millionen im Jahr 1991 auf knapp 4,5 Millionen in 2006 mit einer zwischenzeitlichen Höchstzahl von knapp 5 Millionen im Jahr 2005. Gemessen nach

¹⁴⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007): VGR des Bundes - Bevölkerung, Erwerbstätigkeit: Deutschland, Jahr (Tabellen-Code 81000-0011). https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page.jsessionid=E23D6E21998110E108638E97E743FA9E.tc3. Rev. 2007-07-07

den Kriterien der VGR liegt die Arbeitslosigkeit ca. eine Million unter diesen Zahlen.¹⁵⁰ Infolge der Zunahme der Personen im erwerbsfähigen Alter blieb die Erwerbsquote, also das Verhältnis der Summe von Erwerbstätigen und Arbeitslosen zur Gesamtwohnbevölkerung, in diesem Zeitraum relativ konstant bei knapp unter 50% mit einer Abweichungsspanne von maximal ca. 1% innerhalb dieses Zeitraums.¹⁵¹ Definiert man die Erwerbsquote als das Verhältnis der Summe von Erwerbstätigen und Arbeitslosen zur Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre), dann beläuft sich dieser Wert im Jahr 2005 auf ca. 80% bei Männern und knapp 67% bei Frauen, wobei sich im Vergleich zu 1990 nur die Erwerbsquote von Frauen aus den alten Bundesländern erhöht hat, während sie bei Frauen aus den neuen Bundesländern und bei Männern generell gefallen ist.¹⁵² Betrachtet man die Erwerbstätigenquote, also das Verhältnis der Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter, dann lässt sich auch hier nur bei den Frauen aus den alten Bundesländern eine positive Entwicklung feststellen, während beispielsweise diese Quote bei Männern aus den neuen Bundesländern in diesem Zeitraum bis zum Jahr 2003 um beinahe 20% gesunken ist.¹⁵³ Während also die generelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt eher stagnierend bis negativ verlief, stieg in einem ähnlichen Zeitraum (1993-2005) wie gezeigt die Anzahl der Rentner in Deutschland um knapp 5 Millionen bzw. 30%.

Was bedeutet dies zunächst? Durch generelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere der zunehmenden Arbeitslosigkeit, scheinen sich die Druck auf die GRV ausübenden demographischen Verschiebungen sogar zu verstärken: Während sowohl die absolute Zahl der Rentenempfänger als auch der Altersquotient zunehmen, bleibt die Zahl der Erwerbstätigen relativ konstant und die Erwerbsquote wird nur durch eine steigende Zahl von Arbeitslosen zumindest konstant gehalten.

Bei einer solchen Betrachtung müssen auch die langfristigen Auswirkungen des Umlageverfahrens und der Leistungsansprüche und -kriterien berücksichtigt werden: So wie heute bei der Bedienung der Rentenansprüche finanzielle Engpässe durch die fehlenden Beitragszahlungen der von Arbeitslosigkeit Betroffenen entstehen, so sorgt umgekehrt die heutige Arbeitslosigkeit für eine Reduzierung der in Zukunft zu bedienenden Rentenansprüche. Beispielsweise erwirbt ein ALG II Empfänger seit Anfang 2007 durch die

¹⁵⁰ Aufgrund der verschiedenen Herausgeber und den damit einhergehenden unterschiedlichen Definitionen von bestimmten Gruppen kommt es leider manchmal zu leicht abweichenden Zahlen. Aufgrund der gleichen Grundtendenz sowie der entsprechenden Berücksichtigung dieser Tatsache bei den hier stattfindenden Vergleichen erscheint diese Tatsache aber vernachlässigbar.

¹⁵¹ Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hg.) (2007): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. S. 11. Alle Zahlen Stand 2005.

¹⁵² Vgl. ebd., S. 12. Alle Zahlen Stand 2005.

¹⁵³ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Arbeitsmarkt. Zahlen und Fakten. S. 13. <http://www.bpb.de/files/B19YYY.pdf>. Rev. 2007-05-23

reduzierten Beitragszahlungen der Arbeitsagentur in einem Jahr derzeit (Stand Juni 2007) monatliche Rentenansprüche in Höhe von lediglich 2,19 Euro.¹⁵⁴ Ähnliches gilt für die Empfänger von Arbeitslosengeld I, da hier nur 80% des vorherigen Einkommens zu Grunde gelegt werden. Umgekehrtes gilt im Falle der in den letzten Jahrzehnten gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen: Betrug die Erwerbsquote der Frauen (gemessen an der Gesamtbevölkerung) in den alten Bundesländern im Jahre 1970 30,3%, so stieg sie dort bis zum Jahr 2005 auf 42,7%, in Gesamtdeutschland betrug sie zu diesem Jahr gar 43,8%.¹⁵⁵ Diese Steigerung wirkt im Rahmen des Umlageverfahrens zunächst entlastend auf die Rentenversicherung, da heute im Verhältnis mehr Frauen als früher einzahlen. Als Kehrseite dieser Medaille haben viele ältere Frauen in den alten Bundesländern in ihrem Leben aufgrund eines traditionellen Geschlechterverhältnisses verbunden mit einer entsprechenden Arbeitsmarktpolitik nur geringe eigene Rentenansprüche erworben und sind oftmals auf die erworbenen Ansprüche ihrer (verstorbenen) Ehemänner angewiesen. Gleichzeitig aber entstehen durch die höhere Frauenerwerbsbeteiligung auch mehr zu bedienende Rentenansprüche in der Zukunft, wenn diese Erwerbsgeneration in den Ruhestand eintritt. Beide Beispiele verdeutlichen welche langfristigen finanziellen Auswirkungen Änderungen der Erwerbsquoten im langfristigen Rahmen auf die GRV haben. So dürfte im Falle der Nachkriegsgeneration die geringe Arbeitslosigkeit (stets unter Berücksichtigung der niedrigen Frauenerwerbsbeteiligung) ab Mitte der 1950'er Jahre zu lückenloseren Erwerbsbiographien geführt haben als dies für die nachfolgenden Kohorten zu erwarten ist, was wiederum deren Ansprüche im Vergleich zu Letztgenannten relativ erhöht. Generell lässt sich festhalten, dass heute entlastend wirkende Faktoren in Form von vermehrten Beitragszahlungen in Zukunft durch höhere Leistungsansprüche finanziell belastend wirken und umgekehrt heutige Belastungen in Form geringerer Beitragszahlungen im Gegenzug in der Zukunft zu geringeren Leistungsansprüchen führen. Allerdings müssen natürlich auch für jetzige Erwerbspersonen ohne Aussicht auf ausreichende Rentenansprüche im Alter entsprechende Regelungen gefunden werden, die diesen eine angemessene Leistung, wie auch immer diese konkret definiert wird, zukommen lässt. Es ist ja gerade die originäre Aufgabe der Sozialpolitik, genau den Menschen Hilfe zukommen zu lassen, die sich selbst nicht (mehr) helfen können. Neben der Beschäftigung mit Erwerbsquoten als Ergänzung zu demographischen Betrachtungen sollen nun die inneren Strukturen der Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik

¹⁵⁴ Das bestätigte Durchschnittsentgelt für 2005 betrug 29.304 Euro, der aktuelle Rentenwert beträgt 26,13 Euro und die jährliche Bemessungsgrundlage für Rentenversicherungsbeitragszahlungen beläuft sich nun auf 12*205 Euro = 2460 Euro. Anwendung des Dreisatzes liefert das Ergebnis.

¹⁵⁵ Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (2007) (Hg.): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. S. 11. Alle Zahlen Stand 2005.

näher betrachten werden. Denn auf ähnliche Art und Weise wie die generelle Erwerbstätigkeit hat auch die Struktur des Arbeitsmarktes bzw. der Beschäftigung Auswirkungen auf die GRV. Bei angenommen gleich bleibenden Erwerbstätigenquoten und Altersquotienten erscheint es offensichtlich, dass höher bezahlte Arbeitsplätze in Form höherer Beitragszahlungen die Rentenkasse zunächst entlasten und im Gegenzug zeitverzögert zu einem höheren Finanzbedarf führen. Umgekehrt tragen niedrig bezahlte Arbeitsplätze nur wenig zur unmittelbaren Finanzierung bei, während sie im Gegenzug durch den niedrigeren Entgeltpunkterwerb auch geringe Kosten in der späteren Ruhestandsphase verursachen. Zudem ist für die finanzielle Situation der GRV der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entscheidend, da diese im Gegensatz zu den selbstständigen und sonstigen nicht in der GRV versicherten Berufen Versicherungsbeiträge entrichten. Im Falle letzterer Berufsgruppen könnte man zu der Ansicht neigen, dass deren Entwicklung keinen negativen Einfluss auf die Finanzlage der GRV hat bzw. vernachlässigt werden kann, da diese zwar weder Beiträge entrichten noch später staatliche Renten beziehen. Eine solche Vorstellung ignoriert allerdings die Tatsache, dass die heute Erwerbstätigen durch das Umlageverfahren die Rentenansprüche der in der Vergangenheit Erwerbstätigen bedienen und daher bei einer Zunahme des Anteils nicht-gesetzlich Versicherter sich die Beitragszahlermenge verringert während die Anzahl der Empfänger davon unberührt bleibt.

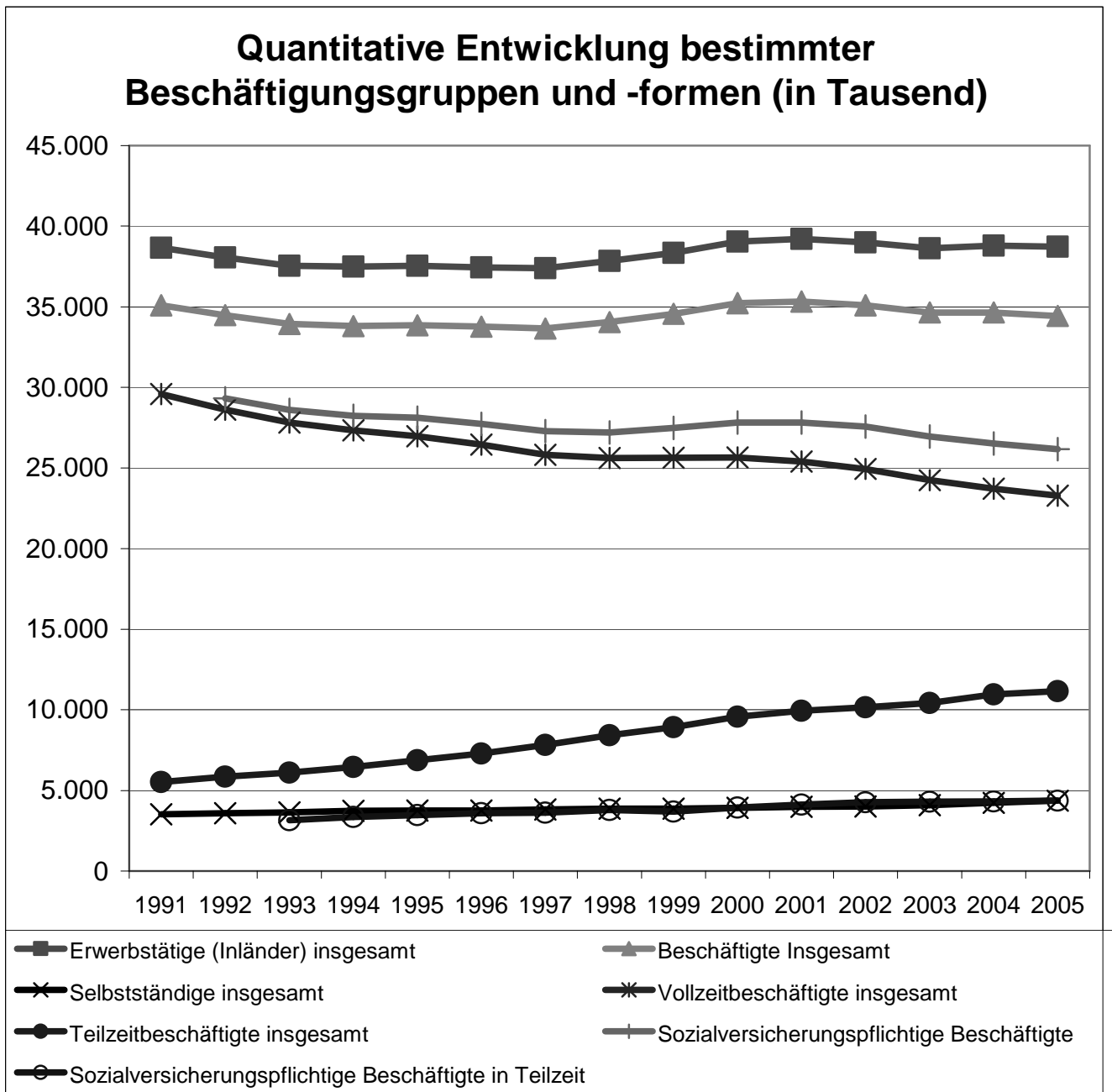
Ein Blick in die Arbeitsmarktstatistik der letzten Jahre zeigt, dass die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Berufe deutlich abgenommen hat, nämlich über drei Millionen zwischen 1992 und 2005. Gleichzeitig hat auch die Zahl der Vollzeitbeschäftigten abgenommen (um über sechs Millionen auf ca. 23 Millionen im Jahr 2005), während Teilzeitbeschäftigten ebenso wie die Zahl der selbstständig Erwerbstätigen zunahmen. Unter die Teilzeitbeschäftigten dürften insbesondere die nicht-sozialversicherungspflichtigen geringfügigen Beschäftigten, die sog. Mini-Jobs, sowie die ‚Beschäftigten in der Gleitzzone‘ (die sog. Midi-Jobs) mit einem Bruttolohn zwischen 400,01€ und 800€ fallen, bei dem die Arbeitnehmersozialabgaben mit steigendem Entgelt innerhalb dieses Korridors progressiv zunehmen, d.h. von 4% bei Beginn bis hin zu dem vollen Arbeitnehmerbeitrag bei 800€. ¹⁵⁶ Die Zahl der geringfügigen Beschäftigten hat in den letzten Jahren stetig zugenommen und Mitte 2007 belief sich die Gesamtzahl bereits auf knapp 7 Millionen, wobei ca. 4,9 Millionen ausschließlich und über 2 Millionen ergänzend zu

¹⁵⁶ Vgl. Knospe, Armin (2006): Sozialgesetzbuch – 4. Buch, Gemeinsame Vorschriften. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 100f.

einer weiteren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wurden.¹⁵⁷ Bei den Selbstständigen gab es im Zeitraum zwischen 1991 und 2005 eine Erhöhung der Gesamtzahl um über 800.000 auf ca. 4,4 Millionen. Damit waren im Jahr 2005 ca. 11% aller Erwerbstätigen selbstständig. Im Bereich der Teilzeitbeschäftigungen haben sowohl die Gesamtzahl wie auch die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Erstere stieg um über 5 Millionen auf 11,1 Millionen an, letztere um 1,2 Millionen auf knapp 4,4 im Jahr 2005. Dennoch konnte das Wachstum bei den sozialversicherungspflichtigen Teilzeitverhältnissen nicht den Rückgang der Gesamtzahl um 3,2 Millionen kompensieren. Folgende Abbildung visualisiert die skizzierte Entwicklung am Arbeitsmarkt seit der Wiedervereinigung:

¹⁵⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Juni 2007. <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>. Rev. 2007-07-06.

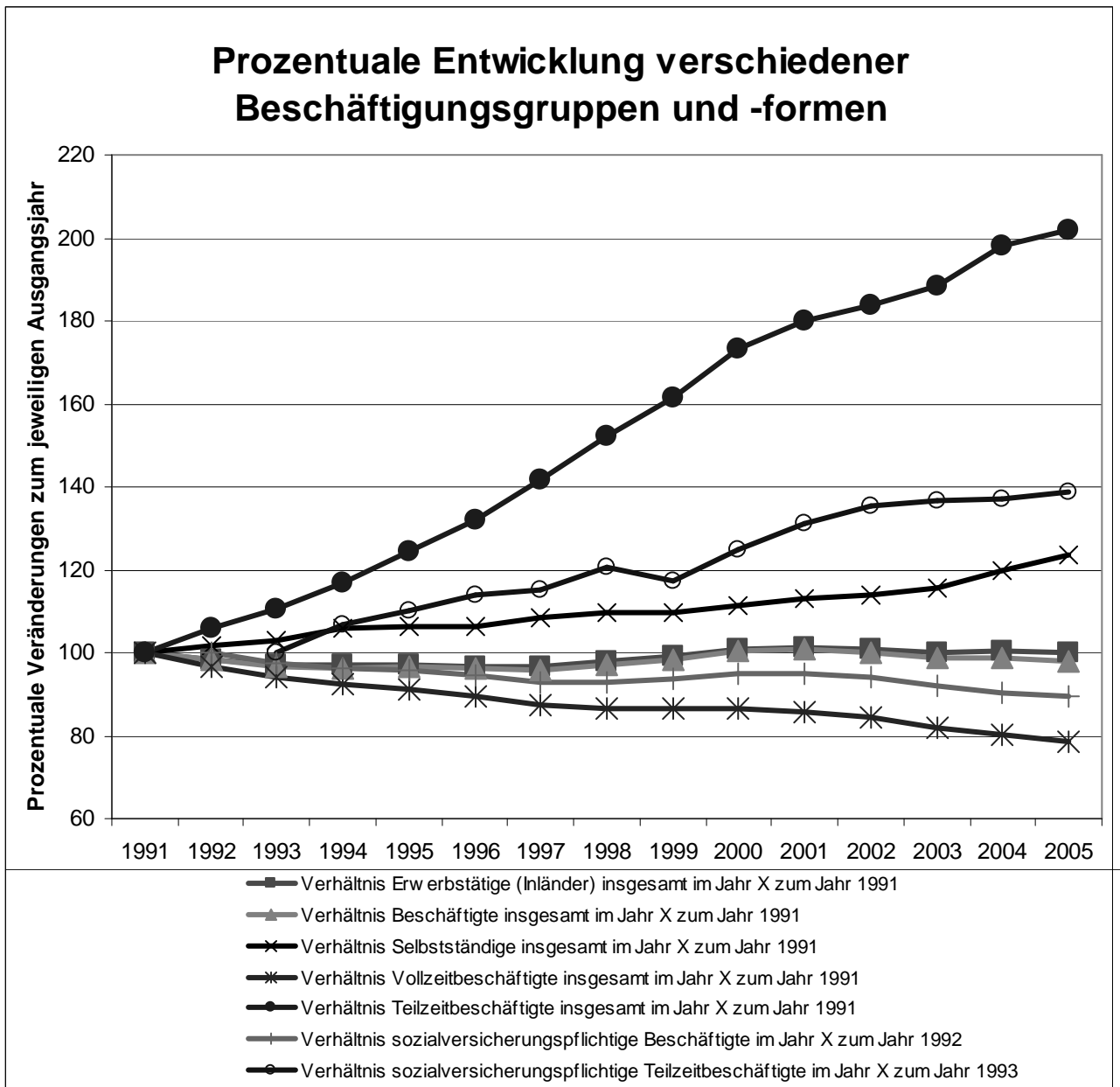
Abbildung 3.14: Quantitative Entwicklung verschiedener Beschäftigungsgruppen und -formen seit der Wiedervereinigung¹⁵⁸



¹⁵⁸ Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2006): Statistisches Taschenbuch 2006. Tabellen „Erwerbstätige (Inländer)“, „Arbeitnehmer in Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung“, „Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root,did=158102.html>, Rev. 2007-05-30; eigene Darstellung. Anmerkungen zu den statistischen Werten: Zahl der Erwerbstätigen (Inländer) im Jahresdurchschnitt. Zahl der Selbstständigen jeweils im Jahresdurchschnitt sowie einschließlich mithelfender Familienangehöriger. Zahl der Arbeitnehmer in Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung jeweils im Jahresdurchschnitt, Berechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, Werte beziehen sich auf Inland, abgestimmt auf VGR-Eckwerte. Zahl der sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten jeweils zum Monatsende Juni, für 2004-2006 noch vorläufig, aus meldetechnischen Gründen hat sich ab 1.4.1999 die Zahl der Teilzeitbeschäftigten überproportional erhöht. Zu dieser Gruppe gehören nur versicherungspflichtige Arbeiter u. Angestellte in den gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherungen u. Beitragspflichtige nach dem AFG, nicht Beamte, Selbständige u. mithelfende Familienangehörige.

Eine solche Entwicklung ist aus rentenpolitischen Gesichtspunkten natürlich absolut unbefriedigend, da nicht nur die Zahl der in die GRV einzahlenden Erwerbstätigen in ihrer Gesamtzahl abnimmt, sondern der Zuwachs an sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsverhältnissen gegenüber den Vollzeitverhältnissen auch die Struktur der Beitragszahlungen zu Ungunsten der GRV verändert. Dazu kommt der Anstieg der Selbstständigen, welche in der Regel ebenfalls von der Pflichtversicherung in der GRV befreit sind. Eine solche Erosion sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist zwar nicht nur für die Rentenversicherung, sondern auch für die anderen Sozialversicherungssysteme mit Umlagefinanzierung gefährlich, allerdings wohl nicht im selben Maße, da bei den anderen Zweigen der zeitliche Horizont sowie das dahinter stehende finanzielle Volumen geringer sein dürften. Zur Verdeutlichung der Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt ist es praktikabel, neben den zahlenmäßigen Veränderungen innerhalb der einzelnen Erwerbstätigengruppen auch den prozentualen Trend zu betrachten, den die folgende Abbildung ausgehend vom ersten Jahreswert des obigen Schaubilds, in der Regel 1991, visualisiert:

Abbildung 3.15: Prozentuale Entwicklung verschiedener Beschäftigungsgruppen und –formen seit der Wiedervereinigung¹⁵⁹



Man sieht, dass sich die Zahl der Teilzeitarbeitsverhältnisse seit der Wiedervereinigung mehr als verdoppelt, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsverhältnisse um knapp 40% und die Zahl der selbstständig Erwerbstätigen um knapp ein Viertel erhöht hat. Demgegenüber nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, und damit die Anzahl der in die Gesetzliche Rentenversicherung einzahlenden Erwerbstätigen, in diesem Zeitraum um 11%, die der Vollbeschäftigten gar um über 21% ab. Damit waren 2005 mit rund 26 Millionen von insgesamt 38 Millionen Erwerbstätigen nur noch etwas mehr als zwei

¹⁵⁹ Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2006): Statistisches Taschenbuch 2006. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root,did=158102.html>, Rev. 2007-05-30; eigene Darstellung. Für Anmerkungen zu den einzelnen erfassten Gruppen siehe vorherige Fußnote.

Drittel der Erwerbstätigen (67,6%) sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Zum Vergleich: Auf der Grundlage der gleichen Datensätze belief sich dieser Anteil 1975 auf 76,3%, 1985 auf 73,5% und 1995 noch auf 74,9%.

Worin liegen die Ursachen für diesen Abbau von sozialversicherungspflichtigen Stellen? Von Seiten der Bundesagentur der Arbeit werden diese Veränderungen sowohl mit konjunkturellen Schwankungen als auch mit dem Strukturwandel in den heutigen Erwerbsformen erklärt. Außerdem wird dieser Abbau auch als ein Ergebnis der Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes von Seiten der Bundesregierungen aufgefasst.¹⁶⁰ Alle drei Gründe erscheinen plausibel: Der aktuelle wirtschaftliche Aufschwung schafft neue und in Teilen auch sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, während die wachstumsschwache Phase der letzten Jahre zu einem Abbau, insbesondere bei Vollzeit- und sozialversicherungspflichtigen Stellen, führte. Dazu tragen externe Effekte in Kombination mit politisch gewollten Arbeitsmarktreformen zu neuen Erwerbsformen bei. Der Bereich der geringfügigen Beschäftigungen im tertiären Sektor mag hier beispielhaft für das Herausbilden dieser neuen Formen sein.

Mit dieser Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt einhergehend und für die GRV sowie ihre Versicherten ebenfalls problematisch ist der Wegfall sog. ‚klassischer Erwerbsbiographien‘, d.h. eine möglichst durchgehende Beschäftigung von Lehre bis Ruhestand ohne größere ‚Lücken‘ in der Erwerbstätigkeit: Teils freiwillige, teils erzwungene Phasen der Erziehung, Weiterbildung oder Arbeitslosigkeit führen dazu, dass immer mehr Erwerbsverläufe einen im Vergleich zur ‚klassischen‘ Perspektive ‚unstetigen‘ Verlauf nehmen. Im Falle des staatlichen deutschen Rentensystems, das bis heute auf kontinuierliche Erwerbsverläufe ausgerichtet ist,¹⁶¹ führen solche Veränderungen in ihrer Konsequenz zu geringeren Rentenansprüchen im Ruhestand sowie – aufgrund der Ausgestaltung der Finanzierung durch Beiträge – zu finanziellen Engpässen auf der Einnahmenseite.

In Anbetracht dieser Entwicklungen muss darüber nachgedacht werden, wie die GRV an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die skizzierten Veränderungen auf mehrere Arten Druck auf die Gesetzliche Rentenversicherung bzw. die soziale Sicherung im Allgemeinen ausüben. Als Beispiele können die demographische Alterung einerseits, die relativ hohe Arbeitslosigkeit andererseits gesehen werden: Während heute von der steigenden Lebenserwartung und der

¹⁶⁰ Vgl. Bach, Hans Uwe/Gaggermeier, Christian/Klinger, Sabine (2005): Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung - Woher kommt die Talfahrt? In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hg.): IAB Kurzbericht. Ausgabe Nr. 26. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

¹⁶¹ Nicht umsonst hat der Musterrechnungen zu Grunde liegende ‚Eckrentner‘ heute 45 Beitragsjahre vorzuweisen.

hohen Arbeitslosigkeit ein unmittelbarer Finanzierungsdruck in Richtung von Leistungseinschränkungen ausgeht, entsteht langfristig durch die Gruppe der Erwerbslosen und anderer Personen ohne genügende Absicherung ein höheren Bedarf an ergänzenden Sozialleistungen im Alter.

4 Geschichte der Rente in Deutschland und sich daraus ableitende Entwicklungstendenzen

Nachdem der gegenwärtige Status der GRV und die demographischen und arbeitsmarktstrukturellen Entwicklungen seit der deutschen Wiedervereinigung dargestellt wurden, wird in diesem Abschnitt ein Blick auf die historische Entwicklung der gesetzlichen Rente in Deutschland geworfen. Diese Betrachtung umfasst zwei Aspekte. Zunächst soll die chronologische Entwicklung des deutschen Systems der Altersvorsorge, dessen institutionelle Geschichte bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht, angemessen dargestellt werden. In einem zweiten Schritt soll auf Grundlage der Lehre des Politik-Erbes,¹⁶² die nach Meinung des Autors sinnvoll auf die GRV angewandt werden kann, ein Blick auf die Faktoren geworfen werden, die diese Entwicklung initiiert, begleitet und gesteuert haben. Letzteres im Hintergrund der Frage, ob und in wie weit sich aus der Geschichte der GRV Vermutungen für eine mögliche zukünftige Entwicklung ableiten lassen. Die Darstellung der chronologischen Entwicklung erfolgt in zwei Abschnitten: Der erste Teil stellt die Entwicklung von der Gründung im Jahre 1889 bis zum Vorabend der Rentenreform 1957 dar, der zweite den Verlauf von 1957 bis zur Gegenwart und fasst damit die in den letzten 50 Jahren stattgefundenen Reformen innerhalb des bis heute in seinen Grundzügen bestehenden Rentensystems zusammen.

4.1 Von der Gründung im Jahr 1889 bis zur Rentenreform 1957

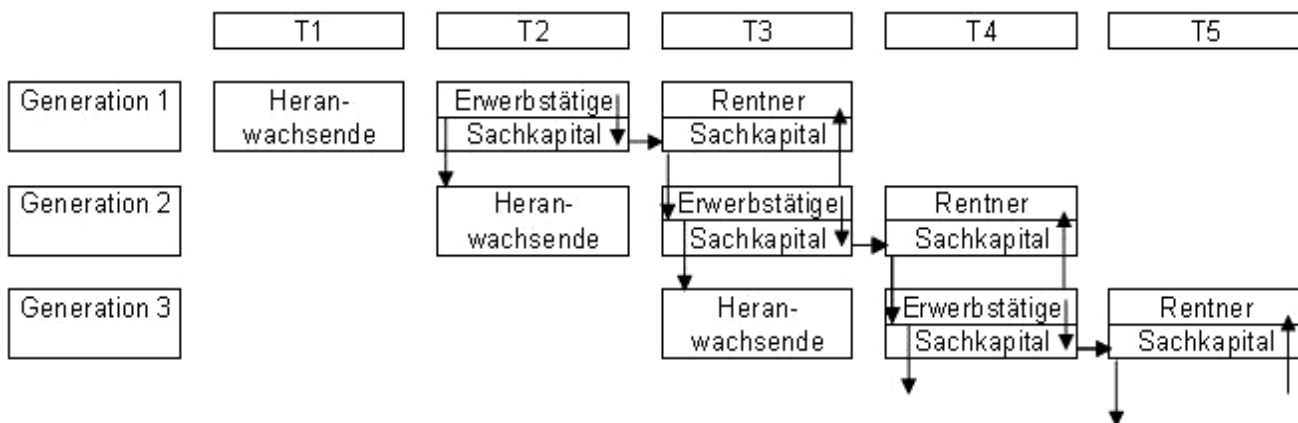
4.1.1 Einführung der gesetzlichen Rente 1889 und weitere Entwicklung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs

Wenn man zurückblickt in die Zeit vor der Industrialisierung, dann gab es damals keine verbreitete und umfassende Form staatlicher Altersversorgung. Zwar existierten in Deutschland schon vor der Einführung der Sozialversicherungssysteme „zahlreiche Fürsorge- und Versorgungseinrichtungen auf genossenschaftlicher, kommunaler, betrieblicher und

¹⁶² Vgl. zur Einführung u.a. Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2003): Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./Ostheim, Tobias (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. http://www.politikon.org/inhalt/le1/off_course18st475.htm. Rev. 2007-07-06 und Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 172f.

kirchlicher Grundlage“,¹⁶³ allerdings gewährten diese Systeme aufgrund mangelnder Kapazitäten keinen ausreichenden Schutz für die Allgemeinheit. Die finanzielle Versorgung im Alter musste demnach hauptsächlich durch den Verbrauch von Angespartem oder innerhalb der Familie durch die eigenen Kinder stattfinden. Zu diesem Versorgungsbereich gehört übrigens bis heute auch die Pflege der Älteren durch ihre Kinder, welche einer i. d. R. ehrenamtliche Übernahme einer ansonsten kostenpflichtigen Dienstleistung entspricht, deren Erbringung zumindest in Teilen seit 1995 durch die Einführung der Pflegeversicherung finanziell kompensiert wird. Betrachtet man die Struktur der damaligen Form der Alterssicherung, dann kann man von einem ‚familieninternen Umlageverfahren‘ sprechen: Die durch ihr Alter nicht mehr erwerbsfähigen Familienmitglieder wurden in der Regel durch ihre nun erwerbstätigen Kinder finanziell versorgt, wobei deren Kinder später wiederum sie unterstützten. Im Gegenzug für diese Unterstützung gab die ältere Generation¹⁶⁴ nicht verbrauchtes Sachkapital an die jüngere Generation via Vererbung weiter. Neben der erwähnten Vererbung fand bereits vorher ein weiterer Transfer von der älteren zur nachfolgenden Generation statt, nämlich zu dem Zeitpunkt als die heute ältere Generation in ihrer Zeit als Eltern Zeit und Geld in die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder investierte. Folgende Abbildung soll das skizzierte Prinzip verdeutlichen:

Abbildung 4.1: Funktionsweise eines ‚familieninternen Umlageverfahrens‘¹⁶⁵



Da die ältere Generation, neben dem Verbrauch von Angespartem, fast zwangsläufig auf die Unterstützung der nachfolgenden innerfamiliären Generation angewiesen war und daher

¹⁶³ Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 21.

¹⁶⁴ In diesem Kontext sei der Begriff ‚Generation‘ in einem familiären Sinn verstanden. Näheres zu den anderen Verwendungen des Begriffs ‚Generation‘ findet sich im Abschnitt 3.1.3 in dieser Arbeit.

¹⁶⁵ Quelle: Gotsis, Dimitrios (2005): Rentenversicherung als Humankapitaldeckungsverfahren. Implikationen und Realisierungsprobleme. Berlin: Logos Verlag. S. 21; eigene Darstellung.

zwingend Kinder bekommen und erziehen musste, kann man bei diesem familieninternen Umlageverfahren der Altersvorsorge auch von einer Mischung aus ‚innerfamiliärem Sach- und Humankapitaldeckungsverfahren‘¹⁶⁶ sprechen: Eine Person investiert während ihres Erwerbslebens in Sach- (z.B. Immobilien oder Versicherungen) bzw. Humankapital (z.B. in Kinder und deren Entwicklung und Ausbildung), um von dem Ertrag dieser Investition im Alter zehren zu können.

Nun birgt ein Verfahren natürlich Risiken in sich, die die Funktionsweise beeinträchtigen können:¹⁶⁷ Zunächst fällt auf, dass durch die innerfamiliäre Geschlossenheit eines solchen Verfahrens ein hohes Sicherungsrisiko bestand, das heißt es konnte passieren, dass ein Kind aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit gar nicht in der Lage war, seine Eltern im Alter zu versorgen. Ebenso ging auch mit ungewollter Kinderlosigkeit ein Risiko der Altersarmut einher. Zumindest dem zuerst genannten Problem konnte durch eine höhere Kinderzahl begegnet werden, mit der sich das Risiko einer Altersarmut verringern ließ. Diese Steigerung der Geburtenzahl hatte allerdings zur Folge, dass die Kinder auf Grund der beschränkten Verfügbarkeit über Ressourcen mit jeweils weniger Human- und Sachkapital ausgestattet werden konnten. Ersterer Mangel hatte nach Gotsis eine hohe Kindersterblichkeit zur Folge, wobei aber eine konstant hohe Geburtenrate in Kombination mit sich im Laufe der Zeit entwickelnden Fortschritten in der Hygiene- und Ernährungssituation zu einer sinkenden Sterberate und damit zu einer steigenden Bevölkerungsanzahl seit dem 18. Jahrhundert führte. Dieser Umstand schränkte aber die Möglichkeit zur Ausstattung der Kinder mit Sachkapital ein, was wiederum von diesen eine hohe berufliche Mobilität erforderte, die im Umkehrschluss zu Lasten der innerfamiliären Solidarität ging, und damit negative Auswirkungen auf die Versorgung im Alter hatte. Es ist offensichtlich, dass ein Altersversorgungssystem wie das familieninterne Umlageverfahren nicht geeignet ist, eine Bevölkerung gegen die Risiken des Alters abzusichern. Aber was waren die Gründe die Ende des 19. Jahrhunderts zu der Einführung der Sozialversicherungen und insbesondere zur Rentenversicherung führten?

Kaufmann¹⁶⁸ setzt den Ursprungspunkt dieser Entwicklung und der damit einhergehenden Entstehung der ‚Sozialen Frage‘ zu Beginn der preußischen ‚Bauernbefreiung‘ und der damit einhergehenden Liberalisierung der Agrarwirtschaft zu Ende des 18./Beginn des 19. Jahrhunderts an: „Das auslösende Moment [für die Entstehung der ‚Sozialen Frage‘, A.B.]

¹⁶⁶ Vgl. Gotsis, Dimitrios (2005): Rentenversicherung als Humankapitaldeckungsverfahren. Implikationen und Realisierungsprobleme. Berlin: Logos Verlag. S. 23.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S.24ff.

¹⁶⁸ Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats - Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. S. 260f.

war die Abschaffung der feudalen Bindungen und die Umwandlung des Bodens von einem Herrschaftsgrund und Subsistenzmittel der Bevölkerung in ein handelbares Gut. Daraus resultierte ein Verlust an Selbstversorgungsmöglichkeiten und eine neue Form der Armut, die als *Pauperismus* bezeichnet wurde.¹⁶⁹ Da es den nun frei handelnden Bauern nicht gelang, erfolgreich zu wirtschaften und sich gegen die technologisch fortgeschrittene englische Konkurrenz zu behaupten, entstand, in Kombination mit dem einsetzenden Bevölkerungswachstum, eine breite ländliche Schicht, die in ärmlichen Verhältnissen lebte. In dieser Zeit, in der frühen Mitte des 19. Jahrhunderts, ist nun die Entstehung der ‚sozialen Frage‘ zu verorten, die sich erst später im damaligen Deutschen Reich im Rahmen der Entstehung und Erstarkung der Arbeiterbewegung zunehmend zu der ‚Arbeiterfrage‘ transformierte.

In der Folge sorgten Industrialisierung, Gewerbefreiheit und eben das stetige Bevölkerungswachstum seit der Mitte des 19. Jahrhundert zu einem stetigen Zuzug von einfachen ländlichen Arbeitskräften in die Städte, in denen „ein wachsendes Heer aus Proletariern, das vor allem in den Großstädten unter erbärmlichen Bedingungen lebte“¹⁷⁰, entstand. Dort waren die schon früher bestehenden sozialen Sicherungsnetze natürlich nicht in der Lage, der zunehmenden Nachfrage nach wohltätigen Diensten nachzukommen. Behandelte die soziale Frage also zunächst die Lebensumstände der vorindustriellen und oftmals ländlichen Unterschichten, so wurde in Folge der industriellen Erfahrungen bei gleichzeitiger Entstehung der deutschen Arbeiterbewegung in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Thematisierung der Lebensverhältnisse der Industriearbeiter sowie deren gesellschaftliche Integration, die ‚Arbeiterfrage‘, zum Zentrum der öffentlichen Debatten.¹⁷¹ Die Herauskristallisierung der Arbeiterfrage, die eng mit der Verbreitung marxistischer bzw. sozialistischer Ideologie einherging, erhöhte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Druck im damaligen Kaiserreich, gesellschaftliche Reformen zum Wohle der proletarischen Schicht bzw. besitzlosen Klasse durchzusetzen. So kommt es in den Jahren 1840 und 1857 zu ersten Streiks im Königreich Preußen um die Arbeitsbedingungen in den Fabriken zu verbessern.¹⁷²

Mit dem ‚Gesetz wider die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie‘ (‚Sozialistengesetz‘) von 1878 versuchte der Reichskanzler Otto von Bismarck, die politische

¹⁶⁹ Ebd. S. 259f.

¹⁷⁰ Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 27.

¹⁷¹ Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats - Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. S. 260f.

¹⁷² Vgl. Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard (2004): Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 20.

Organisation der sozialistischen Arbeiterbewegung zu behindern. Im Gegenzug, sozusagen als positive Ergänzung zu dem Sozialistengesetz, sollten sozialpolitische Maßnahmen das Konfliktpotential innerhalb der Arbeiterschicht verringern und diese in den monarchisch verfassten Staat eingliedern.¹⁷³ Zwar war für Bismarck die von der Arbeiterbewegung ausgehende Bedrohung nicht der einzige Grund für die Einführung der Sozialversicherungen auf staatlicher Ebene, denn ebenso finden sich in der Literatur Hinweise auf das fürsorgende Staatsverständnis Bismarcks, der den Staat als Schutzmacht der Notleidenden sah, seine anti-liberalen und anti-sozialistischen Staatsvorstellungen, welche die Schaffung der Sozialversicherungen forciert haben dürften, ebenso wie sein Kalkül, durch die Schaffung außerparlamentarischer sozialpolitischer Gremien die Entscheidungsbefugnisse des Parlaments zu verringern und damit die Rolle des Reichskanzlers zu stärken.¹⁷⁴ Hinzu kommt die Tatsache, dass die im Rahmen der Industrialisierung entstandene wirtschaftliche Entwicklung die finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen zur Einführung der Sozialversicherungen schuf. Allerdings, so die Einschätzung des Autors, dürfte der Erfolg der sozialistischen Arbeiterbewegung und die von staatlicher Seite ausgehende Einschätzung der zumindest theoretisch von der Bewegung ausgehenden Gefahr für das monarchisch verfasste deutsche Kaiserreich der entscheidende *Auslöser* für die Entscheidung Bismarcks gewesen sein, auf staatlicher Ebene sozialpolitische Interventionen durchzuführen, wobei die weiteren oben skizzierten Rahmenbedingungen diese Entscheidung erleichtert und die weitere Entwicklung begünstigt haben dürften.

In diesem skizzierten historischen Kontext, nämlich der Verelendung breiter Schichten der Bevölkerung und die damit einhergehende Nachfrage nach sozialpolitischen Interventionen einerseits, der Entstehung politischen Drucks von Seiten der Arbeiterbewegung gegenüber dem deutschen Kaiserreich andererseits, ist nun die berühmte Botschaft von Kaiser Wilhelm I. zu sehen, die er auf Anraten des Reichskanzlers am 17. November 1881 dem Deutschen Reichstag zukommen ließ.¹⁷⁵ In dieser fordert der Kaiser Parlament und Regierung auf, sich verstärkt um das Wohl der Arbeiter zu kümmern, und zwar aus Gründen der Versorgung von Hilfsbedürftigen einerseits und der Wahrung des inneren Friedens andererseits. Deshalb

¹⁷³ Vgl. Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard (2004): Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 27.

¹⁷⁴ Vgl. u.a. Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard (2004): Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 27f, Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats - Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp Verlag. S. 269f, Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 26ff.

¹⁷⁵ Vgl. Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhring. S. 152f.

schlägt der Kaiser dem Reichstag sozialpolitische Maßnahmen vor, die (abgesehen von Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, die 1927 bzw. 1995 eingeführt wurden) bis zum heutigen Tag die Grundstruktur der deutschen Sozialversicherungen darstellen: Eine Versicherung gegen Unfälle am Arbeitsplatz, eine Krankenversicherung sowie eine Versicherung gegen die Folgen von Alter und Invalidität. Zum Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung findet sich in der ‚Kaiserlichen Botschaft‘, mit der auch die Einführung der selbstverwalteten Sozialversicherung angekündigt wurde, folgende berühmt gewordene Passage:

„Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Theil werden können. Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht.“¹⁷⁶

Dem Inhalt dieser Botschaft folgend wurde die Krankenversicherung 1883, die Unfallversicherung 1885 und im Jahr 1889 schließlich (per ‚Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung vom 22.6.1889‘) die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt.¹⁷⁷ Gelten sollte die Rentenversicherung für alle industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Arbeiter sowie für Lehrlinge, Dienstboten, Gesellen und Angestellten ab dem vollendeten 16. Lebensjahr mit einem Einkommen von weniger als 2000 Reichsmark.¹⁷⁸ Der anfängliche Beitragssatz des zunächst als Kapitaldeckungsverfahren konzipierten Rentensystems betrug 1,7%¹⁷⁹ und wurde zu durch paritätische Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf der einen sowie einen geringen finanziellen staatlichen Zuschuss auf der anderen Seite finanziert.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Zitiert aus: Schuster, Dieter (2000): Chronologie der deutschen Gewerkschaftsbewegung von den Anfängen bis 1918. Mit einem Vorwort von Rüdiger Zimmermann sowie Registern von Hubert Woltering. Bonn: FES Library. <http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/tit00148/00148toc.htm>. Rev. 2006-06-15

¹⁷⁷ Vgl. Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhring, S. 153.

¹⁷⁸ Vgl. u.a. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 23.

¹⁷⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung - 1. Einführung der Rentenversicherung im Deutschen Reich. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Rente/Gesetzliche-Sicherung/geschichte,did=117774.html>. Rev. 2006-08-10

¹⁸⁰ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 24, sowie Glootz, Tanja Anette

Anspruchsberechtigt war man nach dreißig Beitragsjahren. Die Invalidenrente konnte bereits nach fünf Beitragsjahren beantragt werden, sofern eine Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit von zwei Dritteln vorlag.¹⁸¹ Mit dem in Kraft treten der Rentenversicherung zum 1.1.1891 (nachdem das Gesetz 1889 beschlossen wurde) war das deutsche Kaiserreich Vorreiter in diesem Bereich sozialer Sicherung, denn ein solches System der Altersversorgung existierte zu diesem Zeitpunkt in keinem anderen industriellen Staat.¹⁸² Im Gegensatz zu heute, wo die gesetzliche Rentenversicherung die Lebensstandardsicherung zur Aufgabe hat, waren die damaligen Auszahlungen vergleichsweise gering: Die Durchschnittsrente lag zum damaligen Zeitpunkt bei einem Sechstel des jährlichen Durchschnittslohns eines Arbeitnehmers und war demnach eher als Ergänzung anzusehen, im Gegensatz zu den Pensionen von höheren Beamten und Militärs.¹⁸³ Dazu kam die Tatsache, dass das Renteneintrittsalter zu dieser Zeit bei 70 Jahren lag, was in einem deutlichen Kontrast zur damaligen durchschnittlichen Lebenserwartung steht, die zu dieser Zeit (Ende des 19. Jahrhunderts) bei Männern 36 Jahre und bei Frauen 40 Jahre betrug und insgesamt nur fünf Prozent der Bevölkerung über 65 Jahre alt wurden.¹⁸⁴

Man kann also in Bezug auf die Einführung Alterssicherung, trotz ihres prinzipiell pionierhaften Grundcharakters, aus heutiger Sicht eher von einem Placebo zur Sicherung des sozialen Friedens als von einer vernünftigen Alterssicherung, die sich der Vermeidung von Armut nach dem Austritt aus den Erwerbsleben annimmt, sprechen. Allerdings muss man auch den damaligen Bedarf an Versicherungsleistungen berücksichtigen: So weist u.a. Tremmel darauf hin, dass der Schwerpunkt des damaligen Gesetzes, im Gegensatz zu heute, mehr auf der Invaliden- als auf der Alterssicherung lag, was sich zum Beispiel auch im Titel des 4. Buches der Reichsversicherungsordnung von 1911 zeigte, der nur ‚Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung‘ lautete.¹⁸⁵ Nichtsdestotrotz waren auch die Leistungen der Invalidenversorgung im Vergleich zu heute sehr gering und bereits damals eher eine Ergänzung denn ausreichender Lohnersatz. Doch trotz dieser Einschränkungen bezüglich der

(1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 16.

¹⁸¹ Vgl. Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 16.

¹⁸² Vgl. Tabelle in Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 182.

¹⁸³ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 25.

¹⁸⁴ Vgl. Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhring. S. 153.

¹⁸⁵ Vgl. ebd.

konkreten sozialpolitischen Wirksamkeit der Versicherungsleistungen sollte man die Bedeutung der damaligen Einführung der Sozialversicherungen nicht unterbewerten.

In den folgenden ca. 60 Jahren bis 1957 erfuhr die Rentenversicherung keine grundlegenden Strukturwandlungen. Dennoch gab es auch in dieser Zeit verschieden starke Änderungen am System der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, deren bedeutsamsten im Folgenden dargestellt werden sollen: 1911 wurde neben einer Zusammenfassung der Sozialversicherungsgesetze von Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung in die Reichsversicherungsordnung (RVO) die Hinterbliebenenrente eingeführt. Ebenfalls in diesem Jahr wurde mit dem ‚Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911‘ eine Versicherung für Angestellte als eigenständige Gruppe, anzusiedeln zwischen Arbeitern und Beamten, beschlossen, die zum 1.1.1913 in Kraft trat und der alle Angestellten bis zu einem Jahresverdienst in Höhe von 5000 Mark sowie alle bereits durch die im Sinne der RVO versicherten Angestellten angehörten.¹⁸⁶ Dabei lagen die Konditionen der Angestelltenrentenversicherung deutlich über denen der Arbeiterrentenversicherung. Ähnliches galt für die neu eingeführte Hinterbliebenenrente, die Arbeiterwitwen schlechter stellte als Witwen aus Angestelltenhaushalten.¹⁸⁷ Während des Ersten Weltkriegs wurde 1916 das Eintrittsalter der Arbeiterrentenversicherung um 5 Jahre auf 65 Jahre abgesenkt und damit der Angestelltenrentenversicherung angepasst.

4.1.2 Relative Konstanz in der Weimarer Republik, Enteignungen im Dritten Reich und Rekonstituierung nach 1945

Nach der militärischen Niederlage des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg und der darauf folgenden Entstehung der ersten deutschen parlamentarischen Demokratie wurden auch im Bereich der Sozialpolitik Fortschritte erzielt, wobei diese nur zu geringen Teilen die gesetzlichen Rentenversicherungen betrafen. Erwähnenswert ist an dieser Stelle das Angestelltenversicherungsgesetz von 1924, in dem das Versicherungsgesetz für Angestellte von 1911 überarbeitet wurde und das neben verwaltungstechnischen Änderungen auch Ausweitungen des Versichertenkreises und Leistungsmodifizierungen umfasste.¹⁸⁸ Zudem erhielt die Sozialpolitik, darunter auch die „Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von

¹⁸⁶ Vgl. Gloom, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 14ff.

¹⁸⁷ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 38.

¹⁸⁸ Vgl. Gloom, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 63ff.

Alter“¹⁸⁹ in der Weimarer Republik durch Art. 161 Verfassungsrang. Mit den Inflationen in den 1920’er Jahren, dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise ab 1929 und der darauf folgenden Deflation geriet die Sozialpolitik in der Weimarer Republik unter immer größer werdenden finanziellen Druck, der sich in der Folge auch in Leistungskürzungen niederschlug. Eine Folge der Inflationen war zum Beispiel die Entwertung des Deckungskapitals der beiden Rentenversicherungen, die daraufhin die Finanzierung auf das Umlageverfahren umstellten. Im Rahmen der einsetzenden Deflation Anfang der 1930’er Jahre wurden zahlreiche Kürzungen im sozialpolitischen Bereich vorgenommen, darunter auch bei den Rentenversicherungen, deren Leistungsniveau in dieser Zeit um etwa 15% sank. Allerdings, so Schmidt, seien diese Kürzungen durch die deflationsbedingte Senkung der Lebenshaltungskosten überkompensiert worden, was de facto sogar einen Wohlstandsgewinn für die Rentner zur Folge gehabt hätte. Allerdings eben weiterhin vor dem Hintergrund geringer und nicht den Lebensstandard sichernder Renten.¹⁹⁰

Im Nationalsozialismus, der mit der Machtergreifung Hitlers am 30. Januar 1933 begann und mit der militärischen Niederlage des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 endete, lassen sich nur geringfügige formale Änderungen an der Leistungsgestaltung des Rentensystems feststellen: Neben einer stärkeren (durchaus ideologisch motivierten) Annäherung der Arbeiterrentenversicherung an die Angestelltenversicherung wurden 1941 die Empfänger von Renten umfassend in die Krankenversicherung integriert. Zusätzlich wurden zu diesem Zeitpunkt die Renten einmalig um 15% erhöht.¹⁹¹ Zudem gab es auch wiederholt Pläne, im NS-Staat eine auf dem Prinzip der Fürsorge aufbauende allgemeine Staatsbürgerversorgung ähnlich dem Beveridgemodell einzurichten, doch diese Vorhaben kamen nicht über das Planungsstadium hinaus, wie im Allgemeinen die Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern weniger stark vom nationalsozialistischen Regimewechsel betroffen war.¹⁹² So erfuhr insbesondere die Rentenpolitik kaum nennenswerte Änderungen. Allerdings darf man sich bei der Betrachtung der nationalsozialistischen Sozialpolitik nicht auf die rechtlichen Änderungen in Bezug auf die Leistungen für den Kreis der Versicherten beschränken, denn diese verdeckt den Blick auf den selektiven und undemokratischen Charakter der sozialstaatliche Leistungen im NS-Staat, die eben nur einem bestimmten Kreis von Personen zu Gute kamen: So wurde z. B. durch das ‚Gesetz über die Änderung einiger Vorschriften der

¹⁸⁹ Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Artikel 161.

¹⁹⁰ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 53ff.

¹⁹¹ Vgl. Aly, Götz (2005): Wie die Nazis ihr Volk kauften. In: Die Zeit. 15/2005. http://www.zeit.de/2005/15/Erwiderung_Wehler. Rev. 2007-06-20

¹⁹² Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 61f.

Reichsversicherung' vom 23.12.1936 festgelegt, dass Rentenzahlungen ruhen, falls sich der betreffende Rentenempfänger nach der Machtergreifung Hitlers „im staatsfeindlichen Sinne betätigt hat“¹⁹³, was einer faktischen Enteignung gleichkommt. Insbesondere Juden, Kommunisten, Sozialdemokraten und andere Regimegegner wurden so zu Opfern der auf die ‚Volksgenossen‘ fixierten Sozialpolitik. Ebenso wurde bereits 1934 das Prinzip der Selbstverwaltung der Rentenversicherung aufgehoben und durch das ‚Führerprinzip‘ ersetzt.¹⁹⁴

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war das Gebiet des Deutschen Reiches politisch, militärisch und finanziell am Boden zerstört. Nur langsam entstanden in den Besatzungszonen neue Verwaltungsstrukturen. Auch im Bereich der Sozial- bzw. Rentenpolitik dauerte es mehrere Jahre, bis die ersten Änderungen in der Nachkriegszeit (in unserem Fall sprechen wir, sofern nicht anders erwähnt, von der aus den drei westlichen Besatzungszonen hervorgegangenen Bundesrepublik Deutschland) in Kraft traten. Mit der Währungsreform von 1948 wurden in den westlichen drei Besatzungszonen die Renten, ebenso wie die Löhne und Gehälter im Verhältnis 1:1 von Reichsmark auf DM umgestellt.¹⁹⁵ Im Jahre 1949 wurden im Rahmen des ‚Gesetzes zur Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und ihre Sicherstellung‘ (kurz: ‚Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz‘ (SVAG)) folgende Verbesserungen für die Empfänger von Renten hergestellt: Pauschale Erhöhung der Renten um 15 DM bei gleichzeitiger Einführung einer Mindestrente von 50 DM, analog dazu bei Witwen 12 DM bzw. 40 DM und bei Waisen 6 DM bzw. 30 DM. Zusätzlich wurden Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung weiter angeglichen, oft auf dem vorherigen Niveau der Angestelltenrentenversicherung. Zum Beispiel wurde die Invaliditätsgrenze der Arbeiterrentenversicherung von 66,6% auf 50% gesenkt.¹⁹⁶ Die unter Hitler abgeschaffte Selbstverwaltung wurde wieder in der Sozialversicherung eingeführt.

Die Rente in den 1950'er Jahren betrug in etwa 30 Prozent der vergleichbaren Löhne und Gehälter.¹⁹⁷ Noch immer war sie kein Einkommensersatz, sondern lediglich eine Hilfe zum Lebensunterhalt. Das änderte sich mit der Rentenreform 1957 (beschlossen durch das

¹⁹³ Gesetz über die Änderung einiger Vorschriften der Reichsversicherung, 23. Dezember 1936 RGBl. I, Nr. 128 v. 24.12.1936. S.1128. Zit. n. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 169.

¹⁹⁴ Vgl. Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 110.

¹⁹⁵ Vgl. Abelshausen, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München: Verlag C.H. Beck. S. 125.

¹⁹⁶ Vgl. Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 122.

¹⁹⁷ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 79.

‚Rentenneuregelungsgesetz‘ vom 23.2.1957) unter Konrad Adenauer, die als eine der größten Reformen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet werden kann.

4.2 Von der Rentenreform 1957 bis zur Gegenwart

4.2.1 Einführung der dynamischen Rente 1957 und weiterer Ausbau

Hauptneuerungen der Reform von 1957 unter Adenauer waren die (nach Phasen der praktischen Anwendung infolge von Inflation nun auch ‚offizielle‘) Einführung des Umlageverfahrens zur Finanzierung des Systems sowie die Einführung der dynamischen Rente. Ersteres besagt, dass die Auszahlungen an die Rentenempfänger aus den zum gleichen Zeitpunkt getätigten Einzahlungen der Erwerbstätigen finanziert werden, wobei zunächst ein Abschnittsdeckungsverfahren vorgesehen war, das aber 1969 auf das Umlageverfahren mit Schwankungsreserve umgestellt wurde. Letzteres bedeutet, dass die Höhe der Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt wurde (und damit zumindest indirekt an das Wirtschaftswachstum.). Aufgrund des starken Wirtschaftswachstums und der daraus resultierenden Lohnentwicklung in den folgenden Jahrzehnten stiegen deshalb die Renten deutlich stärker als die Preise, was einen stetigen Wohlstandszugewinn für die nicht mehr erwerbstätige Bevölkerung zur Folge hatte.¹⁹⁸ Aber auch kurzfristig stiegen mit dem Inkrafttreten der Rentenreform von 1957 die Renten an: Innerhalb der Arbeiterrentenversicherung bei regulär Versicherten um 60%, die von Witwen um 81% und die von Waisen um 57%, in der Angestelltenversicherung gar um 66%, 91% und 40%.¹⁹⁹ In Anbetracht des Leistungsausbaus innerhalb der GRV überrascht es nicht, dass der Rentenbeitragssatz im Rahmen der Umsetzung der Reform trotz günstiger Wirtschaftslage von 11% auf 14% stieg.²⁰⁰ Weiterhin führte die Reform zu einer weitestgehenden Angleichung zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung.²⁰¹

Die Rentenformel von 1957 sowie die einzelnen Faktoren, aus denen sich die Rentenhöhe des Versicherten errechnete, sollen im Folgenden genauer dargestellt werden. Zum einen weil der (mathematisch betrachtet) rein lineare Charakter der Rentenformel geradezu idealtypisch für

¹⁹⁸ Vgl. Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhring, S. 155f.

¹⁹⁹ Vgl. Schäfer, Dirk-Jürgen (1997): Die große Rentenreform 1957. In: Deutsche Rentenversicherung (DRV). Heft 3-4/1997. S. 264.

²⁰⁰ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 355.

²⁰¹ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 80.

ein rein leistungsorientiertes bzw. einkommensbezogenes Versicherungsprinzip ist, zum anderen weil die grundlegenden Elemente dieser Formel trotz verschiedener Änderungen in den letzten 50 Jahren in ihren Grundzügen erhalten blieben. Die Rentenformel von 1957 bestand aus vier Faktoren, deren Multiplikation die Jahresrente ergab:

Abbildung 4.2: Rentenformel von 1957²⁰²

$$AB * PB * J * St = L,$$

wobei: AB = Allgemeine Bemessungsgrundlage, PB = Persönliche Bemessungsgrundlage, J = Anzahl der Versicherungsjahre, St = Steigerungssatz, L = Jahresrente.

Die ‚allgemeine Bemessungsgrundlage (AB)‘, die der Gesetzgeber einmal pro Jahr neu festlegte, entsprach dem durchschnittlichen Bruttoentgelt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland innerhalb der letzten drei Jahre. Dieser Wert war Ausgangslage für die Berechnung der individuellen Renten und wurde durch ‚Rentenanpassungsgesetze‘ festgelegt. Durch die Orientierung an der Bruttolohnentwicklung der vergangenen drei Jahre traten die Anpassungen der Renten an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erst zeitversetzt in Kraft („time-lag“), d.h. im Falle eines Aufschwungs und damit einhergehend steigender Bruttolöhne profitierten die Empfänger von Renten erst Jahre später von dieser Entwicklung. Im Falle abnehmender Bruttolohnerhöhungen oder gar -senkungen wirkt sich diese Regelung im Umkehrschluss positiv auf die Renten aus, da dann das Bruttorentenniveau zunimmt, wie dies beispielsweise Ende der 1970‘er Jahre der Fall war.²⁰³

Die ‚persönliche Bemessungsgrundlage (PB)‘ gibt vereinfacht formuliert das durchschnittliche Verhältnis des eigenen Bruttojahresentgelts zum durchschnittlichen Bruttojahresentgelt an. Zur Berechnung wurde jedes Jahr das eigene Einkommen in Relation zum durchschnittlichen Bruttoentgelt gesetzt und bei Renteneintritt die Summe dieser Verhältnisse durch die Anzahl der Beitragsjahre dividiert, was die persönliche Bemessungsgrundlage ergab. Die persönliche Bemessungsgrundlage sorgt dafür, dass sich die

²⁰² Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 309.

²⁰³ Vgl. Stahl, Helmut (2003): Die Entwicklung der Rentenanpassungsformel und der Altersrenten bis heute. Vortrag beim Pressefachseminar 2003 des VDR vom 19.05.-20.05. in Dessau. http://www.deutscherentenversicherung.de/lang_de/nn_4836/DRV/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Archive__VDR/Pressefachseminar/2003/Stahl__Anlage__1,property=publicationFile.pdf/Stahl_Anlage_1. Rev. 2007-06-06 sowie Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. New York und Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 99.

finanzielle Stellung des Versicherten in seiner Erwerbsphase in gleicher Relation auf die Stellung als Rentenempfänger überträgt.

Dritter Faktor der Rentenformel ist die Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre, die neben den regulär versicherungspflichtigen Beschäftigungsjahren auch beitragsfreie Anrechnungszeiten umfasste, zum Beispiel bei Kindererziehung, Wehrdienst, Arbeitslosigkeit, etc.²⁰⁴ Die Einbeziehung der Versicherungsjahre findet sich heute nur noch indirekt über die Entgeltpunkte in der Rentenformel. Eher dienen sie als Bedingung zur Inanspruchnahme bestimmter Rentenarten.

Vierter und letzter Faktor war der ‚Steigerungssatz‘, der mit jedem Versicherungsjahr multipliziert wird und dabei je nach Status anders ausfällt, wobei zwischen Alters-, Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeitsrente unterschieden wurde.²⁰⁵ 2001 wurde die auf dem unterschiedlichen Steigerungssatz basierende Kombination aus Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente durch die Rente wegen teilweiser bzw. voller Erwerbsminderung ersetzt.

Ziel der Rentenreform von 1957 war – wie leicht zu errechnen ist – die Schaffung eines Alterssicherungssystem, bei dem ein Arbeitnehmer, der 40 Jahre ein durchschnittliches Entgelt bezog, bei Eintritt in den Ruhestand einen Anspruch auf eine Rente in Höhe von 60% des durchschnittlichen Bruttolohns haben sollte. Damit wurde das Ziel verfolgt, die bestehende Altersarmut zu senken. Man erkennt sofort, dass auch schon hier der Rentenformel der bis heute gültige lineare Charakter innewohnte.

Während die Rentenreform von 1957 als „Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik“²⁰⁶ angesehen werden kann, wurden in den folgenden 15 Jahren bis 1972 von Seiten des Gesetzgebers nur kleinere Änderungen an der Rentenversicherung vorgenommen. Ein Beispiel dürfte die Eingliederung von Kriegsflüchtigen in die Leistungen der GRV mittels der Neuregelung des Fremdrenten- und Auslandsrentenrechts von 1960 sein.²⁰⁷ In der Großen Koalition (1966-1969) unter Kiesinger wurde die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte aufgehoben, allerdings bei gleichzeitiger Einführung der Beitragsbemessungsgrenze. Im Rahmen der seit Jahrzehnten beobachtbaren Annäherung zwischen Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung wurde außerdem der

²⁰⁴ Vgl. Schmähl, Winfried (2007): Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen. Versuch einer Bilanz. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2007. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 10.

²⁰⁵ Der Steigerungssatz betrug für Berufsunfähigkeitsrenten 1% und für Erwerbsunfähigkeitsrenten und Altersruhegeldern 1,5%.

²⁰⁶ Schmähl, Winfried (2007): Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen. Versuch einer Bilanz. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2007. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 6

²⁰⁷ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 69.

Finanzausgleich eingeführt, um unterschiedliche Beitragssätze (bei prinzipiell gleichen Leistungen) in den beiden Versicherungen zu vermeiden.²⁰⁸ In den Jahren 1968-1970 wurde der Rentenversicherungsbeitrag um je 1% von vormals 14% auf nun 17% angehoben, um die steigenden Ansprüche der Versicherten bedienen zu können.

4.2.2 Höhepunkt des Ausbaus mit der Rentenreform 1972 und Beginn der bis zur Gegenwart andauernden Umstrukturierungen

Innerhalb der von Willy Brandt angeführten sozial-liberalen Regierung erfuhr die Rentenversicherung 1972 ihre nächste größere Reform. Zentral war dabei die Einführung des ‚flexiblen Altersruhegelds‘ ab Vollendung des 63. Lebensjahres, das Schwerbehinderte und Berufs- oder Erwerbsunfähige bereits schon mit 62 Jahren in Anspruch nehmen konnten.²⁰⁹ In Folge der Einführung der Möglichkeit zum vorzeitigen Ruhestand sank das Renteneintrittsalter in den nächsten Jahren spürbar von durchschnittlich 61,5 Jahren (1970) auf 59,2 Jahre (1980), bei den männlichen Versicherten im gleichen Zeitraum sogar von 61,6 Jahren auf 58,5 Jahre.²¹⁰ Ein weiteres Element der Reform von 1972 war die sog. ‚Rente nach Mindesteinkommen‘, bei der nach mind. 25-jähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht das tatsächliche Einkommen bei der Berechnung zu Grunde gelegt wurde, sondern bis zu 75% des durchschnittlichen Einkommens.²¹¹ Von dieser Regelung sollten insbesondere Frauen profitieren, deren Einkommen in der Regel unter dem der beschäftigten Männer lag und bis heute liegt. Insbesondere wurden damit die vermehrt von Frauen ausgeübten Teilzeitarbeitsverhältnisse rentenpolitisch aufgewertet, d.h. sie führten zu relativ höheren Ansprüchen. Allerdings ist diese Möglichkeit zu Höherbewertung von geleisteten Beitragszahlungen auf Versicherungsjahre bis einschließlich 1991 begrenzt, so dass sie in Zukunft immer weniger bei Rentenberechnungen zur Anwendung kommen wird. Dafür existiert seit der Rentenreform 1999 die Möglichkeit, ab 1992 getätigte Beitragszahlungen bei paralleler Kindererziehung höher bewerten zu lassen. Vereinfacht formuliert wurde das Modell der Rente nach Mindesteinkommen unter besseren Konditionen auf Mütter beschränkt, die damit ihre aufgrund von Mutterschaft/Erziehung eingeschränkte

²⁰⁸ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 89.

²⁰⁹ Vgl. Gloatz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S: 188.

²¹⁰ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 78.

²¹¹ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 93f.

Erwerbstätigkeit innerhalb der GRV aufwerten lassen können. Ein drittes Merkmal der sozial-liberalen Rentenreform war die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung in der Rentenversicherung für nicht-abhängig Beschäftigte (Selbstständige, Studenten, Hausfrauen, etc.).²¹² In der Summe sorgten diese einzelnen Maßnahmen sowohl für eine Ausweitung des Versichertenkreises als auch für eine Erhöhung der Versicherungsleistungen.

War bis zu diesem Zeitpunkt (fast) jede Veränderung am System der gesetzlichen Rente seit 1945 als Ausbau bzw. Leistungsverbesserung zu bewerten, so lassen sich seit der Reform von 1972 immer mehr Änderungen beobachten, die sich (von einigen Ausnahmen abgesehen) am ehesten als Leistungsreduktionen identifizieren lassen. So stellt Schmid treffenderweise fest, dass die Ölkrise von 1973/74 „zum Wendepunkt (nicht nur) der deutschen Sozialpolitik“ wurde.²¹³ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Hegelich, wenn er mit der Rentenreform von 1972 die 1957 begonnene sog. ‚Szene des Ausbaus‘ als beendet ansieht und von nun an bis zum Ende der 1980’er Jahre eine ‚Szene der Anpassung‘ der Gesetzlichen Rentenversicherung an die sich verändernden Rahmenbedingungen, insbesondere an den in den Folgejahren zunehmenden finanziellen Druck, konstatiert, die sich 1973 mit der Einführung von Beschränkungen beim Zuverdienst für Rentner erstmals zeigt.²¹⁴ Im selben Jahr steigt auch der Beitragssatz zur GRV um einen Prozentpunkt auf 18% und liegt damit um knapp 30% höher als noch im Jahr 1968, wo der Beitragssatz 14% betrug. Im Jahr 1977, mittlerweile hat Helmut Schmidt die Kanzlerschaft in der SPD/FDP Regierung übernommen, werden u.a. mit dem ‚20. Rentenanpassungsgesetz‘ zum ersten Mal weitreichende Leistungskürzungen und eine Verkleinerung des Kreises der Anspruchsberechtigten innerhalb der GRV vom Gesetzgeber beschlossen. Zudem wurde, neben generellen zeitlichen Verzögerungen bei der Rentenanpassung, in den nächsten Jahren die Steigerung der Renten von der Entwicklung der Bruttolöhne abgekoppelt, d.h. die Renten wuchsen langsamer als die Löhne.²¹⁵ Allerdings war, um beim verwendeten Begriff der ‚Szene der Anpassung‘ zu bleiben, diese Phase nicht nur von Kürzungen gekennzeichnet, sondern eben auch von (mitunter zaghaften) Anpassungen an die sich verändernde gesellschaftliche Realität. So wurde z.B. am 1. Juli 1977 im Rahmen des ‚Eherechtsreformgesetzes‘ der ‚Versorgungsausgleich‘ eingeführt. Dieser sah vor durch das sog. ‚Rentensplitting‘ die im Zeitraum der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften der beiden Ehepartner als gemeinsame

²¹² Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 70.

²¹³ Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich. S. 107.

²¹⁴ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71.

²¹⁵ Vgl. ebd., S. 72f.

Leistung anzuerkennen und im Falle einer Scheidung diese gleichmäßig auf diese zu verteilen.²¹⁶ Im Falle des zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden gesellschaftlichen Rollenverständnisses des männlichen Alleinverdieners einerseits und der weiblichen Hausfrau andererseits kam diese Regelung natürlich hauptsächlich Frauen zu Gute, die nun, sofern verheiratet, Anspruch auf eine eigenständige Alterssicherung erwarben und damit weniger abhängig von ihrem Ehemann wurden.

Nach dem Regierungswechsel 1982 verabschiedete die CDU/CSU/FDP Regierung unter Helmut Kohl zunächst weitere finanzielle Belastungen für Rentenempfänger, u.a. die Einführung des Krankenversicherungsbeitrags, Einschränkungen bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten sowie eine weitere Verschiebung der Rentenanpassung.²¹⁷ Wie schon bei der sozial-liberalen Vorgängerregierung bestanden aber auch in der Regierung Kohl nicht alle Änderungen aus reinen Kürzungen sondern beinhalteten auch ‚zeitgemäße‘ Anpassungen: 1983 wurden selbstständige Künstler und Publizisten in die gesetzliche Rente pflichtversichert und mit dem 1986 in Kraft getretenen ‚Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz (HEZG)‘ wurde die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte rechtliche Gleichstellung von Witwen und Witwern hergestellt, indem Hinterbliebenenrenten für Männer und Frauen nun unter gleichen Voraussetzungen gewährt wurden, wobei die politische Maßgabe der Kostenneutralität zu einer Berücksichtigung des Einkommens des Hinterbliebenen führte. Die bedeutsamste Veränderung dürfte aber ebenfalls mit dem HEZG eingeführte Möglichkeit zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten innerhalb der GRV gewesen sein.²¹⁸ Durch diese Regelung wurde nicht nur ein weiterer kleiner Schritt zur eigenen finanziellen Sicherung der Frau geleistet, sondern auch Kindererziehung zumindest rentenpolitisch mit außerhäuslicher Erwerbsarbeit gleichgesetzt, was neben der finanziellen Unterstützung auch Zeichen der Anerkennung von häuslicher (Erziehungs-)Arbeit und der Bedeutung von Kindern für die Funktionsweise des Umlageverfahrens sein dürfte. Ein Jahr später wurde diese Leistung auf vor 1921 geborene Mütter ausgedehnt. Der Rentenbeitrag stieg in der Zwischenzeit auf den damaligen Höchststand von 19,2%, sank aber von 1987 an bis Ende 1992 wieder auf bis zu 17,5% ab.²¹⁹

²¹⁶ Vgl. Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 190.

²¹⁷ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften., S. 100.

²¹⁸ Vgl. Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 191f.

²¹⁹ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 355.

Die nächste größere Veränderung erfuhr das Rentensystem im Jahre 1992 mit der drei Jahre zuvor beschlossenen Rentenreform: In Folge des stärker werdenden finanziellen Drucks auf die gesetzliche Rentenversicherung, bedingt durch die ökonomischen und demographischen Veränderungen und seit 1990 durch die Wiedervereinigung weiter verstärkt, wurden mehrere und in Teilen auch recht umfangreiche Änderungen am staatlichen Rentensystem vorgenommen.²²⁰ Neben qualitativen Verbesserungen wie der Ausweitung der Kindererziehungsanrechnungszeiten von einem auf drei Jahre für Neugeborene und der bereits erwähnten Ausdehnung der ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ für Beitragsjahre bis 1991 wurden auch verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen: Neben einer Umstellung von Brutto- auf Nettolohnniveau bei der Rentenberechnung²²¹ muss seitdem von Versicherten bei einem weiterhin möglichen vorzeitigen Renteneintritt pro Monat ein Abschlag von 0,3% in Kauf genommen werden.²²² Weitere Elemente dieser Reform waren neue Regelungen bei Fragen notwendiger Beitragssatzerhöhungen sowie eine Erhöhung des Bundeszuschusses. Weiterhin wurde mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) VI das bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Rentenrecht in einem neuen Gesetzesband gebündelt. Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Umstellung von der Brutto- auf die Nettolohnanpassung des Rentenwerts, da von nun an die in den Jahrzehnten gestiegene finanzielle Belastung der Löhne berücksichtigt wurde, die bei den Renten infolge der Bruttoentgeltorientierung für ein überdurchschnittliches Wachstum sorgte. Daneben wurde die in Abschnitt 3.1.1 vorgestellte neue Rentenformel eingeführt,²²³ die zwar eine andere Berechnungsart vorsah, in ihrem Grundcharakter aber an die Rentenformel von 1957 anknüpfte.

Die Rentenreform 1992 markiert nicht nur einen (je nach Autor mehr oder weniger stark interpretierten) Wechsel in der bisherigen Entwicklung der GRV seit 1957, sondern läutete auch nach Hegelich ein Ende der ‚Szene der Anpassung‘ und den Beginn der bis in die Gegenwart andauernden ‚Szene der Umstrukturierung‘ ein.²²⁴ Diese ist gekennzeichnet durch teilweise Veränderungen an den „Grundbestandteilen des Rentensystems“ unter der Maßgabe „eine Erhöhung des Beitragssatzes abzuwenden.“²²⁵

²²⁰ Vgl. Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 230.

²²¹ Nach 45 Jahren sollte sich die Rente auf 70% des durchschnittlichen Nettolohnniveaus belaufen.

²²² Vgl. Gotsis, Dimitrios (2005): Rentenversicherung als Humankapitaldeckungsverfahren. Implikationen und Realisierungsprobleme. Berlin: Logos Verlag. S. 2.

²²³ Nach 45 Jahren sollte sich die Rente auf 70% des durchschnittlichen Nettolohnniveaus belaufen.

²²⁴ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 78ff.

²²⁵ Ebd., S. 79.

Im Rahmen der Ende 1997 beschlossenen ‚Rentenreform 1999‘ wurde neben verschiedenen Verschärfungen im Rentenrecht auch der ‚demographische Faktor‘ beschlossen.²²⁶ Dieser hatte zum Ziel, das Rentenniveau in den nächsten Jahrzehnten zu reduzieren, um eine ansonsten unvermeidbare Anhebung der Rentenbeitragssätze zu verhindern. Grundgedanke dieser Regelung war, dass sich das Rentenniveau verringert, falls sich die fernere Lebenserwartung erhöht.²²⁷ Dieser Bremsfaktor innerhalb der Rentenformel trat aber aufgrund des Regierungswechsels 1998 nicht in Kraft, denn nach dem Regierungswechsel 1998 setzte die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder den ‚demographischen Faktor‘ für die Jahre 1999 und 2000 aus und schaffte ihn mit der Rentenreform 2000/2001 ganz ab.²²⁸ Zur finanziellen Stützung der GRV wurde 1998 weiterhin ein ‚zusätzlicher Bundeszuschuss‘ eingeführt, der zunächst durch die Mehrwertsteuererhöhung von 15% auf 16% finanziert wurde. Der Rentenbeitragssatz betrug 20,3%, als die rot-grüne Koalition die Regierung übernahm. Er wurde in den letzten Jahren mehrfach geändert und beträgt seit dem 1.1.2007 19,9%.

Im Rahmen der ‚Rentenreform 2000/2001‘ setzte die Schröder-Regierung den mit der Rentenreform 1992 eingeschlagenen Weg fort und führte die unter dem Namen ‚Riester-Rente‘ bekannte staatlich geförderte, private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge ein. Mittelfristig sollen ab dem Jahr 2010 4% des Bruttoeinkommens von den Versicherten zusätzlich zur privaten Altersvorsorge aufgebracht werden. Begründet wurde und wird diese Maßnahme mit den demographisch bedingten Leistungsreduzierungen innerhalb der GRV, die durch private Zusatzvorsorge kompensiert werden sollen. Parallel dazu soll auch die betriebliche Altersvorsorge ausgebaut werden. Weiterhin führte die Rentenreform 2000/2001, die von Schmähl neben der Reform von 1957 ebenfalls als ‚Paradigmenwechsel‘²²⁹ bezeichnet wird, die (steuerfinanzierte) ‚Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung‘ ein, deren Leistungen ähnlich der Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II sind, aber leichter geltend gemacht werden können, und mit der das Problem der ‚verschämten Altersarmut‘ angegangen werden sollte. Weiterhin wurde die Hinterbliebenenrente reformiert²³⁰, die Möglichkeiten zur

²²⁶ Vgl. ebd., S. 85f.

²²⁷ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin. S. 103.

²²⁸ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 114.

²²⁹ Schmähl, Winfried (2001): Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland. Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einsteig in einen grundlegenden Transformationsprozess. In: Schmähl, Winfried/Ulrich, Volker (Hg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 167.

²³⁰ Für eine Darstellung der Änderungen vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 288.

höheren Bewertung von geleisteten Beitragszahlungen im Falle von Kindererziehung eingeführt²³¹ sowie die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten abgeschafft und im Gegenzug durch eine die in der Regel im Vergleich zu den Vorgängermodellen finanziell unrentablere Erwerbsminderungsrente ersetzt.²³² Dazu kam eine Erhöhung der Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung durch die neu eingeführte ‚Ökosteuer‘. Zusätzlich wurde in Anlehnung an den demographischen Faktor der Regierung Kohl versucht, den zunehmenden finanziellen Druck innerhalb der GRV durch einen Dämpfungsfaktor in der Rentenformel zu bremsen.

Allerdings war auch diese erneuerte Rentenformel in ihrer bestehenden Form nur von kurzer Dauer, denn 2004 wurde der in Abschnitt 3.1.1 dargestellte sog. ‚Nachhaltigkeitsfaktor‘ in selbige integriert. Dieser bis heute gültige Faktor, ein Ergebnis der sog. ‚Rürup-Kommission‘,²³³ berücksichtigt im Gegensatz zum demographischen Faktor von 1996 nicht nur die steigende Lebenserwartung innerhalb der Bevölkerung als Variable, sondern geht darüber hinaus auf das Verhältnis zwischen Einzahlern und Empfängern in der GRV ein, womit diese Formel sowohl die demographischen als auch die arbeitsmarkttechnischen Veränderungen innerhalb der GRV zu berücksichtigen versucht. Eine 2004 mitbeschlossene Sicherungsklausel soll zudem in den nächsten Jahren im Falle steigender Bruttolöhne ein Sinken des aktuellen Rentenwerts verhindern, auch wenn dies nach Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors notwendig wäre.²³⁴ Zu erwähnen ist weiterhin die organisatorische Zusammenlegung von Angestellten- und Arbeiterversicherung im Jahr 2005, mit der die jahrzehntelange Annäherung zwischen beiden in Leistungsfragen auch organisatorisch vollzogen wurde. Schmidt attestiert der rot-grünen Bundesregierung einen Wandel in der Rentenpolitik, nämlich eine Neuorientierung hin zur „einnahmenorientierten Rentenpolitik“, die im Gegensatz zur „rentenniveauorientierten Rentenpolitik“ der letzten Jahrzehnte die „gegebene Einnahmebasis“ als Grundlage ihrer Rentenpolitik erklärt.²³⁵

2006/2007 wurde im Rahmen des ‚Altersgrenzenanpassungsgesetz‘ der Großen Koalition unter Angela Merkel beschlossen, das Regelrenteneintrittsalter bis zum Jahre 2029 von derzeit 65 Jahren auf 67 Jahre anzuheben. Parallel dazu wurden auch das Eintrittsalter für die

²³¹ Hier findet sich der Gedanke der ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ wieder, aber nun beschränkt auf durch Kindererziehung bedingte niedrige Beitragszahlungen.

²³² Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 117.

²³³ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) (Hg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin.

²³⁴ Vgl. Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 326f.

²³⁵ Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 116.

anderen Altersrentenarten grundsätzlich um 2 Jahre angehoben, abgesehen von einigen Ausnahmen wie beispielsweise bei Versicherten mit 45 Beitragsjahren. Diese können weiterhin abschlagsfrei mit 65 Jahren in Rente gehen. Neben einigen weiteren Regelungen wurde festgelegt, dass die aufgrund der Schutzklausel aus dem Jahr 2004 nicht vollzogenen Kürzungen des aktuellen Rentenwertes in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs durch geringere Steigerungen nachgeholt werden sollen.

4.3 Die Lehre vom ‚Politik-Erbe‘ und die zu erwartenden Folgen auf die zukünftige Entwicklung der GRV

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob sich eine Kontinuität in der Entwicklung der gesetzlichen Rente feststellen lässt und in wie weit sich daraus mögliche Folgerungen für die zukünftige Entwicklung ableiten lassen. Beweggrund dieser Frage ist die Beobachtung, dass viele rentenpolitische Reformvorschläge in der öffentlichen Debatte aus rein ökonomischer Perspektive getätigt werden, unabhängig von der Frage nach den Möglichkeiten der Umsetzbarkeit und unter Nichtberücksichtigung der der GRV innewohnenden Strukturmerkmale. Sofern sich, so die Annahme des Autors, Hinweise auf eine besondere Stabilität und Kontinuität der GRV bzw. des deutschen Rentensystems finden und auch begründen lassen, dann dürften mögliche zukünftige Entwicklungstendenzen unter Umständen zwar nicht exakt vorhersagbar, aber doch zumindest skizzierbar sein bzw. im Umkehrschluss bestimmte Entwicklungswege als unwahrscheinlich eingestuft werden können.

Im ersten Schritt ist also zunächst zu fragen, ob und wie weit sich eine Kontinuität in der Entwicklung der staatlichen Altersversorgung, insbesondere in der GRV bzw. ihrer Vorgängerorganisationen feststellen lässt. Hierzu finden sich in der Literatur unterschiedliche Standpunkte, welche im Folgenden kurz skizziert werden: Auf Seiten der Kontinuitätskritiker wird beispielsweise darauf verwiesen, dass erst im Rahmen der Rentenreform von 1957 die Basis für das heutige System geschaffen wurde und sich an dieser Stelle ein Bruch in der im Kaiserreich beginnenden Entwicklungslinie feststellen lässt. Dies wird begründet mit der unter Adenauer veränderten Zielsetzung im Rentensystem, die sich im Wechsel von einer Grund- zu einer Regelsicherung im Leistungsniveau der gesetzlichen Rente widerspiegelte, der im Bismarck'schen Ur-System bedeutsameren Rolle der Invaliden- im Vergleich zur Altersrente und dem damit verbundenen geringeren Anteil von Altersrentenbeziehern, den bei der Einführung der gesetzlichen Rente geringeren Ausdifferenzierungen der Rentenleistungen und der damit verbundenen schwächeren Ausprägung des Äquivalenzprinzips, der vor 1957

nicht vorhandenen Dynamisierung der Renten, dem Ende des 19. Jahrhunderts zunächst eingeführten und später gesetzlich durch das Umlageverfahren ersetzten Kapitaldeckungsverfahren als Finanzierungsmethode und den im Vergleich zur Bundesrepublik verschiedenen Akteurskonstellationen.²³⁶

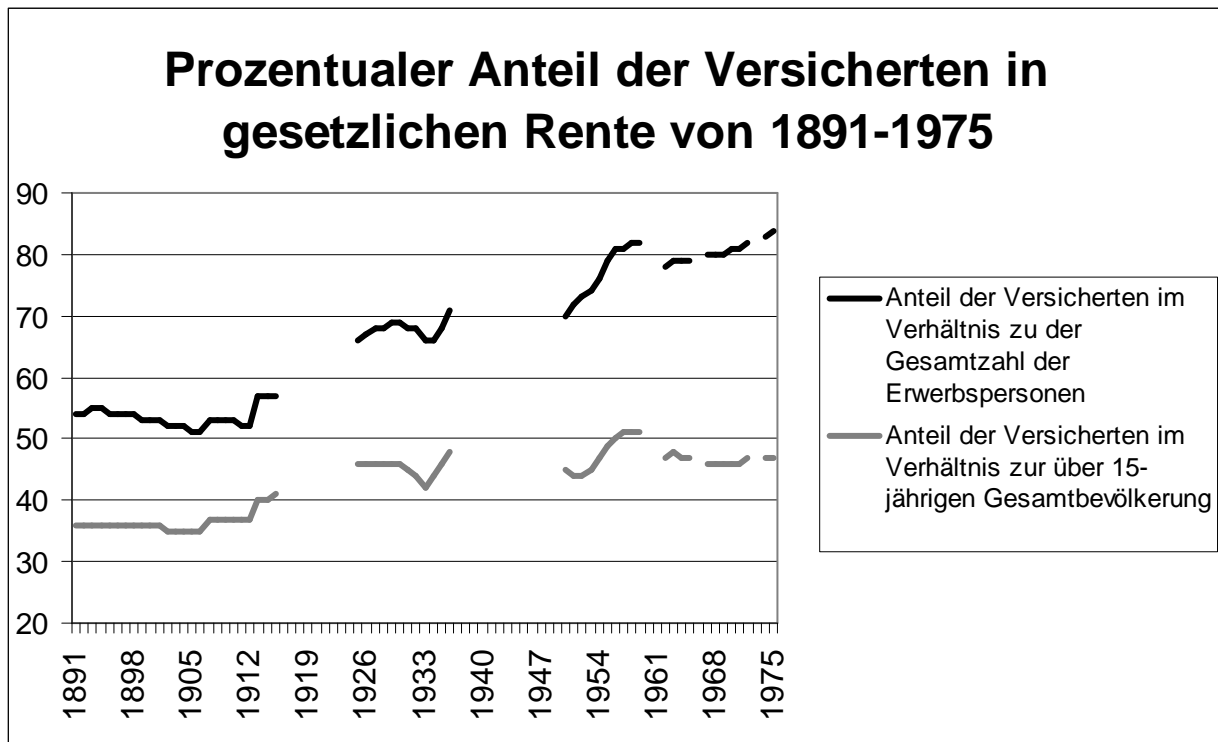
Für sich genommen stimmen diese Punkte zunächst. Aber folgt daraus eine feststellbare Diskontinuität? Es fällt auf, dass die meisten der genannten Punkte Umfang und Art der Leistungen in den Blick nehmen, vorzugsweise im Vergleich zwischen den Regelungen bei der Einführung im Jahr 1889 einerseits und denen nach der Reform von 1957 andererseits. Ein solcher Leistungsvergleich wäre aber nur dann angebracht, wenn die Leistungen von 1889 bis zur Umstellung im Jahr 1957 mehr oder weniger konstant geblieben wären. Dies ist aber nicht in allen Punkten der Fall: Beispielsweise wurde 1911 die Hinterbliebenenrente eingeführt oder 1916 in der Arbeiterrentenversicherung das Renteneintrittsalter um 5 Jahre gesenkt und damit dem der Angestelltenversicherung angepasst. Auch ein Vergleich der Rentenniveaus zwischen 1889 und 1957 erscheint bei einer Betrachtung der Entwicklungslinie als nicht besonders aussagekräftig: Betrug am Ende des 19. Jahrhunderts die Rentenhöhe ein Sechstel des Durchschnittslohn, so waren es in 1950er Jahren, sozusagen am Vorabend der Adenauer'schen Reform, bereits etwa 30%.²³⁷ Erhöhten sich nun die Renten im Rahmen der Reform von 1957 plötzlich auf etwa 40-50% des Bruttodurchschnittsentgelts, so ist das zwar ein bedeutsamer Sprung, aber eben nicht der beschworene Bruch in der Entwicklungslinie. Denn auch wenn im Rahmen der Reform 60% des Bruttoentgelts als Rentenniveau vorgesehen waren, so wurde dieses Ziel in der Praxis bis in die 1970er Jahre hinein wegen des ‚time-lags‘ in der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage nicht erreicht.²³⁸ Ebenso hat sich auch der Anteil der Versicherten in den gesetzlichen Alterssicherungssystemen im mittelfristigen Trend ohne größere Sprünge stetig erhöht, wie folgende Abbildung veranschaulicht:

²³⁶ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 59ff.

²³⁷ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 79.

²³⁸ Vgl. Gloatz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. S. 151.

Abbildung 4.3: Entwicklung des Versichertenkreises innerhalb der gesetzlichen Rente²³⁹



Wie man erkennen kann haben in Fragen des Umfangs und der Leistungen der gesetzlichen Rente im Laufe der Zeit Ausweitungen stattgefunden, die die auftretende Diskrepanz beim Vergleich zwischen den Merkmalen der Rentenmodelle von 1889 und 1957 zumindest abmildern. Allerdings sollte sich in der Frage nach Kontinuität ein Vergleich nicht nur auf Leistungsmerkmale konzentrieren, insbesondere dann nicht wenn, wie erwähnt, diese sich seit der Gründung Ende des 19. Jahrhunderts zwar langsam, aber doch beständig verbesserten.²⁴⁰ Deshalb sind auch die strukturellen und institutionellen Merkmale in den Blick zu nehmen. Unter diesem Gesichtspunkt stellt Conrad²⁴¹ anhand einer Sammlung und Bewertung von fünf Kriterien durchaus eine Kontinuität in der Entwicklung der gesetzlichen Rente vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik fest.²⁴²

Dies betrifft zunächst die unterschiedlichen *Trägerinstitutionen*, namentlich die Sozialversicherungen und Versorgungskassen, bei denen sich nach Conrad trotz

²³⁹ Quelle: Flora, Peter u.a. (1983): State, Economy, and Society in Western Europe. A Data Handbook in two Volumes. Volume I – The Growth of Mass Democracies and Welfare States. Frankfurt: Campus Verlag. S. 501f; eigene Darstellung.

²⁴⁰ Von den Kürzungen in den Krisenjahren der Weimarer Republik oder den ideologisch motivierten Diskriminierungen im NS-Regime einmal abgesehen.

²⁴¹ Vgl. Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 101-116.

²⁴² Die Betrachtung des Alterssicherungssystems der DDR, welches tatsächlich in vielen Punkten den im Kaiserreich eingeschlagenen Pfad verließ, soll in dieser Betrachtung vernachlässigt werden. Auch weil mit dem Ende der DDR das westdeutsche Rentensystem quasi 1:1 in die neuen Bundesländer übertragen und in den heutigen rentenpolitischen Debatten so gut wie keine Rolle mehr spielt.

umfangreicher politischer Umbrüche eine Konstanz mit späterer Harmonisierungstendenz feststellen lässt.²⁴³ Insbesondere gilt dies für die segmentierte Struktur der einzelnen Altersversorgungssysteme, die eine stabile Entwicklungslinie aufweist, man denke nur an die bis heute bestehende besonders geregelte Beamtenversorgung sowie an die zahlreichen Versorgungswerke in den freien Berufen. Im Falle der Angestellten- und Arbeiterversicherung wurden allerdings die ursprünglichen Leistungsunterschiede mit der Rentenreform 1957 und der später folgenden Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze weitestgehend aufgehoben. Mit der Organisationsreform 2005 sind schließlich die verschiedenen Träger auch strukturell als ‚Deutsche Rentenversicherung‘ zusammengeführt worden. Mit den verschiedenen Kassen einhergehend hat natürlich auch das Versicherungsprinzip mitsamt seiner Statusübertragung vom Erwerbsleben in den Ruhestand und die Orientierung am männlichen Ernährer mitsamt ‚abgeleiteten‘ Ansprüchen der Hinterbliebenen in der deutschen Entwicklung langfristigen Bestand gehabt.²⁴⁴ Allerdings ist spätestens mit der Rentenreform 2001 die Bedeutung außerstaatlicher Alterssicherung gestiegen. Dieser Schritt, wie dargestellt mitunter als ‚Paradigmenwechsel‘ eingestuft, kann prinzipiell eine Abkehr von dem bestehenden System einleiten. Obwohl einiges dafür spricht bleibt zunächst abzuwarten, welche Rolle die zusätzliche Altersversorgung in der Praxis einnehmen wird, insbesondere wie hoch ihr langfristiger Anteil gegenüber der staatlichen Rente sein wird. In soweit kann man vorbehaltlich diesen Punktes von einer Entwicklungskontinuität sprechen.

Bei der Frage nach dem *Finanzierungsverfahren* kommt Conrad zu dem Schluss, dass das Anwartschaftsdeckungsverfahren, das bei der Einführung der Rentenversicherung 1889 als Finanzierungsmodell zu Grunde lag, „bis zur Adenauerschen Rentenreform das Denken der Rentenpolitiker, allerdings nicht durchgehend die Praxis der Alterssicherung“ bestimmte.²⁴⁵ Dies bedeutet, dass das Kapitaldeckungsverfahren zwar in der Regel das gängige Verfahren zur Finanzierung war, in besonderen Notphasen aber, z.B. nach der Hyperinflation 1923 in Folge der Entwertung der Ersparnisse oder nach dem Zweiten Weltkrieg, teilweise über einen mehrere Jahre andauernden Zeitraum durch das Umlageverfahren ersetzt werden musste, um die laufenden Auszahlungen zu bedienen.²⁴⁶ Die gesetzliche Umstellung auf das

²⁴³ Vgl. Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg, S. 106.

²⁴⁴ Vgl. ebd., S. 105.

²⁴⁵ Ebd., S. 107.

²⁴⁶ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 52 und Döring, Diether (1997): Stichwort „Rente“ – Acht Anmerkungen zum Rentenproblem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Heft 11/97. S. 594.

Umlageverfahren dürfte sich schließlich auch durch die politischen Ziele der Rentenreform von 1957 ergeben haben, denn eine schnelle Verbesserung der finanziellen Situation der zum damaligen Zeitpunkt lebenden Rentner verbunden mit einer dauerhaften Dynamisierung der Renten unter Berücksichtigung der mangelnden Finanzreserven machte diese Umstellung wohl erforderlich. In der Frage nach der Finanzierung lässt sich also nur bedingt eine Kontinuität, eher schon eine Diskontinuität beobachten. Conrad kommt zu dem Schluss, dass die Frage nach dem ‚richtigen‘ Finanzierungsverfahren durch „einen von Anfang an sichtbaren Konflikt zweier Denkrichtungen charakterisiert“²⁴⁷ war, der je nach politischer und wirtschaftlicher Situation anders entschieden wurde und aus Sicht des Autors dieser Arbeit auch in Zukunft nicht eindeutig beantwortet werden kann. Ein Grund dafür dürfte die Tatsache sein, dass beide Finanzierungsverfahren auf ihre eigene Art und unter anderen Voraussetzungen krisenanfällig sind und dass damit bei einer Krise des bestehenden Finanzierungssystems das jeweils andere politische Auftrieb erhalten dürfte. Dies lässt sich auch bei den heute zu hörenden Stimmen, die in Anbetracht einer vermeintlichen Überlastung des Umlageverfahrens wegen der demographischen Veränderungen eine stärkere Betonung der Privatvorsorge fordern, feststellen. Dabei fällt der Wechsel von einem Kapitaldeckungs- auf das Umlageverfahren aufgrund der Tatsache, dass die Rentenansprüche der heutigen Erwerbstätigen erst von den zukünftigen Beschäftigten bedient werden, leichter als der umgekehrte Schritt. Gerade ein etabliertes Umlageverfahren entwickelt ein enormes (Eigen-) Gewicht, da bei einer Abschaffung desselben die Erwerbstätigen sowohl ihre eigene Vorsorge als auch die Ansprüche der Rentner bedienen müssten, gleich ob in Form von Beiträgen oder Steuern. Grundlegende Änderungen dürften daher, wenn überhaupt, nur in einer langfristigen Perspektive möglich sein.

Im Falle der Regeln über den *Ein- und Ausschluss* bzgl. der Teilhabe am Alterssicherungssystem lässt sich nach Conrad hingegen wieder eine große Kontinuität beobachten: Anspruchsberechtigung geht einher mit Erwerbstätigkeit und zwar mit der Maßgabe, dass die Ansprüche umso höher sind, je länger und höher die Einzahlungen erfolgten. Abgesehen von den unrechtmäßigen Enteignungen im NS-Staat gilt dieser Grundsatz seit der Einführung bis in die Gegenwart.²⁴⁸ Zwischenzeitlich wurden zwar einige alternative Anspruchskriterien eingeführt, doch dürfte deren Gewicht gegenüber den ‚klassischen‘ Anspruchsberechtigungen minimal sein. Zudem auch die meisten der

²⁴⁷ Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 107.

²⁴⁸ Vgl. ebd., S. 108.

alternativen Anspruchskriterien mehr oder weniger mit aktueller oder zurückliegender Erwerbstätigkeit verbunden sind.

Bzgl. der *Verknüpfung der Verrentung mit Arbeitsmarkt bzw. Arbeitskräftebewirtschaftung* wird ebenfalls eine Kontinuität diagnostiziert, die sich an den durchgängig flexiblen Regelungen der Beendigung des Erwerbslebens deutlich macht. Dabei wird auf die schon im Kaiserreich ermöglichten Regelungen zum vorzeitigen Ruhestand bei Invalidität verwiesen,²⁴⁹ die über die Zeit der Weimarer Republik beibehalten, im Nationalsozialismus eingeschränkt und in der Bundesrepublik im Laufe der Zeit zunächst ausgebaut wurden, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage.²⁵⁰ Allerdings lassen sich in der jüngsten Zeit gegenläufige Tendenzen feststellen, die sich zwar nicht in einer Abschaffung, aber doch in einer restriktiveren Handhabung von Ruhestandsregelungen äußern. Hier sei beispielsweise auf die seit 1992 existierenden Abschlüsse bei vorzeitigem Berufsausstieg oder auf aktuelle Berufsunfähigkeitsregelungen verwiesen, mit denen das durchschnittliche Renteneintrittsalter wieder erhöht werden soll, um die finanziellen Belastungen der GRV zu verringern.

Zuletzt wird anhand des Prinzips der *Selbstverwaltung* in der staatlichen Rentenversicherung von Conrad ein weiteres institutionelles Kriterium genannt, bei dem sich, abgesehen vom ‚Führerprinzip‘ im Nationalsozialismus, zwar eine Kontinuität in Bezug auf das grundlegende Prinzip der paritätischen Selbstverwaltung beobachten lässt, in der Frage nach der konkreten Ausgestaltung sich aber je nach politischem Regime unterschiedliche Regelungen vorfinden lassen.²⁵¹ Wie schon bei der Frage nach der Finanzierung sieht Conrad auch hier eine dauerhafte Konfliktlinie, die sich in diesem Fall aus den Berührungspunkten von Selbstverwaltung und dem Konflikt zwischen Kapital und Arbeit ergeben dürfte.

Versucht man die verschiedenen Aspekte, also sowohl Merkmale der Leistungen wie auch der institutionellen Strukturen, in Bezug auf die Entwicklung der gesetzlichen Rente zu kombinieren, dann kann man berechtigterweise zu dem Schluss kommen, eine lange Zeit kontinuierlich wachsende Rentenversicherung vorzufinden, die zwar zuweilen auch kurzfristige stagnierende und gar rückläufige Phasen hatte, sich aber sonst in Bezug auf Größe des Versichertenkreises und Umfang des Leistungsniveaus stetig ausweitete, während gleichzeitig viele der institutionellen Merkmale eine bemerkenswerte Konstanz aufweisen.

²⁴⁹ Vgl. dazu auch: Conrad, Christoph (1988): Die Entstehung des modernen Ruhestands. Deutschland im internationalen Vergleich 1850-1960. In: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft. Nr. 14. S. 417-447. Darin auf S. 432: „Die besondere Rolle der Invalidität im deutschen System scheint ein weiterer Beleg dafür zu sein, dass die Bismarcksche Rentenversicherung wesentlich stärker als etwa das englische System auf die Anforderungen der Arbeitswelt zugeschnitten war.“

²⁵⁰ Vgl. Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 108f.

²⁵¹ Vgl. ebd., S. 110.

Aus einer solchen Perspektive kann auch die Rentenreform von 1957 als ein außergewöhnlich großer, aber eben nicht die Linie der Kontinuität verlassender Entwicklungsschritt betrachtet werden, da zwar die Leistungen ausgeweitet, die grundlegenden strukturellen Merkmale der gesetzlichen Rente aber größtenteils weiterhin erhalten blieben. Dieser Aussage widerspricht auch nicht die Feststellung Dörings, dass das heutige Rentensystem mit seinen Merkmalen im „Kern ein Produkt der Rentenreform 1956/57“ ist.²⁵²

Sofern wir also annehmen, dass sich in der Entwicklung der gesetzlichen Rente seit ihrer Einführung eine Kontinuität beobachten lässt, dann stellt sich die Frage ihrem Ursprung. An dieser Stelle soll auf die ‚Lehre vom Politik-Erbe‘ eingegangen werden, mit deren Hilfe versucht werden soll, mögliche Faktoren für diese Entwicklung herauszuarbeiten und darauf aufbauend in einem nächsten Schritt eine Prognose über die weitere Entwicklung der GRV zu tätigen, um damit einen Rahmen für zukünftige Reformoptionen herzustellen. Selbstverständlich dürften neben dem Politik-Erbe auch weitere Theorien bestimmte Erklärungskraft für die bisherige Entwicklung besitzen, zum Beispiel funktionalistische oder konflikttheoretische Ansätze. So dürfte beispielsweise das Vorhandensein zweier prinzipiell sozialstaatsfreundlicher Volksparteien in der Bundesrepublik für den Ausbau der Rentenversicherung förderlich gewesen sein.²⁵³ Bei der Darstellung der Geschichte der staatlichen Rente wurde ja schon auf die verschiedenen Erklärungsfaktoren hingewiesen, mit denen die Einführung der Sozialversicherungen Ende des 19. Jahrhunderts begründet wird.²⁵⁴ Insbesondere das Ziel der Lösung der ‚Arbeiterfrage‘ dürfte die Schaffung des deutschen Sozialversicherungstyps begünstigt haben. Allerdings lassen sich aus den erwähnten Konzepten nicht unbedingt Schlüsse für die Erklärung der dargestellten Kontinuität, insbesondere in Zeiten politischen Umbruchs wie beispielsweise nach dem Zweiten Weltkrieg, ableiten. An dieser Stelle sei noch ergänzend darauf hingewiesen, dass die hier skizzierten Erb-Ansätze teilweise Gemeinsamkeiten mit diversen institutionalistischen Ansätzen haben, da z.B. beide Ansätze die Eigenheiten von Institutionen (die aus Politik-Erbe-Perspektive ebenfalls zur ‚Erbschaft‘ gehören) und das Verhalten/die Motive der handelnden Akteure in den Blick nehmen, um getroffene Entscheidungen zu erklären.

²⁵² Döring, Diether (1997): Stichwort „Rente“ – Acht Anmerkungen zum Rentenproblem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Heft 11/97, S. 594.

²⁵³ Vgl. Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 170.

²⁵⁴ Für eine Übersicht der verschiedenen Erklärungsansätze zu Entstehung und Wachstum von Wohlfahrtsstaaten vgl. Lessenisch, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zur Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.): Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim: Juventa Verlag. S. 39-78.

Im Rahmen von Erblast-Theorien ist zwischen mehreren Ausprägungen zu unterscheiden.²⁵⁵ Gemein ist allen Varianten zunächst, dass sie den in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen eine bedeutsame Rolle in der Gegenwart zuweisen. Damit sind diesen Theorien zufolge heutige Entscheidungssituationen immer von Beschlüssen und Entwicklungen der Vergangenheit geprägt, wenn nicht sogar durch diese eingeschränkt. Im Folgenden sollen zwei Varianten von Erblast-Theorien verwendet werden: Zum einen soll im Sinne des Ansatzes von Rose & Davies unter dem „Erbe in der öffentlicher Politik“ („Inheritance in Public Policy“²⁵⁶) die Gesamtheit der in der Vergangenheit beschlossenen und daher in der Gegenwart vorzufindenden Regelungen und Programme verstanden werden²⁵⁷, die als politische Erblast eine entscheidende (einschränkende) Rolle bei den Entscheidungen heutiger Regierungen einnehmen. Zum anderen soll das Konzept der ‚Pfadabhängigkeit (‚path dependency‘) Anwendung finden, mit dessen Hilfe kontinuierliche und evtl. sich im Laufe der Zeit selbstverstärkende Entwicklungsprozesse analysiert und begründet werden.

Zunächst zu dem erstgenannten Politikererbe-Ansatz nach Rose & Davies: Mit der Summe der in der Vergangenheit getroffenen und bis in die Gegenwart bestehenden Regelungen wird nach Rose & Davies eine Regierung bei Amtsantritt zwangsläufig konfrontiert und muss sie daher auch mangels Möglichkeiten zur Ignorierung oder Abschaffung bei zukünftigen Entscheidungen berücksichtigen, was in der Konsequenz den Handlungs- und Entscheidungsrahmen einschränkt. Insofern ist eine Regierung nicht nur Gestalter, sondern sozusagen auch ‚(Erb-)Verwalter‘ vorheriger Entscheidungen: „Policymakers are heirs before they are choosers. [...] An inheritance is not choosen; it is given by history. Past events and past choices create the situation to which policymakers are heirs.“²⁵⁸ Nun beschränkt sich in der Regel das Handeln einer Regierung nicht nur auf die Wahrung eines status quo, sondern sie beschließt im Rahmen ihrer Möglichkeiten ebenfalls eigene Programme. Dieser Prozess setzt sich in der Folge stetig fort, dass heißt eine Regierung verwaltet einerseits die übernommenen Programme größtenteils weiter, verabschiedet aber gleichzeitig neue, so dass sich in der Folge die ‚Erbschaft‘ jeweils vergrößert und dabei den eigenen Entscheidungsraum einschränkt. Dies bedeutet nicht das alte Regelungen nicht wieder abgeschafft werden, aber in der Summe sei die Anzahl der bestehenden Programme nach Regierungsende stets größer als

²⁵⁵ Vgl. Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2003): Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./Ostheim, Tobias (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. http://www.politikon.org/inhalt/le1/off_course18st475.htm. Rev. 2007-07-06

²⁵⁶ Vgl. Rose, Richard/Davies, Phillipp L. (1994): Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain. New Haven, London: Yale University Press.

²⁵⁷ Vgl. ebd., S. 26.

²⁵⁸ Ebd., S. 1.

beim Antritt.²⁵⁹ Dabei steigt die Stabilität eines einzelnen Programms im Allgemeinen mit der Dauer ihres Bestehens. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sozialpolitik, wo die einzelnen Leistungen in der Regel große Zustimmung von der Bevölkerung erhalten bzw. als ‚notwendig‘ angesehen werden, weil sie standardisierte und essentielle Bedürfnisse wie Gesundheit, Bildung und Versorgung im Alter befriedigen. Im Falle Großbritanniens, das mit den USA als Untersuchungsgegenstand für Rose & Davies dient, wurden beispielsweise Ende der 1980’er Jahre 97% der Sozialausgaben zur Finanzierung von Programmen aufgebracht, die von den Vorgängerregierungen beschlossen wurden.²⁶⁰ In Deutschland dürfte dieser Anteil in Anbetracht von Bedeutung und Bestehen der Sozialversicherung ebenfalls sehr hoch sein. Da nach Rose & Davies in der Regel bei der Einführung eines neuen Programms (auch wegen der beschränkten Zeit von Legislaturperioden) nur die kurz- und nicht langfristigen Auswirkungen berücksichtigt werden, steigen mit der Zeit durch die höhere Anzahl der Programme auch die Kosten deren Finanzierung. Dies wiederum führt zu einem stetig wachsenden Defizit, das den Handlungsspielraum der Regierung schmälert. Als Ergebnis dieser „akkumulierten Vererbung“ („The Accumulated Inheritance“²⁶¹) wurden bzw. werden Regierungen mittel- und langfristig zwangsläufig mit einem „Wandel ohne Wahl“, einem „change without choice“²⁶² konfrontiert, der ihnen nur noch einen minimalen Handlungsspielraum zuweist: „Given the force of inertia, the biggest choice facing policymakers is about how to live within the constraints of their inheritance.“²⁶³ Dieser Zustand, in dem bestehende Programme (insbesondere aus dem sozialen Bereich) den finanziellen und politischen Entscheidungsrahmen minimieren, ist allerdings nach Meinung von Rose & Davies nicht unbedingt negativ zu bewerten. Entscheidend ist vielmehr, ob durch den bestehenden Zustand der Bevölkerung Sicherheit, Unabhängigkeit und die Befähigung zu einem selbstbestimmten Leben ermöglicht wird.²⁶⁴

Eine solche Darstellung, die den in der Vergangenheit beschlossenen Regelungen den entscheidenden Einfluss auf die heutige Politik zuweist und die Regierungen in die Rolle des ‚von der Vergangenheit Getriebenen‘ weist, wirkt im Endeffekt überzogen. Insbesondere weil der Entscheidungsspielraum von Regierungen eben nicht nur von der Größe des staatlichen Defizits und Meinungsumfragen sondern auch von weiteren Faktoren wie der Ausgestaltung des politischen Systems (Befugnisse der Regierungen, Anzahl und Macht von Vetospielern,

²⁵⁹ Vgl. ebd., S. 224.

²⁶⁰ Ebd., S. 194.

²⁶¹ Ebd., S. 224.

²⁶² Ebd., S. 221.

²⁶³ Ebd., S. 238.

²⁶⁴ Vgl. ebd., S. 243.

etc.) abhängt. Allerdings ist die grundlegende Feststellung, dass politische Entscheidungen der Vergangenheit Einfluss auf die heutige Regierungstätigkeit haben, einleuchtend, wenn auch im Sinne eines ‚history matters‘ trivial. Dass aber bestehende Leistungen des Staates eine besondere Beständigkeit gegenüber größeren Änderungen bzw. Reduktionen aufweisen, betrifft wahrscheinlich tatsächlich insbesondere die Bereiche der Sozialpolitik, da diesen aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung für die Ausgestaltung des Lebens der Bevölkerung eines Landes eine ‚stabilisierende Trägheit‘ innewohnen dürfte. Keine Regierung dürfte zudem in der Lage sein, ohne größeren Widerstand und langfristige Folgen umfangreiche Sozialstaatskürzungen durchzuführen. Die öffentlichen Diskussionen und Proteste über die in den letzten Jahren verabschiedeten Rentenreformen oder die Hartz IV Gesetze sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf die damalige rot-grüne Bundesregierung, haben verdeutlicht, welches Konfliktpotential weitreichenden Änderungen in diesem Bereich grundsätzlich innewohnt.

Ebenso ist klar, dass heutige Defizite ein Produkt vergangenen Regierungshandelns sind, und eine große Verschuldung heutige Gestaltungsspielräume einschränkt. Allerdings erscheint die aus dem oben skizzierten Ansatz abzuleitende Annahme eines ‚Determinismus‘ fragwürdig, nach welchem sich die Entscheidungsspielräume von Regierungen im Laufe der Zeit stetig verkleinern bis in Anbetracht eines großen Defizits und festgezurter Ausgabenprogramme überhaupt keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für die rein quantitative Vorgehensweise, die nur die Anzahl der ‚Programme‘ und das dahinter stehende finanzielle Volumen in den Blick nimmt. Insbesondere kann angezweifelt werden, dass Regierungen nicht innerhalb bestehender Programme andere Regelungen einführen können. Gerade letztgenannter Punkt lässt sich immer wieder in der alltäglichen Praxis beobachten.

Die Frage ist nun, in wie weit sich dieser Ansatz mit der beobachteten Kontinuität innerhalb der GRV verbinden lässt. Im Rahmen der Entwicklung der GRV kann man mit dieser Erklärung wahrscheinlich die kontinuierliche Entwicklung und das stetige Wachstum in ‚krisenfreien Zeiten‘ begründen: Ein von der Bevölkerung akzeptiertes, finanziell großvolumiges, institutionell gefestigtes und in der Lebensplanung der meisten Menschen verankertes Rentensystem besitzt nun einmal eine enorme Resistenz gegenüber Änderungen von außen. Insbesondere dann, wenn wie im bundesrepublikanischen Fall die beiden Volksparteien stets ihre prinzipiellen Zustimmung zu diesem System gegeben haben. Ebenso lässt sich das stetige Wachsen des finanziellen Volumens der Rentenpolitik durch diesen Ansatz erklären, denn insbesondere im Bereich der Rentenpolitik dürfte die „change without

choice“-These zutreffen: Mit Sicherheit war die schon recht bald eingetretene angespannte Finanzsituation der umlagefinanzierten GRV bei ihrer Einführung 1957 nicht intendiert bzw. in Anbetracht der wegen Wahlen kurzen politischen Zeiträume von Regierungen nicht hinreichend berücksichtigt worden. Ebenso blieben die langfristigen Auswirkungen der Leistungserweiterungen in der ‚Phase des Ausbaus‘ bis 1972 trotz sich abzeichnender demographisch bedingter Mehrbelastungen unberücksichtigt. Seit ca. 30 Jahren versuchen die amtierenden Regierungen nun, im Rahmen ihrer eingeschränkten Möglichkeiten inkrementalistische Veränderungen am Rentensystem vorzunehmen, zu denen sie sich in Anbetracht der gegenwärtigen und zukünftigen ‚Erblast‘ gezwungen sehen, ohne dabei das Vertrauen der Bevölkerung zu verlieren.

Allerdings vermag dieser Ansatz auch viele Dinge nicht zu erklären: Einerseits ignoriert er mit seiner generellen Beschränkung auf ‚Programme‘ und dem hinter diesen stehenden finanziellen Volumen die konkrete Ausgestaltung und insbesondere Verschiebungen zwischen einzelnen Bereichen beispielsweise in der Sozialpolitik. Zum anderen kann er damit gerade nicht die an dieser Stelle interessierende institutionelle Kontinuität begründen.

Die festgestellte institutionelle Kontinuität soll nun mit einer anderen dem Bereich des Politikerbes zugehörigen These, der ‚Pfadabhängigkeit‘ bzw. ‚path dependency‘ untersucht werden. Nach dieser Theorie, die ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften stammt und u.a. von Pierson auf die Sozialwissenschaften übertragen wurde, können in offenen Situationen gefällte Entscheidungen, sofern sie zu einem günstigen Zeitpunkt getroffen wurden, in der Zukunft enorme Auswirkungen auf den weiteren Entwicklungsverlauf haben, ihrerseits damit auf die Entscheidungsebene zurückwirken und mehr oder weniger unumkehrbar werden.²⁶⁵ Eine frühere Entscheidung kann also einen langfristigen und sich unter Umständen selbst verstärkenden Prozess einleiten und damit einen ‚Pfad‘ begründen, der im Laufe der Zeit nur schwer wieder verlassen werden kann. Levi beschreibt diesen Prozess metaphorisch als einen Baum, bei dem man beim Klettern ständig die Wahl zwischen verschiedenen Astgabelungen hat. Obwohl eine Umkehr oder ein Wechsel zwischen den Ästen prinzipiell möglich ist, so ist es doch schwierig, den zu Beginn (am Stamm) eingeschlagenen Pfad zugunsten eines komplett anderen zu verlassen, da der Kletterer dazu tendiert dem ursprünglich gewählten Weg zu folgen.²⁶⁶

²⁶⁵ Vgl. Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94. S. 251-267.

²⁶⁶ Vgl. Levi, Margaret (1997): A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Lichbach, Mark, Zuckerman, Alan (Hg.): Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. New York: Cambridge University Press. S. 28.

An dieser Stelle soll betont werden, dass unter Pfadabhängigkeit, auch in Abgrenzung zum oben skizzierten Ansatz von Rose & Davies, kein generelles und in Ansätzen deterministisches ‚history matters‘ verstanden werden soll, nach dem der Zustand in der Gegenwart als ein zwangsläufiges Resultat der Vergangenheit betrachtet wird.²⁶⁷ Stattdessen soll die Theorie, wie beschrieben, in einem engeren Sinne verstanden werden, nämlich als Konzept zur Beschreibung und Erklärung von sich mitunter selbst verstärkenden Entwicklungsprozessen, bei denen ein Richtungswechsel mit zunehmender Dauer mit hohen (nicht nur finanziellen) Kosten verbunden ist, die umso höher sind je länger und weiter sich der eingangs eingeschlagene Pfad fortentwickeln konnte.²⁶⁸

Pierson lenkt den Blick bei der Frage nach den Ursachen für solche kontinuierlichen Entwicklungen, wie wir sie im Falle der gesetzlichen Rente beobachten konnten, von dem oben beschriebenen und eher allgemeinen ‚Erblast-Teufelskreis‘ weg und hin auf die Wechselwirkung zwischen den Politikgehalten und den dahinter stehenden Prozessen. Ausgangspunkt ist der in den Wirtschaftswissenschaften verwendete Begriff der ‚increasing returns‘, einem Gegenentwurf zu der Theorie der ‚diminishing returns‘. Letztere besagt, dass in Produktionsprozessen die Prämisse gilt, dass Firmen in ihrem Wachstumsprozess mittelfristig an Grenzen stoßen und in Folge dessen die (Stück-)Erträge sinken. Dies lässt sich insbesondere in klassischen Industrie- und Produktionszweigen beobachten. Befürworter des Konzeptes der ‚increasing returns‘ stellen hingegen fest, dass es Bereiche im Wirtschaftsleben, insbesondere in sog. ‚wissensbasierten‘ Branchen, gibt, in denen sich im Laufe der Zeit eben keine sinkenden Erträge einstellen, sondern einmal vorhandene Vorteile sich unter günstigen Umständen sogar stetig vergrößern können.²⁶⁹ Als Beispiele für diese Theorie gilt der Erfolg bestimmter Betriebssysteme oder der bis heute andauernde Bestand der QWERTY-Tastatur.²⁷⁰ Beide haben gemeinsam, dass ein zu einem Zeitpunkt vorhandener Technologievorsprung oder Marktanteil einen sich selbst verstärkenden Rückkopplungseffekt auslöste, der den Marktvorsprung dieser Technologien trotz anderer, teilweise sogar besserer, Alternativen ständig erhöhte und damit die Erträge steigen ließ. Im Beispiel von Microsofts Betriebssystem DOS war die Ausgangssituation eine Zusammenarbeit mit dem Hardwarehersteller IBM im Jahr 1980. Obwohl die Kombination von Microsoft Software und

²⁶⁷ Natürlich ist jede heutige Existenz in der Vergangenheit entstanden, aber daraus erklärt sich nicht warum Entwicklungslinien so und nicht anders verlaufen sind.

²⁶⁸ Vgl. Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94. S. 252ff.

²⁶⁹ Vgl. Arthur, W. Brian (1996): Increasing Returns and the New World of Business. http://www.santafe.edu/~wbarthur/Papers/Pdf_files/HBR.pdf. Rev. 2007-06-15

²⁷⁰ Benannt nach den fünf Buchstaben in der oberen linken Ecke der Tastatur, wobei das Y im deutschen Fall durch ein Z ersetzt werden müsste.

IBM Hardware der Konkurrenz technisch unterlegen war, sorgte die wachsende Anzahl von DOS/IBM Nutzern dafür, dass andere Softwarefirmen ihre Programmierfähigkeit auf diesen Standard konzentrierten was wiederum eine erhöhte Benutzerzahl hervorrief. Am Ende dieses wechselseitigen Prozesses stand eine Marktdominanz der DOS/IBM Kombination.²⁷¹ Da jedoch die Stückkosten für das Betriebssystem stetig sanken (das einmal teuer entwickelte Betriebssystem musste ja nur noch kostengünstig auf weitere Disketten kopiert werden), stiegen damit auch gleichzeitig die Erträge.

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie eine zufällige Entscheidung (in diesem Fall die aus technischer Sicht unbegründete Entscheidung vieler Nutzer Anfang der 1980'er Jahre für die Microsoft/IBM Kombination) unter günstigen Gesichtspunkten (zum Zeitpunkt der Einführung keine Dominanz eines Anbieters auf diesem Gebiet und damit eine ergebnisoffene Entwicklungssituation) einen sich selbst verstärkenden Prozess in Gang setzen kann (Wechseleffekt zwischen steigenden Nutzerzahlen einer- und mehr Produktauswahl andererseits), der zu einem sog. ‚lock in‘, also einer Verriegelung des Marktes führen kann, in dem ein Produkt, teilweise trotz Mängel gegenüber der Konkurrenz, seine Dominanz stetig ausbauen kann. Damit verbunden sind natürlich auch stetig steigende Erträge, also die eingangs erwähnten ‚increased returns‘, da sich entgegen der klassischen ökonomischen Betrachtungen im Wachstumsprozess keine zunehmenden Opportunitätskosten und damit einhergehende sinkenden Erlöse ergeben.

Pierson überträgt diese Beobachtung nun auf die Politikwissenschaften und unterstellt, dass es auch im Bereich der Politik solche ‚increasing returns‘ Prozesse gibt. Dabei müssen die die Stabilität von solchen Prozessen begünstigenden Besonderheiten der politischen Arena berücksichtigt werden, darunter die zentrale Rolle kollektiven Handelns, die hohe Institutionendichte, die Möglichkeiten zur Ausdehnung von Machtasymmetrien durch die politische Autorität sowie die den Prozessen innewohnende Komplexität und Undurchsichtigkeit.²⁷² Zudem darf die Schwäche bzw. Abwesenheit von effizienzsteigernden (Lern-)Mechanismen, der kürzere Zeithorizont politischer Akteure sowie die generelle Neigung zum status quo innerhalb politischer Institutionen nicht unberücksichtigt bleiben. Jeder dieser Gründe begünstigt nach Pierson die Verfestigung von ‚increasing returns‘ Prozessen und erhöht damit die Schwierigkeiten bzw. die Kosten, einmal verlassene Pfade zu verlassen. Dabei sind diese Prozesse durch folgende Merkmale gekennzeichnet:²⁷³ Zunächst

²⁷¹ Vgl. Arthur, W. Brian (1996): Increasing Returns and the New World of Business. http://www.santafe.edu/~wbarthur/Papers/Pdf_files/HBR.pdf. Rev. 2007-06-15

²⁷² Vgl. Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94. S. 257.

²⁷³ Vgl. ebd., S. 263.

sind in einer für ‚increasing returns‘ Prozesse förderlichen Ausgangssituation generell verschiedene Ergebnisse möglich, das heißt die Entscheidung ist zunächst offen. Relevant ist nun, dass selbst kleine Ereignisse, sofern sie im richtigen Moment auftreten, lange und dauerhafte Konsequenzen haben können. Die entscheidende Rolle kommt in ‚increasing returns‘ Prozessen dem Timing und der Abfolge von Ereignissen zu, da zu einem frühen Zeitpunkt getroffene Entscheidungen für die weitere Entwicklung eine relevante Rolle einnehmen, während ‚zu spät‘ getroffene Entscheidungen ohne Auswirkungen bleiben können. Wenn sich nun ein solcher Prozess etabliert hat, also ein sog. ‚Pfad‘ eingeschlagen wurde, dann kann er sich bei einstellendem Erfolg selbst verstärken und wird dadurch in seiner Folge immer träger, sprich wechselresistenter. Letzteres vor allem aus dem Grund, weil mit fortlaufender Dauer die Kosten für eine andere Entscheidung immer höher ausfallen:

„In an increasing path process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the *relative* benefits of the current activity compared with other possible options increase over time.“²⁷⁴

Je länger also ein Pfad eingeschlagen und bestätigt worden ist, desto größer sind die Kosten diesen Prozess rückgängig zu machen und einen anderen Kurs einzuschlagen. Aus diesem Grund dürfte von Seiten der handelnden Akteure ein großes Interesse bestehen, den eingeschlagenen Pfad nicht zu verlassen. Pfadabhängigkeit impliziert damit eine weitere Konsequenz, nämlich das Festhalten an ‚bewährten‘ Problemlösungsstrategien bei sich veränderten Entscheidungssituationen. So ist zum Beispiel das grundlegende System der Sozialversicherung als Reaktion auf die Arbeiterfrage im Kaiserreich eingeführt, in der Weimarer Republik mit der Einführung der Arbeitslosenversicherung 1927, im Nationalsozialismus zwar überdacht aber letztlich nicht abgeschafft und schlussendlich in der BRD im Rahmen der Einführung der Pflegeversicherung 1995 sogar ausgeweitet worden, obwohl jeweils andere Rahmenbedingungen vorlagen. Dabei sollte man insbesondere berücksichtigen, dass beispielsweise nach dem Zweiten Weltkrieg ein erheblicher Einfluss der Siegermächte auf die zukünftige Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme vermutet werden kann und kurz zuvor in England die Beveridgemodelle entwickelt und vorgestellt wurden.

Und an diesem Punkt setzt auch Conrad an, um die von ihm festgestellte Kontinuität innerhalb der gesetzlichen Rente zu erklären:

„Mit der Durchsetzung eines Musters, dem Ablauf von Zeit, dem wiederholten Gebrauch steigen die Kosten der Änderungen. National spezifische Formen,

²⁷⁴ Ebd., S. 252.

Sozialpolitik zu formulieren und zu betreiben, scheinen ebenfalls eine hohe „path dependency“ zu besitzen: Einmal gefällt Entscheidungen, die sich in Institutionen oder festen administrativen Handlungsmustern niederschlagen, sind nur unter großem Aufwand zu ändern.²⁷⁵

Dazu erleichtert das Bestehen bestimmter Programme die Einführung ähnlicher Regelungen. Und überall dort wo Entscheidungssituationen sich auftun, sei es nach Wahlen oder „politischen Systemwechseln“, wirken „die Wirkungsmacht bewährter Regelungen“ und andere „Beharrungskräfte“ auf den Prozess ein und „halten Institutionen auf dem Pfad“.²⁷⁶ Gerade ein Blick auf die wechselhafte deutsche Geschichte verdeutlicht, dass selbst in offenen Entscheidungssituationen, in denen der bisher eingeschlagene Pfad der Sozialversicherungssysteme und die damit einhergehenden normativen Grundlagen in Fragen der Alterssicherung hätte verlassen werden können, genau dies nicht geschah, von dem System der DDR einmal abgesehen.

In Anbetracht der Kontinuität der gesetzlichen Altersversorgung in Zeiten politischen Umbruchs überrascht es nicht, dass auch innerhalb eines Systems und vor allem in konfliktfreien Zeiten die institutionellen Regelungen ihren Pfad nicht verlassen haben. Gerade das Umlageverfahren, das seit 1957 auch gesetzlich festgelegt ist, ist aufgrund seiner Struktur besonders resistent gegenüber Alternativen, insbesondere dem Kapitaldeckungsverfahren: Da die Versicherten Anrechte auf spätere Zahlungen erwerben, diese aber erst von den später Erwerbstätigen finanziert werden, ist es de facto kaum möglich, dieses zu verlassen. Denn entweder würden enorme Schulden aufgenommen werden müssen, um die bisher erworbenen Anrechte zu bedienen oder aber den Versicherten müssten ihre erworbenen Entgeltpunkte gesetzlich ‚enteignet‘ werden. Beides wäre aber mit so hohen finanziellen und politischen Kosten verbunden, dass eine solche Option als höchst unrealistisch betrachtet werden kann. Gerade in diesem Punkt zeigt sich, dass ein Festhalten an eingeschlagenen Entwicklungslinien sowohl Ergebnis nationalstaatlicher Traditionen bzw. eines normativen Konsenses innerhalb der Gesellschaft als auch schlicht Folge zu hoher finanzieller Kosten eines Wechsels zu einer Alternative sein kann.

Ein weiterer die institutionelle Kontinuität der GRV wahrender Aspekt dürften die ihr innewohnenden Schließungsstrukturen sein, die sich u.a. in einer kleinen ‚Policy Community‘ innerhalb der Rentenpolitik, bestehend aus Verbandsmitgliedern, Gewerkschaften, Arbeitgebern und Vertretern der Regierung oder einer verbandsdominierten Selbstverwaltung

²⁷⁵ Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 104.

²⁷⁶ Ebd., S. 115.

zeigt,²⁷⁷ wobei dieser Punkt wahrscheinlich erst in der BRD besondere Bedeutung erfahren haben dürfte. Während sich also mit Hilfe der eingangs skizzierten Erblasttheorie wahrscheinlich die zunächst stetige Ausdehnung der Rentenleistungen und in Folge der Zunahme der finanziellen Belastungen die in den letzten drei Jahrzehnten in Kraft getretenen Konsolidierungsmaßnahmen erklären lassen, könnte mit der These der Pfadabhängigkeit die hohe institutionelle Kontinuität begründet werden, die der Entwicklung der GRV innewohnt. An einem Punkt muss der ‚lock-in‘, also das Festhalten an der eingangs gewählten Struktur eingetreten sein, so dass die Rentenversicherung sich ‚auf ihrem Pfad halten konnte‘. Nullmeier und Rüb kommen in Anbetracht der hohen Resistenz der staatlichen Alterssicherung gar zu dem Ergebnis, dass sich im Bereich der Sozialpolitik und insbesondere im Bereich der Rentenpolitik seit den 1970’er Jahren eine *„Transformation in einen Sicherungsstaat“*²⁷⁸ vollzogen hat, „in dem Sozialpolitik der Sicherung des staatlichen Institutionengefüges statt der Förderung sozialer Sicherheit“ dient. Nach dieser Sichtweise hat die langfristige Stabilität der Institutionen sogar zu einer Verfestigung bzw. Konservierung der ursprünglichen Aufgabenstellung geführt, die an aktuellen Entwicklungen vorbeigeht. Heute, knapp 15 Jahre nach Veröffentlichung, erscheint diese Analyse unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen als immer noch zutreffend, insbesondere bei Betrachtung der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Damit hätten die ursprünglich gewählten Regelungen im Bereich der Altersversorgung nicht nur im Sinne der von Pierson beschriebenen ‚increasing returns‘ Prozesse im Laufe der Zeit Rückwirkungen auf die Strukturen und Prozesse genommen, sondern darüber hinaus die relevanten Strukturen ‚konserviert‘. Allerdings kann man diesem Einwand entgegen, dass in der jüngsten Zeit Entscheidungen getroffen wurden, hier sei insbesondere die von der rot-grünen Regierung 2001 eingeführte Riester-Rente bei gleichzeitiger Senkung des staatlichen Rentenniveaus genannt, die einer solch festgefahrenen Sicht widersprechen und das Potential haben, möglicherweise einen dauerhaften Pfadwechsel einzuleiten.

Nun sind die vorgestellten Theorien, insbesondere die zur Erklärung der institutionellen Kontinuität herangezogene These der Pfadabhängigkeit, nicht frei von Kritik: Am augenfälligsten an der Theorie der Pfadabhängigkeit ist die scheinbar widersprüchliche Tatsache, dass sich im Rahmen dieser verschiedene Ergebnisse begründen lassen können. So stellt Hegelich fest, dass von Befürwortern dieser Theorie den politischen Entscheidungsträgern ein Spielraum für (möglicherweise den Pfad verlassenden) Reformen

²⁷⁷ Vgl. Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. New York und Frankfurt am Main: Campus Verlag. S. 293-351.

²⁷⁸ Ebd., S. 13. Kursive Hervorhebung im Original.

zugestanden wird, der sich wiederum aus dem bisherigen Pfadverlauf ergibt. Daraus ergäbe sich entweder die Tatsache, dass eine Abkehr vom Pfad aus der Pfadabhängigkeit selbst begründet werden könnte oder dass es aber umgekehrt falsch wäre von Pfadabhängigkeit zu sprechen, da der Pfad verlassen werden kann. Dies zusammen ergäbe einen Widerspruch, da man einerseits nicht aus der Pfadabhängigkeit die Möglichkeit des Verlassens des Pfades einräumen und andererseits gleichzeitig eben dieses Verlassen aus dem bisherigen Pfadverlauf erklären könne.²⁷⁹ Hegelich übersieht bei seiner Kritik aber, dass das Verlassen von Pfaden von Befürworten dieser Theorie überhaupt nicht ausgeschlossen wird. Dies ist nämlich dann der Fall, wenn die Kosten zum Pfadwechsel im Laufe der Zeit, beispielsweise wegen Veränderungen der Rahmenbedingungen oder der Akteurskonstellationen, immer weiter sinken und damit ein Beenden des Pfades attraktiver wird als ein weiteres Beharren. Insoweit muss Pfadabhängigkeit keinen unendlichen Determinismus beinhalten. Darüber hinaus kann ein eingeschlagener Pfad theoretisch sogar zu jedem Zeitpunkt verlassen werden. Voraussetzung ist nur, dass diejenige Person die damit verbundenen Kosten aufbringen kann und möchte. Weil aber das Verlassen eines Pfades oft mit hohen Kosten verbunden ist, tendieren die handelnden Akteure ja gerade dazu, den bestehenden Pfad beizubehalten. Weiterhin kritisiert Hegelich die mit der Pfadabhängigkeit verbundene Kette von Kausalitäten, mit denen aus Erklärungsfaktoren der Vergangenheit heute getroffene Entscheidungen begründet werden.²⁸⁰ Diese Kritik verkennt, dass das Festhalten an gewählten Entscheidungen trotz möglicherweise effizienteren Alternativen, also das ‚Beharren auf dem eingeschlagenen Pfad‘, gerade das Besondere an der Beobachtung von solchen Prozessen ist. Zudem kann sich das Begründungsmuster für das Bestehen eines Pfades im Laufe der Zeit ja auch verändern und dabei trotzdem die Fortsetzung des bestehenden Pfades unterstützen. So könnte beispielsweise als Grund für die gesetzliche Einführung des Umlageverfahrens 1957 u.a. der erhöhte plötzliche Finanzbedarf genannt werden, während heute die Notwendigkeit von Beitragszahlungen zur Bedienung der erworbenen Rentenansprüche als Grund für die Erhaltung dieses Verfahrens gelten kann. Ein berechtigter Kritikpunkt ist allerdings die Feststellung, dass sich aus einer alleinigen Betrachtung von Pfadabhängigkeit inhaltliche Entscheidungen nur sehr beschränkt begründen lassen. Warum wurde beispielsweise im Rahmen der Rentenreform von 1957 die Höhe der Renten in diesem Maße aufgestockt? An diesem Punkt wird der politische Spielraum der handelnden Akteure deutlich. Zudem hat die Verwendung von Pfadabhängigkeit natürliche Grenzen in ihrer Anwendung. So kommt z.B.

²⁷⁹ Vgl. Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 41.

²⁸⁰ Vgl. ebd., S. 41f.

Opielka zu dem Schluss, dass sich die von Esping-Andersen skizzierte pfadabhängige Entwicklung der Wohlfahrtsregime nur bei Teilen der konservativen Wohlfahrtsstaaten, darunter aber Deutschland, beobachten lässt.²⁸¹

Nachdem nun die festgestellte Kontinuität zumindest in weiten Teilen durch die dargestellten Erblast-Theorien begründet werden konnte, stellt sich die Frage, ob sich aus den bisherigen Betrachtungen Entwicklungsmöglichkeiten herleiten lassen. Diese scheint zunächst nicht leicht beantwortbar, da die bisherigen Betrachtungen auf rein historischer Ebene erfolgten und die verwendeten Theorien auch nur die zurückliegende Entwicklung im Blick hatten ohne daraus Aussagen für die Zukunft herzuleiten. Von Seiten des Autors wird im Folgenden im Rahmen dieser Arbeit die Annahme vertreten, dass sich aus der Betrachtung der Vergangenheit Schlüsse für die zukünftige Entwicklung herleiten lassen. Und zwar umso wahrscheinlichere, je größer die Stabilität des in der Vergangenheit eingeschlagenen und bis heute bestehenden Pfades ist. Dabei muss die Betrachtung nicht notwendigerweise den gesamten Pfad umfassen, sondern kann sich auch auf einzelne ihm innewohnende Elemente und Merkmale beschränken. So erscheinen in Anbetracht der politischen Bedeutung des Rentensystems kurz- und mittelfristige Veränderungen am institutionellen Grundkonzept, also einem Sozialversicherungssystem mit leistungsorientierter Ausrichtung, so gut wie ausgeschlossen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass gerade das Äquivalenzprinzip in den letzten Jahren eher aus- als abgebaut wurde. Ebenso dürfte das Prinzip der Selbstverwaltung und die Orientierung an Erwerbstätigkeit zur Leistungsberechtigung wegen der Interessen der in den politischen Prozess eng eingebundenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen mittel- und langfristige beibehalten werden. Auch das Umlageverfahren wird voraussichtlich allein aufgrund der hohen Kosten für alternative Modelle nicht zur Disposition stehen, wenn auch eine sukzessive Umverteilung der Rentenfinanzierung auf die ergänzenden Säulen der Altersversorgung als nicht unwahrscheinlich einzustufen ist. Andererseits ist es aber gerade dieses Verfahren, das von den Kritikern in Anbetracht der zukünftigen Finanzverpflichtungen als Grund für die Notwendigkeit von Veränderungen angeführt wird, da nach deren Meinung die Rentenzahlungen eben nicht allein von den zukünftigen Erwerbstätigen aufgebracht werden können.

Allerdings folgt aus der angenommenen Beständigkeit der institutionellen Grundausrichtung nicht unbedingt auch eine Unveränderbarkeit der einzelnen Regelungen innerhalb derselben. Vielmehr ist jeweils abzuwägen, in welchem Rahmen sich Reformvorschläge in den status

²⁸¹ Vgl. Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH. S. 54.

quo unter Berücksichtigung der zurückliegenden Entwicklung einbetten lassen. Im folgenden Abschnitt wird vor diesem Hintergrund, also einer Abschätzung zukünftiger Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung des bisherigen Entwicklungsverlaufs und aktueller Problemstellungen, eine Bewertung einzelner Reformvorschläge stattfinden.

5 Überlegungen zur Reformierung des Rentensystems in Deutschland

Nachdem zunächst durch die Analyse der Veränderungen in Bevölkerungs- und Arbeitsmarktstruktur und den davon ausgehenden sozialpolitischen und finanziellen Auswirkungen der Reformbedarf innerhalb der GRV aufgezeigt und daran anschließend anhand einer historischen Betrachtung mit Hilfe von Erb-Theorien eine grundsätzliche Einschätzung der Reformmöglichkeiten skizziert wurde, sollen nun verschiedene Reformvorschläge diskutiert und bewertet werden. Dabei wird die Bewertung sowohl Notwendigkeit wie angenommene Umsetzungsfähigkeit berücksichtigen, wobei die hier diskutierten Vorschläge in ihrer Anzahl weder vollständig sind noch in letzter Konsequenz auf ihre Auswirkungen hin untersucht werden können. Aus diesem Grund sind die im Folgenden zu findenden Einschätzungen eher als einzelne Thesen im Kontext einer aus der Perspektive des Autors wünschenswerten Rentenreform denn als Gesamtübersicht oder –bewertung der in der rentenpolitischen Diskussion vorzufindenden Vorschläge zu sehen.

5.1 ‚Gesellschaftliches Umlageverfahren‘ vs. ‚Individuelles Kapitaldeckungsverfahren‘?

Auf die Frage der Finanzierungsart wurde bereits eingegangen als es darum ging, die ‚Trägheit‘ der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber radikalen Systemwechseln zu verdeutlichen, denn nicht zuletzt aufgrund des finanziellen Volumens der erworbenen Anwartschaften der Beschäftigten ist es kaum möglich, den ‚Pfad der Umlagefinanzierung‘ nach entsprechender Vorlaufzeit und bei hohem Sicherungsniveau zu verlassen. Anders formuliert: Alleine wegen der Unmöglichkeit der Finanzierung eines Übergangs zu einem Kapitaldeckungsverfahren dürfte sich die Frage nach einem vollständigen Systemwechsel erübrigen. Nur in einer sehr langfristigen Perspektive könnte ein Ab- bzw. Umbau des bestehenden Systems sinnvollerweise erfolgen. Allerdings beinhaltet die Frage nach der Finanzierungsart (also Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren) in ihrer Konsequenz mehr als die nur Regelung der Finanzierungsmodalitäten. Vielmehr ergeben sich aus diesem Punkt auch Konsequenzen auf die generelle Ausrichtung des gesamten Rentensystems, d.h. es geht insbesondere um die Frage nach der Bedeutung individueller (und kapitalgedeckter) Altersvorsorge gegenüber einer solidarischen (umlagefinanzierten) Sozialversicherung. Rückblickend betrachtet erscheint die Einführung der Riester-Rente bei gleichzeitiger

Absenkung des Niveaus der staatlichen Sicherungsziele tatsächlich wie der bereits zitierte Paradigmenwechsel, der langfristig das bestehende System grundlegend umgestalten kann: Der politische wie finanzielle Druck auf das Rentensystem in seiner bis dato bestehenden Ausgestaltung hatte wohl dazu geführt, dass der im Kaiserreich eingeschlagene und insbesondere von 1957 bis 1972 ‚ausgebaute‘ Pfad der einsäuligen und durch die Sozialversicherung gewährleisteten Alterssicherung zumindest in Teilen verlassen wurde und im Rahmen der Reform von 2001 eine weitere Säule auf staatlicher Ebene eingeführt wurde. Bei Berücksichtigung der Regelungen zur betrieblichen Altersvorsorge erfuhr sogar eine bereits vorher existierende dritte Säule eine Aufwertung.

In Anbetracht der sich abzeichnenden *Ergänzungen* von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge zu einem mehrsäuligen und mischfinanzierten Alterssicherungssystem²⁸² lohnt sich ein genauerer Blick auf die der Individualvorsorge zu Grunde liegenden normativen Prinzipien: Zunächst kann man festhalten, dass die Verlagerung der Alterssicherung von einer umlagefinanzierten Regelsicherung zu einem teils kapitalgedeckten und auf mehreren Säulen aufbauenden Rentensystem in erster Linie zu einer Forcierung des Äquivalenz- bzw. Leistungsprinzips führt. Dies wird auch nicht durch die staatliche Subventionierung von privat geleisteten Beiträgen in Frage gestellt, obwohl man aufgrund einer oberen Deckelung des Förderbetrags mit einer prozentual abnehmenden Förderung höherer Einkommen argumentieren könnte. Diese Stärkung des Leistungsprinzips erscheint bedenklich in Zeiten arbeitsmarktpolitischer Veränderungen zu Ungunsten regulärer und stetiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen. Nun wurde die private Zusatzvorsorge auch eingeführt, um die Beitragssätze in den nächsten Jahren nur mäßig ansteigen zu lassen. Mit diesem langsameren Anstieg der Beitragssätze ist ebenso ein Absenken des Rentenniveaus verbunden, welches wiederum durch die private Zusatzvorsorge kompensiert werden soll. Ob diese (Über-)Kompensation tatsächlich gelingt, dürfte insbesondere für Versicherte mit niedrigen und mittleren Einkommen eher unwahrscheinlich sein,²⁸³ nicht zuletzt weil durch die Einführung der privaten Zusatzvorsorge die paritätische Finanzierung der Beiträge zu Ungunsten der Versicherten aufgehoben wurde, d.h. der Versicherte alleine die Kürzungen in der paritätisch finanzierten ersten Säule ausgleichen

²⁸² Nach Angaben des Bundes haben bis zum 31.3.2007 inzwischen bereits 8,5 Millionen Versicherte einen Vertrag über eine staatlich geförderte private Zusatzvorsorge abgeschlossen (Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Riester-Rente weiter mit viel Rückenwind - 620.000 Neuabschlüsse im 1. Quartal 2007. Pressemitteilung vom 18.05.07. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=203494.html>. Rev. 2007-05-30). Dies entspricht über 25% der Pflichtversicherten.

²⁸³ Vgl. Ebert, Thomas (2005): Generationengerechte Alterssicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. S. 5. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03587.pdf>. Rev. 2007-05-28

muss. Man könnte umgekehrt auch vermuten, dass der Ausbau des Äquivalenzprinzips als Ausgleich für die Aufgabe der paritätischen Beitragsfinanzierung und Rentenniveausenkungen konzipiert worden war, um die Gesamtrentenhöhe für die ‚leistungsfähigen Versicherten‘, also die im derzeitigen System Vollzeitbeschäftigten in sicherer Position bei relativ gutem Einkommen weiterhin attraktiv zu gestalten und damit gleichzeitig auf diesem Wege die Legitimation der GRV als leistungsstarkes Rentensystem zu bewahren.

Das beschriebene Abrücken von der paritätischen Beitragsfinanzierung mag arbeitsmarktpolitisch bzw. mit Standortfragen begründet sein, ändert aber nichts an der Mehrbelastung der Versicherten. Folgende Überschlagsrechnung mag dies verdeutlichen: Seit 1.1.2007 beträgt der Beitragssatz zur GRV 19,9%. Ab 1.1.2008 müssen mindestens 4% (derzeit 3%) vom sozialversicherungspflichtigen Vorjahresbruttoeinkommen zur privaten Altersvorsorge aufgewandt werden, um die volle Förderung – die wiederum den tatsächlich abzuführenden Betrag prozentual senkt – zu erhalten. Damit liegt der Gesamtbeitragssatz bei über 20%. Wenn man die 4% ganz anrechnen sogar bei knapp 24%, wovon ca. 14% durch den Arbeitnehmer und nur ca. 10% durch den Arbeitgeber aufgebracht werden. Würden hingegen die Aufwendungen der Arbeitgeber denen der Arbeitnehmer gleichgesetzt und zusammen in das staatliche Umlageverfahren integriert, dann wäre der Beitragssatz bei knapp 28%. Ein Beitragssatz, mit dem die GRV bei konstanter Beschäftigungslage ihre Beitragseinnahmen um ca. 65-80 Milliarden Euro erhöhen²⁸⁴ und damit fast oder gar ganz unabhängig von staatlichen Zuschüssen werden würde.²⁸⁵ Doch dürfte eine solche Rechnung aufgrund der zu beobachtenden arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen in Form eines durch die steigenden Lohnnebenkosten begründeten Abbaus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse am Ende nicht aufgehen. Doch verdeutlicht sie, welche finanziellen Auswirkungen die Verlagerung der Altersvorsorgeleistungen auf die Schultern der Arbeitnehmer hat. Alternativ wäre daher zu überlegen, die zukünftigen 4% Riesterbeiträge zu jeweils 2% auf den bestehenden Beitragssatz paritätisch zu verteilen.

Generell muss die Frage jedoch lauten: Gibt es Alternativen zu dem kürzlich eingeschlagenen Pfad der privaten Zusatzvorsorge? Dabei ist die Zeit für eine positive Beantwortung, mit der eine Änderung oder Abkehr von diesem Prinzip einhergehen würde, beschränkt, da die Zahl

²⁸⁴ Vgl. Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zahlen 2006 (Stand: 28.11.2006). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 11. Die Frage ist, ob man die mit einer Beitragserhöhung zusätzlich verbundenen staatlichen Zuschüsse einrechnet.

²⁸⁵ Die Gesamtzuschüsse beliefen sich 2006 geschätzt auf knapp 73,1 Milliarden Euro. Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (2007) (Hg.): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH. S. 84.

der Versicherten und damit auch die Bedeutung der Riestervorsorge ständig zunimmt und es daher – im Sinne der Theorie der Pfadabhängigkeit – in den nächsten Jahren immer schwieriger werden dürfte, den 2001 gewählten Weg wieder zu verlassen. Zumindest solange es an Überlegungen fehlt, wie die Bedürfnisse derjenigen, die während ihres Erwerbslebens nicht aus eigener Kraft eine die Ansprüche im Alter sichernde Zusatzvorsorge bilden können, gewahrt werden können, sollte über einen Ausbau des Solidarprinzips innerhalb bzw. einer generellen Stärkung der GRV nachgedacht werden. Denn gerade dieser Säule im Alterssicherungssystem dürfte die Verantwortung für die Gruppe der Menschen ohne Möglichkeiten zur privaten Vorsorge zukommen, sofern dies nicht über die Sozialhilfe bzw. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschehen soll. Döring weist in diesem Kontext darauf hin, dass ein Durchschnittsverdiener bereits heute in etwa 30 Versicherungsjahre aufbringen muss, um „relativ sicher“²⁸⁶ nicht auf ergänzende staatliche Leistungen im Alter angewiesen zu sein. Dies zeigt, wie schwierig inzwischen der Aufbau einer ausreichenden staatlichen Rente ist, insbesondere im Blick auf die sich verändernden Arbeitsmarktstrukturen. Auch aus diesem Grund ist über eine Integration weiterer Erwerbstätiger, wie in Abschnitt 5.5 diskutiert, nachzudenken. Dies würde sowohl die Einnahmehasis der GRV erhöhen als auch diesen Gruppen einen verbindlichen sozialen Schutz gewährleisten, der dort bisher nicht ausreichend gegeben zu sein scheint.

Es wurde bereits dargestellt, dass eine Integration der Riesteraufwendungen und evtl. der zur paritätischen Finanzierung fehlenden Arbeitgeberbeiträge die kurz- und mittelfristige Finanzierungsbasis der GRV theoretisch deutlich verbreitern würde, wobei aber voraussichtlich mit der letztgenannten Option negative arbeitsmarktpolitische Auswirkungen einhergehen dürften. Nichtsdestotrotz erscheint eine Stärkung der gesetzlichen Säule durch eine Integration der zusätzlichen Riesterbeiträge als eine mögliche Reformoption, die in ihrem Grundgedanken an die bereits früher praktizierte ‚freiwillige Höherversicherung‘ erinnert: Der Versicherte in der GRV kann auf Wunsch den ab 2008 zu zahlenden ‚Riesterbeitrag‘ von 4% zusätzlich an die Sozialversicherung abführen und erhält dazu den ihm analog zu den bisherigen Regelungen zustehenden staatlichen Zuschuss und auch dementsprechend mehr Entgeltpunkte. Im Gegenzug entfällt die staatliche Bezuschussung privater Altersvorsorge, d.h. der Staat konzentriert sich bei der Förderung zusätzlicher Altersvorsorge auf die GRV, wobei damit auch eine Öffnung der GRV einhergehen müsste, so dass jeder Erwerbstätige theoretisch Anspruch auf diese Förderung hätte. Dies würde insbesondere nicht im

²⁸⁶ Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 19. Hervorhebung im Original.

Widerspruch zum Äquivalenzprinzip stehen. Analog dazu könnte man auch den Zusatzbeitrag entsprechend dem Grundgedanken der paritätischen Versicherung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufteilen, wobei in diesem Fall die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssten. Grundsätzlich sollte dieses Prinzip der freiwilligen Höherversicherung auch bei entsprechendem politischen Willen umsetzbar sein, nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es bereits in der Vergangenheit praktiziert wurde. Mit den zusätzlichen Mitteln innerhalb der GRV könnte man mit Blick auf die Situation geringerer und mittlerer Einkommen darüber nachdenken, die ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ für derzeit Versicherte wieder einzuführen. Leitgedanke wäre hier, dass eine Person mit zahlreichen Versicherungsjahren unabhängig von der Entlohnung der Arbeit einen Anspruch auf eine angemessene Rente haben sollte. In diesem Kontext würde auch die momentan in Deutschland diskutierte Einführung eines Mindestlohns die Beitragszahlungen und damit auch die Anwartschaften ansteigen lassen, was die Notwendigkeit solcher Aufstockungsmaßnahmen von erworbenen Entgeltpunkten reduzieren würde. Alternativ könnte man auch für die Bezieher niedriger Einkommen einen erhöhten (paritätisch finanzierten) Pflichtbeitrag (beispielsweise in Anlehnung an den Riesterbeitrag in Höhe von 4%) einführen, der innerhalb der GRV zu einer höheren Bewertung führt. Damit würden einerseits die Ansprüche generell um 20% steigen, andererseits nochmals durch die zusätzliche Förderung. Obwohl dies wegen der schwierigen Einkommenslage in diesen Gruppen mit besonderen Anstrengungen für die betroffenen Versicherten verbunden wäre, so wäre dies doch ein Kompromiss zwischen der traditionellen und legitimatorisch gebotenen Beibehaltung des Äquivalenzprinzips einerseits und einer Stärkung des sozialen Ausgleichs andererseits.

Ohne zunächst weitere Vorschläge zur Aufwertung der Rentenansprüche von Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen zu thematisieren, so dürften generell die Möglichkeiten zur Besserstellung dieser Personen nach Meinung des Autors nur innerhalb einer starken gesetzlichen Rentenversicherung gegeben sein. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle für den Erhalt bzw. eine Stärkung dieser Säule der Alterssicherung plädiert, was wegen der strukturellen Merkmale zwangsläufig nur mit einer Beibehaltung des Umlagesystems möglich ist.

Insgesamt lässt sich folgende Schlussbetrachtung zu der grundlegenden Thematik in diesem Abschnitt ziehen: Die Frage nach der Art der Finanzierung bzw. der Ausgestaltung des Rentensystems sollte grundsätzlich aus einer die sozialpolitische Aufgabe der Alterssicherung berücksichtigenden Perspektive gestellt werden. Daher muss überlegt werden, auf welche

Weise das Ziel eines angemessenen, die Bedürfnisse im Alter sichernden Rentenniveaus erreicht werden kann? Wenn von Seiten der politischen Entscheidungsträger in den letzten Jahren diese Frage mit der Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge beantwortet wurde bzw. wird, dann müsste im Umkehrschluss aber auch erläutert werden, mit welchen Maßnahmen man in Anbetracht steigender demographischer Kosten und brüchiger werdenden Erwerbsbiographien auf die sich abzeichnenden zukünftigen Problemlagen bei der Alterssicherung reagieren will und welche Rolle die GRV dabei spielen soll. Von Seiten des Autors wird angezweifelt, dass eine Schwächung der Sozialversicherung mit einer Vermeidung von Altersarmut, insbesondere in den unteren sozialen Schichten, langfristig in Einklang zu bringen ist. Auch wenn in der gegenwärtigen Armutsdiskussion der Blick stärker auf den Bereich der Kinder und Jugendlichen, welche im Vergleich zur älteren Generation prozentual stärker und in zunehmenden Maße von Armut betroffen sind,²⁸⁷ gerichtet wird, so ist doch zu überlegen, wie in Anbetracht der strukturellen Veränderungen in unserem Land das staatliche Alterssicherungssystem auch in Zukunft seinen sozialpolitischen Auftrag erfüllen kann. Dabei erscheint ein Erhalt des Umlagesystems mit Beibehaltung von Komponenten des sozialen Ausgleiches innerhalb der Rentenversicherung trotz der damit verbundenen Kosten aussichtsreicher als die Stärkung von Äquivalenzprinzip und Privatvorsorge. Im Anschluss werden daher einige die Ausgestaltung des bestehenden Umlagesystems betreffenden Fragen und Reformvorschläge diskutiert.

5.2 Bedeutung des Faktors Arbeit in Alterssicherungssystemen sowie die Frage nach Mindest- und Maximalrenten

Dieser Abschnitt knüpft hinsichtlich der Frage nach der Sicherung von Personen ohne ausreichende Anwartschaften an einige der im Vorabschnitt geäußerten Gedanken an, da zwischen beiden angesprochenen Aspekten ein enger Zusammenhang besteht. Zu Beginn dieser Arbeit wurde bei der Vorstellung der beiden Idealtypen von Rentensystemen, also den Bismarck- und Beveridgemodellen, auch auf deren normative Grundlagen eingegangen. Dabei wurde verdeutlicht, dass dem Faktor ‚Arbeit‘ eine jeweils andere Bedeutung bei der Rentenberechnung beigemessen wird, d.h. während eine Grundrente aus dem Bürgerstatus bzw. der Wohndauer resultiert, ist die Versichertenrente Ergebnis von Dauer und Höhe der Beitragszahlungen. Dabei wird hierzulande Arbeit im rentenrechtlichen Sinne als abhängige Erwerbsarbeit definiert, wobei die Beschränkung auf ‚abhängig‘ unter Abschnitt 5.5 diskutiert

²⁸⁷ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2005): Lebenslagen in Deutschland - Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. S. 21.

wird. Nun kann man darüber hinaus streiten, ob diese Beschränkung des Begriffes ‚Arbeit‘ zielführend und ‚gerecht‘ ist, sofern man als sozialpolitische Aufgabe der GRV die Versorgung der Bevölkerung im Alter ansieht. Bei der Betrachtung der normativen Grundlagen der GRV in Abschnitt 3.1.3 wurde ja bereits nach der Legitimität des derzeitigen Rentensystems gefragt, das sich in einer an der Lohnhöhe gebundenen Bewertung von ‚Arbeit‘ bzw. ‚Leistung‘ und der Dauer dieser Beschäftigung orientiert, wenn gleichzeitig die Zugangs- und Beteiligungschancen zum Arbeitsmarkt in der Praxis ungleich verteilt sind. Dabei ist auch die hohe Zahl von Erwerbslosen zu berücksichtigen, die aufgrund der fehlenden Anzahl von Arbeitsplätzen überhaupt keine Möglichkeiten zur Bildung eigener Anwartschaften haben. Nun wird dieser Zustand sowohl aus feministischer Perspektive (wegen der strukturellen Benachteiligung von Frauen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt) wie auch von Befürwortern des ‚bedingungslosen Grundeinkommens‘ (aufgrund der aus den strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt resultierenden sozialen Exklusion vieler Menschen²⁸⁸) kritisiert. Dementsprechend verfolgen viele Lösungsvorschläge in dieser Richtung das Ziel, die Kopplung von Erwerbsarbeit an Rente durch die Schaffung von Mindest- bzw. Grundrenten zu verringern.²⁸⁹ Strukturtechnisch würden solche Maßnahmen einen Abbau des Äquivalenzprinzips bei gleichzeitigem Ausbau des der GRV innewohnenden sozialen Ausgleiches bedeuten, um das Risiko von Armut im Alter gegenüber denen zu mindern, die aufgrund niedriger oder gar fehlender Einkommen keine ausreichende (Privat-)Vorsorge betreiben können. Weiterhin würde (zumindest implizit) mit solchen Mindestregelungen, die, um Wirkung zu zeigen, über den bestehenden Regelsatz der Fürsorgeleistungen hinausgehen müssten, eine stärkere finanzielle Anerkennung von Nicht-Erwerbsarbeit einhergehen. Jedoch dürften Forderungen nach der Einführung von Mindestrenten bezüglich ihrer Umsetzungsmöglichkeiten eher illusionär sein. Einerseits würde dies das herrschende Äquivalenzprinzip der GRV am oberen wie unteren Ende aufgeben, da diese unteren Mindestelemente voraussichtlich durch Kürzungen am oberen Ende in Form geringerer Steigerungsraten hoher Rentenansprüche oder gar gedeckelter Höchstrenten nach Schweizer Vorbild finanziert werden müssten. Dies erscheint bei einer Betrachtung des herrschenden Pfades und der Akteursinteressen sowie im Hinblick auf den wahrscheinlich damit einhergehenden Legitimitätsverlusts der GRV als nicht

²⁸⁸ Vgl. Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH. S. 72ff.

²⁸⁹ Vgl. für verschiedene Vorschläge u.a. Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH. S. 260ff, sowie Deutscher Juristinnenbund (Hg.) (2000): djb-Modell für eine geschlechtergerechte Rentenreform. <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-recht-der-sozialen-sicherung-familienlastenausgleich/djb-modell/> Rev. 2007-06-01

umsetzungsfähig. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Rentenanwartschaften unter den Eigentumsschutz des Grundgesetzes fallen, so dass mit Mindest- und anderen nicht-linearen Regelungen auch eine komplett neue Rentenformel eingeführt werden müsste.²⁹⁰ Andererseits existieren mit den staatlichen Fürsorgeleistungen, insbesondere der ‚Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung‘, bereits Maßnahmen, die (ggf. durch Aufstockung der Rentenzahlungen) ein Mindestniveau an Sicherheit im Alter garantieren. Diese sind in der Regel allerdings außerhalb der GRV angesiedelt und über Steuermittel finanziert. Bezüglich der Höhe orientiert sich die Grundsicherung an der Sozialhilfe, die nach § 30 SGB 12 um einen Mehrbedarf von 17% ergänzt werden kann. Hier wäre allerdings, nicht zuletzt in Anbetracht der eher niedrigen Leistungssätze, zu überlegen, niedrige Rentenansprüche nicht wie bisher auf das Fürsorgelevel ‚aufzufüllen‘, sondern stattdessen diese Anwartschaften in Teilen ergänzend auf den bestehenden Fürsorgesatz anzurechnen. Dabei sollten solche Anrechnungsmöglichkeiten auf eine bestimmte Höhe begrenzt sein und bei hohen Rentenansprüchen ganz entfallen. Mit einer solchen Ergänzungsleistung würden sich im Ruhestand auch schlecht bezahlte und nur zeitweise ausgeübte Tätigkeiten in Form einer etwas höheren Rente lohnen, auch wenn solche Regelungen den Charakter der Fürsorgeleistungen in Frage stellen würden. Dieser Vorschlag orientiert sich an bereits existierenden vergleichbaren Regelungen, beispielsweise den sog. ‚Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung‘ (den ‚1 Euro Jobs‘) im ALG II Bereich, bei denen sich Fürsorgeleistungen ergänzen lassen.

Im Gegensatz zu Mindestrenten und ähnlich zu der eben vorgeschlagenen ergänzenden Anrechnungsmöglichkeit würden Modelle wie die frühere Rente nach Mindesteinkommen geringere Entlohnungen auf dem Arbeitsmarkt zumindest teilweise *nachträglich*, nämlich beim Eintritt in den Ruhestand, ausmerzen. Der Unterschied zu den aktuellen Regelungen in diesem Bereich läge darin, dass nicht nur pauschale Kindererziehungszeiten oder Teilerwerbstätigkeit in Zeiten von Kindererziehung angerechnet, sondern auch Zeiten niedrig bezahlter Erwerbstätigkeit ohne das Vorhandensein von Kindern begünstigt werden würden. Allerdings ginge mit solchen Modellen keine rentenpolitische Besserstellung von häuslicher Arbeit einher. Sofern diese häusliche Arbeit mit der Erziehung von Kindern einhergeht wäre über eine Staffelung der Beitragssätze nach Kinderzahl, wie in Abschnitt 5.4 thematisiert, nachzudenken. Zudem muss nicht zuletzt wegen der Bedeutung der nachkommenden Generation für die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens sichergestellt werden, dass

²⁹⁰ BVerfGE 53, 257

Eltern mit Kindern innerhalb der Rentenversicherung gegenüber Kinderlosen nicht benachteiligt werden.

Sowohl die Einführung von Mindest- wie Maximalrenten, beispielsweise in Form eines Leistungskorridors wie bei der ersten Säule des Schweizer Modells, als auch darauf aufbauend eine stärkere Berücksichtigung von Nicht-Erwerbsarbeit ohne Kindererziehungsbezug sind als eher unwahrscheinlich einzustufen. Dies dürfte auch aus den fehlenden Möglichkeiten resultieren, Nicht-Erwerbsarbeit entsprechend zu bewerten. Ansätze in dieser Richtung könnten daher lediglich für eine Grund-, oder gar Einheitsrente plädieren. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass der Faktor ‚Arbeit‘ in Gestalt von Erwerbstätigkeit auch zukünftig *das* zentrale Element bei der Erwerbung von Anwartschaften sein dürfte. Nun wäre diese Tatsache unter der Annahme gleicher Beteiligungschancen, ausreichenden Arbeitsplätzen und diskriminierungsfreier Gehaltsstrukturen auch nicht als falsch anzusehen. In diesem Falle könnte derjenige, der arbeiten möchte, auch die entsprechenden Anwartschaften erwerben. So aber entsteht durch den Mangel an Arbeitsplätzen, den durch das Bildungssystem verursachten ungleichen Zugangschancen sowie den durchschnittlich schlechteren Entlohnungen von Frauen eine ‚Ungerechtigkeit‘ in Bezug auf die Rentenberechnungen. An dieser Stelle kommen verschiedene Problemfelder der Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Gesellschaftspolitik zusammen, die nicht durch das Rentensystem behoben, sondern bestenfalls durch einen Ausbau des sozialen Ausgleichs innerhalb der GRV in ihren Auswirkungen abgemildert werden können. Das in der Praxis wohl sinnvollste und umsetzungswahrscheinlichste Instrument dürfte die bereits erwähnte ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ sein, mit der sich einige der dargestellten Benachteiligungen rententechnisch kompensieren lassen. Wirksamer und sinnvoller wäre es aber, durch Reformen im Bildungssystem, der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Ursachen dieser gesellschaftlichen Probleme zu beheben, um der staatlichen Rente nicht die Aufgabe der Korrektur von gesamtgesellschaftlichen Benachteiligungsstrukturen zukommen zu lassen. Denn dies ist nicht die primäre Aufgabe der Alterssicherung.

5.3 Lebensarbeitszeitkonto als Antwort auf die Individualisierung der Erwerbsbiographien

Die seit Jahrzehnten andauernde Debatte um den zunehmenden finanziellen Druck auf die GRV wurde hauptsächlich aus Sicht der demographischen Entwicklung und nur ergänzend aus einer arbeitsmarktpolitischen Perspektive geführt, d.h. das zahlenmäßige Verhältnis

zwischen potentiellen Einzahlern und Rentenempfängern, verstärkt durch das Problem der Arbeitslosigkeit und den durch die Wiedervereinigung entstandenen finanziellen Mehrbedarf an öffentlichen Geldern bestimmten und bestimmen die öffentliche rentenpolitische Diskussion. Vernachlässigt wird dabei die innere Entwicklung des Arbeitsmarktes, wie sie in Abschnitt 3.3 dargestellt wurde. Während die Erhöhung des Renteneintrittsalters von Befürwortern (zu Recht) durch die demographischen Veränderungen begründet wurde, wiesen die Kritiker (ebenfalls zu Recht) auf die schwierige Arbeitsmarktsituation für Ältere und die Probleme für Menschen in gesundheitsgefährdenden Berufen hin, diese Grenze unbeschadet zu erreichen.

Was möglicherweise auf den ersten Blick wie die zwei Seiten derselben Medaille aussehen mag, sind aber zwei verschiedene Problemlagen, die erst durch das festgelegte Regelrenteneintrittsalter miteinander verknüpft werden. Dies bedeutet, dass durch die Festlegung einer bestimmten Altersgrenze, deren Überschreiten zum abschlagsfreien Ausstieg aus dem Arbeitsleben berechtigt, prinzipiell alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten miteinander verglichen und den gleichen Regelungen unterworfen werden. Diese einheitliche Behandlung widerspricht aber der zunehmenden Individualisierung der (Erwerbs-)Biographien sowie der Pluralisierung der Lebensstile. D.h. die klassische (männliche) Erwerbsbiographie mit Schulabschluss, Ausbildung, jahrzehntelanger Betriebszugehörigkeit und Ruhestandseintritt, welche im Sinne der Rentenformel bis heute der beste, weil lukrativste Lebensverlauf ist, dürfte in Zukunft immer mehr die Ausnahme als die Regel sein. Von Seiten des Autors wird deshalb folgender Vorschlag gemacht, der sich bisher noch nicht in der Literatur vorfinden lässt: Unter dem Titel ‚biographieorientiertes Renteneintrittsalter‘ wird eine Regelung vorgeschlagen, die die feste Regelaltersgrenze aufhebt und stattdessen das Renteneintrittsalter an der individuellen Biographie festmacht. Ausgangspunkt ist die Auffassung, dass die Individualisierung von (Erwerbs-)Biographien in Kombination mit der demographisch bedingten Steigerung der Lebenserwartung – insbesondere unter Berücksichtigung des bisher bereits flexibel gehandhabten Erwerbsaustritts – eine feste Regeleintrittsgrenze hinfällig werden lässt. Zur Verdeutlichung soll zunächst ein auf diesem Gedanken basierender möglicher Modellvorschlag dargestellt werden:

Vorschlag für ein Modell mit biographieorientiertem Renteneintrittsalter:

- a) Mit der Geburt wird eine Art ‚Zeitkonto‘ – hier ‚biographisches Rentenkonto‘ genannt – für jede Person in Deutschland ausgestellt, dessen ‚Abzahlung‘ zum abschlagsfreien Renteneintritt berechtigt. Der Startwert auf diesem Konto beträgt 51

Jahre. Bei Einwanderern erfolgt eine Anrechnung des Bildungs- und Erwerbsverlauf vor Zuzug analog den weiteren Regeln.

b) Zeiten der Erwerbstätigkeit werden pauschal 1:1 auf dieses Konto angerechnet, d.h. für ein Jahr Erwerbsarbeit wird, unabhängig von Art und Entlohnung dieser Arbeit, ein Jahr von dem ‚biographischen Rentenkonto‘ abgezogen. Erwerbslose können während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit diese zur Hälfte auf ihr Arbeitszeitkonto anrechnen lassen.

c) Jedes Jahr Schule/Ausbildung/Uni/Praktika/Fortbildung/Umschulung wird zur Hälfte auf das ‚biographische Rentenkonto‘ angerechnet. Zeiten des Zivil- bzw. Wehrdiensts werden wegen ihres Zwangscharakters ganz berücksichtigt.

d) Pro Kind werden regulär drei Jahre auf die Lebensarbeitszeit angerechnet. Die Elternteile können selbst entscheiden, wer von ihnen diese Zeit gutgeschrieben bekommt. Kinder, die während Ausbildung oder Studium (siehe Punkt c)) geboren wurden, werden ganz auf diese Zeit angerechnet, im Gegenzug entfällt die Anrechnung der Ausbildung in der Zeit von der Geburt bis zum dreijährigen Geburtstag. Ähnliches gilt bei gleichzeitiger Kindererziehung und Erwerbstätigkeit: Solche Phasen werden nicht additiv mit 2,0, sondern mit dem Faktor 1,5 berechnet. Mehrere Kinder zur gleichen Zeit im Alter zwischen 0 und 3 Jahren werden ebenfalls nicht additiv, sondern in diesem Fall nur einmal berücksichtigt.

e) Unabhängig vom Stand des ‚biographischen Rentenkontos‘ erfolgt der abschlagsfreie Eintritt in den Ruhestand bei einer Altersrente frühestens mit 58 und spätestens mit 68 Jahren.

Zum besseren Verständnis soll dieses Modell auf vier beispielhafte Biographieverläufe angewendet werden:

1) Mann, verheiratet, 3 Kinder (die sich aber seine Frau anrechnen lässt), Hauptschulabschluss (9 Schuljahre), dreijährige Lehre, handwerklicher Beruf, während seines Erwerbslebens zwei Jahre arbeitslos \Rightarrow 9 Jahre Schulzeit, 3 Jahre Ausbildung und 2 Jahre Arbeitslosigkeit können jeweils zur Hälfte auf das ‚biographische Rentenkonto‘ angerechnet werden \Rightarrow Verkürzung des ‚Zeitkontowerts‘ auf $51 - ((9+3+2)/2) = 44$ Jahre \Rightarrow Unter der Annahme eines Berufseintrittsalters von 15 (Ende der Schulzeit) + 3 (Ausbildungsjahre) = 18 Jahren liegt bei Zugrundelegung einer zweijährigen Phase der Arbeitslosigkeit das abschlagsfreie Renteneintrittsalter bei $18 + 2 + 44$ Jahre = 64 Jahren.

2) Frau, ledig, Abitur (13 Schuljahre), längeres Studium (8 Jahre) durch die Geburt von 2 Kinder (im Abstand von zwei Jahren) während dieser Zeit \Rightarrow 13 Jahre Schulbesuch und 8 Jahre Studium ergeben zusammen 21 Jahre Ausbildung. Allerdings werden für die 2 Kinder 5 Jahre (der Zeitraum von der Geburt des ersten bis zum dreijährigen Geburtstag des zweiten Kindes) von dieser Ausbildungszeit abgezogen, die aber im Gegenzug voll auf die Lebensarbeitszeit angerechnet werden. \Rightarrow 21 Jahre Ausbildungszeit $-$ 5 Jahre Kindererziehungszeit = 16 Jahre Ausbildung. Diese werden zur Hälfte (8 Jahre) und 5 Jahre Kindererziehung werden voll angerechnet, also insgesamt 13 Jahre. \Rightarrow Verkürzung des ‚Zeitkontowerts‘ auf $51 - 8 - 5 = 38$ Jahre. \Rightarrow Unter der Annahme eines Berufseintrittsalters von 19 (Ende der Schulzeit) $+ 8$ (Studiendauer) = 27 Jahren liegt das abschlagsfreie Renteneintrittsalter bei $27 + 38 = 65$ Jahren.

3) Mann, ledig, kinderlos, Abitur (13 Schuljahre, dabei die 8. Klasse wiederholt also zusammen 14 Schuljahre), Wehrdienst (zur Vereinfachung unter der Annahme einer Dauer von 1 Jahr), Studium (6 Jahre) \Rightarrow Der einjährige Wehrdienst lässt sich ganz anrechnen, die 14-jährige Schulzeit sowie das sechsjährige Studium zur Hälfte \Rightarrow Verkürzung des ‚Zeitkontowerts‘ auf $51 - 1 - ((14+6)/2) = 51 - 1 - 10 = 40$ Jahre. \Rightarrow Unter Annahme eines Berufseinstiegsalters von 20 (Ende der Schulzeit) $+ 1$ (Wehrdienst) $+ 6$ (Studium) = 27 Jahren liegt abschlagsfreie Renteneintrittsalter bei $27 + 40 = 67$ Jahren.

4) Frau, verheiratet, Realschulabschluss (10 Schuljahre), dreijährige Lehre, nach Berufseinstieg 2 Kinder im Abstand von 5 Jahren bekommen, nach der Geburt jeweils für drei Jahre aus dem Erwerbsleben ausgestiegen \Rightarrow 10 Jahre Schulbesuch sowie die dreijährige Ausbildung lassen sich zur Hälfte anrechnen, also zusammen um $(10+3)/2 = 6,5$ Jahre. Die beiden Kinder werden wegen keiner Überschneidung der Zeiten zwischen Geburt und dreijährigem Geburtstag mit insgesamt 6 Jahre angerechnet \Rightarrow Insgesamt ist eine Anrechnung von 12,5 Jahre möglich. d.h. Verkürzung des ‚Zeitkontowerts‘ auf 38,5 Jahre \Rightarrow Unter Annahme eines Berufseinstiegsalters von 16 (Ende der Schulzeit) $+ 3$ (Ausbildung) = 19 Jahren und insgesamt sechsjähriger Babypause liegt das abschlagsfreie Renteneintrittsalter bei $19 + 6 + 38,5 = 63,5$ Jahren. Im Falle gleichzeitiger Berufstätigkeit und Kindererziehung würde unter denselben Bedingungen das abschlagsfreie Renteneintrittsalter bei 60,5 Jahren liegen, da die 6 Jahre mit dem Faktor 1,5 berechnet würden und sich das ‚biographische Rentenkonto‘ damit um weitere 3 Jahre verringern würde.

Nachdem die vier Beispiele die Funktionsweise verdeutlicht haben soll auf das Modell näher eingegangen werden. Ihm liegen folgende Annahmen und Ziele zu Grunde: Wie bereits skizziert erscheint aufgrund des Wandels von Gesellschaft und Arbeitsmarkt ein festes Renteneintrittsalter als nur noch bedingt sinnvoll. Daher ist nach Kriterien zu suchen, mit denen sich unterschiedliche Renteneintrittsalter, und nur diese werden hier thematisiert, begründen lassen. In diesem Modell wird dabei von der Annahme ausgegangen, dass mit zunehmender Erwerbsdauer das Risiko für Gesundheitsschädigungen zunimmt und dies umso höher, je körperlich anstrengender die Arbeit ist. Dazu ergänzend wird angenommen, dass höher qualifizierte Berufe, beispielsweise jene die ein Studium voraussetzen, im Durchschnitt ein geringeres Gesundheits- bzw. Invaliditätsrisiko aufweisen.

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass das Risiko von Arbeitslosigkeit sowohl generell als auch insbesondere im Alter mit steigender Bildung sinkt während Niedrigqualifizierte stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind.²⁹¹ Aus diesem Grund erscheint es angebracht, niedriger Qualifizierten einen etwas früheren abschlagsfreien Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein früherer Austritt in der Regel zwar mit geringeren Entgeltpunkten verbunden ist, in diesem Modell aber nicht mit zusätzlichen Abschlägen.

Man könnte möglicherweise auch berücksichtigen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung gibt, d.h. Bezieher höherer Renten leben im Durchschnitt länger als Empfänger von Kleinrenten.²⁹² Dabei sind aber nicht die Kausalzusammenhänge eindeutig bestimmbar. So könnte man vermuten, dass diese Beobachtungen möglicherweise aus dem Bildungsstand, dem Einkommen oder dem Lebensstil resultieren, wobei diese Punkte auch möglicherweise untereinander zusammenhängen: Aus einer besseren Bildung dürften in der Regel sowohl höhere Einkünfte als auch wahrscheinlich ein fundierteres Wissen über Gesundheit, Ernährung und Lebensführung resultieren. Höhere Einkünfte wiederum ermöglichen es zudem, mehr private Ausgaben für Gesundheit und Ernährung aufzuwenden. Ungeachtet der Schlüsse, welche man aus dem erwähnten Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung zieht, lässt sich zumindest festhalten, dass aus diesen unterschiedlichen Lebenserwartungen eine

²⁹¹ Vgl. Hummel, Markus/Reinberg, Alexander (2005): Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: IAB Kurzbericht. Ausgabe Nr. 9. S. 6.

²⁹² Vgl. dazu u.a. Lauterbach, Karl/Lüngen, Markus/Stollenwerk, Björn/Gerber, Andreas/Klever-Deichert, Gabriele (2006): Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung. Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft. Ausgabe 01/2006 vom 25.02.2006. Köln, und Reil-Held, Anette (2000): Einkommen und Sterblichkeit in Deutschland: Leben Reiche länger? Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung. Mannheim: Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik. <http://www.mea.uni-mannheim.de/cdylick/ivs/discussionpapers/580.pdf>. Rev. 2007-06-01

faktische Umverteilung innerhalb der GRV folgt.²⁹³ Allerdings ist es problematisch, solche Beobachtungen in einer Sozialversicherung zu berücksichtigen, denn dann müsste man beispielsweise auch die längere Lebenserwartung von Frauen gegenüber Männern zum Anlass nehmen, Frauen geringere Renten zu zahlen.

Als möglichen Kritikpunkt mag man die Berechnung von Kindererziehung zur Festsetzung des Ruhestandsalters ansehen. Diese Berücksichtigung resultiert vor allem aus der generellen Modellierung dieses Vorschlags: Ziel ist die Abschaffung eines festen und zum abschlagsfreien Rentenbezug berechtigendes Regelrenteneintrittsalter. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit, möglichst viele Faktoren zu berücksichtigen, die zu einer Verzögerung des Ruhestandseintritts führen (können). Dazu gehört nun aber das Erziehen von Kleinkindern, da dies bis heute aufgrund mangelnder Betreuungsangebote oftmals mit einem Ausstieg aus dem Berufsleben verbunden ist. Daher ist zu fragen, ob nicht umgekehrt eine Nichtberücksichtigung solcher Erziehungszeiten falsch wäre, da dann das Renteneintrittsalter von Müttern mit Erziehungspause ansteigen und über dem von Kinderlosen liegen würde. Folglich verringert die Berücksichtigung von Kindererziehung nicht das Renteneintrittsalter, sondern verhindert eher eine Verlängerung. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob bei paralleler Erwerbstätigkeit bzw. Studium und Kindererziehung die Bewertung wie vorgeschlagen in Teilen additiv erfolgen sollte, weil damit tatsächlich Verkürzungen beim Renteneintrittsalter verbunden wären. An dieser Stelle wird die ergänzende Berechnung aufgrund der Mehrbelastung in dieser Zeit als gerechtfertigt angesehen, obwohl man sicherlich auch Gründe gegen diese Berücksichtigung anführen könnte.

De facto beginnt im oben genannten Modell die Abtragung des ‚biographischen Rentenkontos‘ mit dem Beginn der Grundschule und endet mit dem Eintritt in den Ruhestand. Durch die verschiedenen Anrechnungen von Lebensphasen hätte in diesem Modell aus rechnerischer Perspektive diejenige Person den frühesten abschlagsfreien Renteneintritt zu erwarten, die einen frühen Berufseintritt vollzogen evtl. noch Kinder bekommen und erzogen hat. Hochqualifizierte und Kinderlose könnten erst später in den Ruhestand eintreten. Dies mag man als ‚ungerecht‘ betrachten, ist im Endeffekt aber nur eine Reaktion auf die arbeitsmarktpolitischen und demographischen Entwicklungen der letzten Jahre. Welchen Sinn macht es beispielsweise, das Risiko von Berufsinvalidität von Erwerbstätigen mit schwerer körperlicher Arbeit in den letzten Berufsjahren (bei sinkender Leistungsfähigkeit) ansteigen zu lassen oder ältere erwerbslose Niedrigqualifizierte ohne Aussicht auf beruflichen Wiedereinstieg jahrelang durch Fürsorgeleistungen auf den Ruhestandseintritt warten zu

²⁹³ Vgl. ebd.

lassen? Nicht umsonst dürfte der Gesetzgeber seinerzeit die ‚Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit‘ eingeführt haben. Umgekehrt macht es Sinn, die Potentiale von hochqualifizierten Älteren dem Arbeitsmarkt länger zur Verfügung zu stellen, zumindest solange die Nachfrage besteht. Durch die differenzierenden Elemente innerhalb dieses Modells, das zur besseren Steuerung des Übergangs vom Arbeitsmarkt in den Ruhestand ohne weiteres noch verfeinert werden kann, könnten Probleme, die durch pauschale Erhöhungen und Senkungen zu Stande kommen beträchtlich reduziert werden.

Der Befürchtung, dass solche Regelungen die Bereitschaft zu einer besseren Ausbildung wegen der geringeren zeitlichen Berücksichtigung senken würden und damit mittel- und langfristig negative volkswirtschaftliche Auswirkungen hätten, sei entgegnet, dass man den Einfluss von Ruhestandseintrittsregelungen auf die Lebensplanung von 18-jährigen Jugendlichen nicht überschätzen sollte. Besonders dann nicht, wenn es sich, wie bei diesem Modellverschlagn, in der Regel um eine Zeitspanne von unter fünf Jahren handelt und man ferner beachtet, dass Rentenpolitik generell in regelmäßigen Zeitabständen Änderungen unterworfen ist und voraussichtlich auch weiterhin eine starke Kopplung zwischen Bildungs- und Erwerbslaufbahn bestehen wird.

Schwieriger dürften Fragen nach Möglichkeit der Umsetzung und Art der Einführung sein, wobei auch weitere Fragen wie beispielsweise der Umgang mit auftretender Invalidität in dem skizzierten Modellentwurf noch überhaupt nicht angesprochen wurden. Zumindest in dem letzten Punkt sei zu gegebener Zeit an die Fachverwaltungen der Ministerialbürokratie verwiesen. Erscheint ein solches Modell überhaupt umsetzbar? Es dürfte schwierig sein, diese Frage eindeutig zu beantworten. Einerseits war die Frage nach dem Ruhestandseintritt, die eng mit arbeitsmarktpolitischen Faktoren verknüpft ist, in der Vergangenheit durch eine große Flexibilität gekennzeichnet. Man denke an dieser Stelle an die verschiedenen Frühverrentungs-, Rentenabschlags- und Altersteilzeitregelungen und sogar an direkte Rentenarten wie die ‚Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit‘, die das tatsächliche Renteneintrittsalter vom Regelrenteneintrittsalter um mehrere Jahre haben abweichen lassen. Diese Beobachtungen aus der Praxis würden eigentlich für die Möglichkeit einer Umsetzung sprechen. Andererseits erscheint es aus der Perspektive der Gleichbehandlung problematisch, individuelle Berechnungen des Renteneintrittsalters für jeden Versicherten durchzuführen. Allerdings existieren solche Berücksichtigungen der Biographie bereits innerhalb des bestehenden Systems, wenn auch weniger explizit als in dem hier vorgeschlagenen Modell: Bei allen Rentenarten findet sich eine sog. ‚Wartezeit‘, also eine Mindestversicherungsdauer. Diese muss erfüllt sein um die entsprechenden Leitungen in

Anspruch zu nehmen. Sie beträgt in der Regel 5 Jahre, bei der sog. ‚Rente für langjährig Versicherte‘, bei der gegen Abschlag der Renteneintritt regulär vorgezogen werden kann allerdings schon 35 Jahre, bei der kürzlich im Rahmen der Anhebung des Renteneintrittsalter auf 67 Jahre eingeführten ‚Rente für besonders langjährig Versicherte‘ sogar 45 Jahre. Letztere ist sogar deshalb eingeführt worden, um Personen mit langer Erwerbsdauer einen früheren abschlagsfreien Renteneintritt zu gewähren. Dabei werden bei der Berechnung der Wartezeit zum Teil auch Zeiten der Ausbildung sowie der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. In den letzten Jahren wurden aber die Möglichkeiten der Anrechnung von Nicht-Erwerbszeiten ständig verringert, da mit diesen auch Leistungssteigerungen verbunden waren. Diese Verknüpfung von Anrechnungszeiten und Rentensteigerungen wäre bei diesem Vorschlag nicht unbedingt gegeben, da es primär um das Renteneintrittsalter und nicht um die Berechnungsgrundlage von Renten geht, so dass das Thema der Rentenberechnung hier weitestgehend ausgeklammert werden kann. Klar ist jedoch, dass auch weiterhin die Erwerbstätigkeit die Höhe der Renten maßgeblich bestimmen wird. Es wäre sogar denkbar, die bestehenden Regelungen zur Rentenberechnung weitgehend auf diesen Modellvorschlag zu übertragen.

Nicht zuletzt wegen der in der Öffentlichkeit stets präsenten Forderung nach flexibleren Ruhestandsregelungen für im Arbeitsleben besonders belastete Gruppen, die in dem vorgeschlagenen Modell anhand einiger vereinfachter Annahmen über die Zusammenhänge zwischen Bildung, Art der Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeitsrisiko und Gesundheit auf ein einfaches und transparentes mathematisches Modell übertragen wurden, scheinen die Chancen auf Umsetzung zunächst durchaus akzeptabel zu sein. Bei Betrachtung der bereits praktizierten flexiblen Regelungen beim Übergang zwischen Erwerbsleben und Ruhestand steht dieses Modell darüber hinaus auch nicht in einem grundlegenden Widerspruch zu der gängigen Praxis. Entscheidendes Kriterium für die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung dieses oder eines ähnlichen Modellvorschlags dürfte daher sein, ob sich die notwendigen ergänzenden Regelungen in Fragen der Rentenberechnung in Einklang mit dem Äquivalenzprinzip bringen lassen bzw. in wie weit dieses Prinzip bei einer Abschaffung der festen Ruhestandseintrittsgrenze Bestand hätte.

5.4 Staffelung der Beitragssätze nach Kinderzahl

Ein kontroverses Thema innerhalb der rentenpolitischen Diskussion ist die Frage der Staffelung von Beitragssätzen nach Kinderzahl. Vorbild ist die Pflegeversicherung, wo kinderlose Versicherte einen um 0,25% erhöhten Arbeitnehmeranteil zu tragen haben.

Vertreter einer nach Kinderzahl gestaffelten Beitragshöhe argumentieren in etwa folgendermaßen:²⁹⁴ Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass ein Mensch normalerweise in zwei Phasen seines Lebens auf Transferleistungen angewiesen ist: Von seiner Geburt bis zum Einsteig in das Erwerbsleben und nach dem Austritt aus dem Erwerbsleben bis zu seinem Tod. Während ihres Erwerbslebens (also in der Phase vom Berufseintritt bis zum Beginn des Ruhestands) erwirtschaften die Berufstätigen ihrerseits nun die Leistungen, die sie selbst erfahren haben bzw. erfahren werden: Sie erziehen eigene Kinder, damit diese ihnen in der Zukunft den Ruhestand finanzieren können und bezahlen gleichzeitig die Rentenansprüche der vorherigen Generation, sprich ihrer Eltern. Nun wird argumentiert, dass Kinderlose zwar beide Phasen der Abhängigkeit wahrnehmen, während ihrer Erwerbstätigkeit aber nur für eine Phase eine Gegenleistung erbringen, nämlich die Finanzierung der Renten der vorherigen Generation. Sie verzichten hingegen auf die Erziehung von Kindern und die damit verbundenen monetären wie nicht-monetären Kosten. Alternativ setzen die Begründungen bei dem Punkt an, dass vor Einführung der Rentenversicherungen die eigenen Kinder, wie in dieser Arbeit unter Abschnitt 4.1.1 näher skizziert, als Form der Alterssicherung fungierten. Die Einführung des Solidarprinzips auf die gesamte Menge der Versicherten löste nun die Kopplung von Alterssicherung und Kindererziehung, so dass man von nun an, ohne finanzielle Einbußen bei der Altersversorgung befürchten zu müssen, auf Kindererziehung und die damit verbundenen Kosten verzichten konnte. Aufgrund der Finanzierung des Umlageverfahrens durch die nachrückende Generation profitieren Kinderlose damit von dem bestehenden System zu Lasten der Familien. Trotz dieser unterschiedlichen Herangehensweisen sind die daraus abgeleiteten Folgerungen recht ähnlich: Als Ergebnis dieser Konstruktion der GRV würden Kinderlose finanziell von den Familien profitieren, da letztere Kinder erziehen, welche in Zukunft sowohl die Renten ihrer Eltern, als auch die der Kinderlosen finanzieren. Dazu käme die Tatsache, dass Kinderlose, insbesondere Frauen, durch ihre Kinderlosigkeit weniger Brüche in der Erwerbsbiographie hätten und dadurch höhere Rentenanwartschaften als Eltern von Kindern erwerben würden. Als Lösungsvorschlag werden nun nach Kinderzahl gestaffelte Beitragssätze vorgeschlagen, um die finanzielle Entlastung von Kinderlosen gegenüber Familien mit Kindern zu kompensieren. Bezugspunkt dieser Überlegungen ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001,²⁹⁵ nach dem es nicht mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG vereinbar ist, dass Versicherte mit Kindern innerhalb der Pflegeversicherung den gleichen Beitrag wie

²⁹⁴ Vgl. u.a. Adrian, Hermann (2005): Die demografische, wirtschaftliche und soziale Lage Deutschlands. Mainz. S. 19ff.

²⁹⁵ BVerfGE 103,242

Kinderlose zu entrichten haben. Dies wird mit der Notwendigkeit von Kindern zur zukünftigen Funktionsfähigkeit von umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen begründet. In der Urteilsbegründung findet sich weiterhin der Auftrag an den Gesetzgeber, die Übertragbarkeit dieser Entscheidung auf die anderen Sozialversicherungszweige zu prüfen. Daraus leiten die Befürworter einer Beitragsstaffelung in der GRV in Kombination mit dem Urteil zur sozialen Pflegeversicherung die gebotene Übertragung einer solchen Staffelung auf die Rentenversicherung ab. Neben dieser Staffelung der Beitragssätze wird alternativ dazu beispielsweise von Sinn vorgeschlagen, die Leistungen der GRV für Kinderlose und Eltern mit einem oder zwei Kindern zu senken, die dann durch private Zusatzvorsorge kompensiert werden müssten.²⁹⁶

Wie sind solche Vorschläge zu beurteilen? Zunächst ist festzuhalten, dass Fragen der finanziellen Besser- bzw. Schlechterstellungen von Personen in Abhängigkeit ihrer Kinderzahl, insbesondere wie in diesem Fall bei einem nur mittelbaren Zusammenhang, aus moralischer Perspektive nur schwer zu beantworten sind, nicht zuletzt durch die Erfahrungen in der NS-Zeit mit pronatalistischer Politik. Aber genau ein solches moralisches Urteil wohnt Teilen der skizzierten Ansätzen inne, wenn mindestens implizit von mehreren Kindern als ‚Norm‘ ausgegangen wird und die Unterschiede zu Kinderlosen auf eine finanzielle Ebene im wahrsten Sinne des Wortes ‚umgemünzt‘ werden, um daraus eine ‚Ungerechtigkeit‘ zwischen Kinderlosen und Familien herzustellen. Umgekehrt kann man aber auch fragen, ob solche Maßnahmen nicht schlicht als ‚Familienförderpolitik‘ zu begreifen sind, die der finanziellen Mehrbelastung von Familien entgentreten sollen. So würde eine Beitragsentlastung – im Gegensatz zu den aus Sicht des Autors eher abzulehnenden Leistungskürzungen nach Renteneintritt – Eltern ab der Geburt ihrer Kinder unmittelbar finanziell zu Gute kommen. Außerdem wäre, sofern man das ‚durchschnittliche Alter der Mütter bei der Geburt ihrer lebendgeborenen Kinder‘ von 30,1 Jahren im Jahr 2005²⁹⁷ berücksichtigt, die Dauer der niedrigeren Rentenbeitragssätze (von der Geburt des Kindes bis zum Renteneintritt) in etwa so lang wie die maximale Bezugsdauer des sog. ‚Kindergelds‘ (bis zu 25 Jahre für ab 1983 Geborene, bis zu 27 Jahre bei bis 1981 Geborenen), mit dem von staatlicher Seite Familien unterstützt werden. Zudem kann, wie auch das Bundesverfassungsgericht entsprechend argumentiert, zu Recht auf die große Bedeutung von jungen Menschen bzw. Erwerbstätigen

²⁹⁶ Vgl. Sinn, Hans-Werner (2005): Das demographische Defizit – Die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen. In: Birg, Herwig (Hg.): Auswirkungen der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Münster: Lit Verlag: Münster. S. 83ff.

²⁹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006): Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer lebendgeborenen Kinder in Deutschland und zusammengefasste Geburtenziffer. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content75/GeburtenMutteralter,templateId=renderPrint.psml>. Rev. 2007-07-10

auf die Funktionsfähigkeit von umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen verwiesen werden. Die als Folge des demographischen Wandels auftretenden Schwierigkeiten in Bezug auf die Finanzierung der GRV wurden ja bereits in Abschnitt 3.2 dargestellt. Die damalige sog. ‚Rürup-Kommission‘ äußerte mehrere Einwände gegenüber einer Staffelung der Beitragssätze oder der Rentenhöhe nach Kinderzahl, von denen einige angesprochen werden sollen:²⁹⁸ Zum einen hängen bei der GRV im Gegensatz zur Pflegeversicherung Beitrag und Leistung zusammen, so dass unterschiedliche Beiträge bei gleicher Leistung nicht mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar seien. Diesem Einwand könnte man dadurch begegnen, dass durch die verschiedenen Anrechnungsmöglichkeiten von Kindererziehung und etwaiger dazu paralleler Erwerbstätigkeit bereits eine steuerlich finanzierte rentenpolitische Förderung von Familien stattfindet, nur eben nach dem Prinzip ‚gleiche Versicherungsbeiträge – unterschiedliche Leistungen‘, d.h. die Beitragsleistungen der Versicherten bleiben von dieser Subventionierung unberührt. Eine Beitragsstaffelung würde zwar dem Gedanken ‚unterschiedliche Beiträge – gleiche Leistungen‘ folgen, was aber in Relation betrachtet ähnlich zu dem bereits praktizierten System ist. Mit anderen Worten: Eine kindbezogene Schwächung des Äquivalenzprinzips findet bereits statt und es ist prinzipiell irrelevant, ob der soziale Ausgleich für Familien in der Rentenversicherung über eine Förderung bei den Leistungen oder eine Entlastung auf der Beitragsseite geschieht. Weiterhin wird auf das Problem der Ungleichbehandlung von Versicherten innerhalb und außerhalb der GRV nach Einführung einer solchen Regelung hingewiesen. Dieser Einwand würde allerdings im Falle einer Ausdehnung des Versichertenkreises, siehe dazu Abschnitt 5.5, an Bedeutung verlieren oder gar ganz überflüssig werden. Zudem weist die Kommission auf die bereits existierenden Förderungen von Familien mit Kindern auf der Leistungsseite innerhalb der GRV hin, z.B. durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Diese werden allerdings durch Steuern finanziert und damit auch durch die Steuerzahlungen von Familien, d.h. überspitzt formuliert finanzieren Eltern ihre eigenen Entgeltpunkte wegen Kindererziehung selbst mit. Dabei geht es ja gerade darum, Familien mit Kindern bei den Beitragszahlungen gegenüber Kinderlosen zu entlasten, um einen Ausgleich für die finanziellen Mehrbelastungen von Familien zu schaffen, von denen in der Zukunft aber alle Rentenempfänger in Form von Beitragszahlungen profitieren. Denkbar wäre aus Sicht des Autors beispielsweise eine Erhöhung des Beitragssatzes um 2% mit einer gleichzeitig damit einhergehenden Beitragsentlastung von 1% pro Kind. Im Falle einer paritätischen Aufteilung der unterschiedlichen Beitragssätze dürfte dies auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben

²⁹⁸ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) (Hg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin. S. 114ff.

und die Erwerbschancen von Müttern und Vätern erhöhen bzw. einen Ausgleich für die aufgrund von Kindererziehung in der Regel eingeschränkte Flexibilität von Eltern schaffen. Döring plädiert hingegen für eine Verbesserung auf der Leistungsseite und einen Ausbau der Möglichkeiten zur Verbesserung von Familie und Beruf anstatt für eine Beitragsstaffelung.²⁹⁹ Wie sieht es mit den Möglichkeiten der Umsetzung aus? Das Urteil des Verfassungsgerichts zur Staffelung von Beitragssätzen in der Pflegeversicherung macht deutlich, dass die Möglichkeit der Anwendung auf die Gesetzliche Rentenversicherung aus rechtlicher Sicht wahrscheinlich gegeben wäre. Aus der Urteilsbegründung lassen sich zumindest keine grundlegenden Widersprüche ableiten, die gegen eine solche Übertragung sprechen. Die Möglichkeit einer solchen Einführung unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung der GRV erscheint allerdings geringer, weil damit tatsächlich das Äquivalenzprinzip innerhalb der GRV aus Sicht der Beitrags-Leistungsrelation reduziert würde, da die rentenpolitische Förderung von Familien bisher im Rahmen von steuerlichen Subventionen und somit von ‚außen‘ vollzogen wurde. Nun wurde das Äquivalenz- bzw. Teilhabeprinzip aber in den letzten Jahren eher ausgebaut, im Gegensatz zu anderen bis dahin dominierenden Merkmalen wie der umlagefinanzierten Regelsicherung und der paritätischen Beitragsfinanzierung, die hauptsächlich durch die Einführung der staatlich geförderten privaten Zusatzvorsorge mittelfristig geschwächt wurden. Zudem schloss sich auch der damalige VDR dem Urteil Rürups an und sprach sich bereits 2001 mit ihm zusammen gegen eine solche Staffelung aus ähnlichen Gründen aus.³⁰⁰ Auf parteipolitischer Ebene wird dieser Vorschlag einer beitragsseitigen Differenzierung nach Kinderzahl, abgesehen von CDU, die sich auf dem sog. ‚Leipziger Parteitag‘ 2003 und im Bundestagswahlprogramm 2005 für eine Ermäßigung des Rentenversicherungsbeitrags für Kindererziehende um 50€ aussprach, und der CSU, die in einem aktuellen rentenpolitischen Parteitagbeschluss von 2003 sowohl Leistungserhöhungen als auch Beitragsermäßigungen befürwortete, ebenfalls nicht öffentlich unterstützt. Daher wird wahrscheinlich die Förderung von Kindererziehungsleistungen weiterhin über die Leistungsseite und steuerliche Zuschüsse geschehen, auch wenn ein Ansetzen auf der Beitragsseite wahrscheinlich stärker im Sinne der Familien sein dürfte. Denn dann würden Eltern auch während und nach der Kindererziehung und nicht nur im Ruhestand, wenn der

²⁹⁹ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 26.

³⁰⁰ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2001): Pflegeversicherungsurteile des Bundesverfassungsgerichts nach Auffassung von VDR und Sozialbeirat ohne Auswirkungen auf die Rentenversicherung. Pressemitteilung vom 05.04.2001. http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nm_7112/sid_5BD2E869D73E1F977E8E598DC91CE815/DRV/de/Inhalt/Presse/Pressemitteilung/Archiv__VDR__aktuell/2001/2001__04__05.html. Rev. 2007-06-12

Bedarf an Unterstützung im Vergleich zur Erziehungsphase geringer sein dürfte, rentenpolitisch unterstützt werden.

5.5 Einbeziehung weiterer Erwerbstätiger und Einkommen in die GRV

Ein weiterer Punkt, der oft in der rentenpolitischen Diskussion geäußert wird, ist die Frage nach der Einbeziehung weiterer Gruppen von Erwerbstätigen sowie weiterer Einkommensarten in die Gesetzliche Rentenversicherung. Es macht allerdings Sinn, diese beiden Punkte separat zu behandeln. Zunächst zur Einbeziehung weiterer Gruppen von Erwerbstätigen: Wie in Abschnitt 3.3 dargestellt, hat es auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zahlreiche Veränderungen zu Ungunsten der Einkommenseite der Rentenversicherung gegeben. Während die Zahl der Erwerbstätigen und Beschäftigten seit der Wiedervereinigung relativ konstant geblieben ist (+0,16% bzw. -1,9%) sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt um knapp 11%, trotz eines Wachstums der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten um knapp 40%. Diese Veränderungen haben – wie skizziert – zwei Folgeeffekte: Einerseits fehlen kurz- und mittelfristig der GRV Einnahmen zur Finanzierung der bestehenden Renten, mittel- und langfristig dürften viele Menschen aufgrund dieser Entwicklung und den generellen Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt Schwierigkeiten haben, eine angemessene Altersvorsorge aufzubauen. Beide Effekte bergen sozial- und finanzpolitische Schwierigkeiten in sich. Daher spricht vieles dafür, nicht nur abhängige Beschäftigung, sondern generelle Erwerbstätigkeit als Grundlage für eine Versicherungspflicht zu nehmen. Historisch gesehen würde damit der ‚Dreischritt‘ von einer Arbeiter- (seit der Einführung 1889) über eine Beschäftigten- (seit der Einbeziehung von Angestellten bzw. der Schaffung einer separaten obligatorischen öffentlichen Angestelltenrentenversicherung im Jahr 1911) zu einer Erwerbstätigenversicherung vollzogen. Durch die bereits stattfindende Mitversicherung von Arbeitslosen und weiteren Gruppen, z.B. der ‚ehrenamtlichen‘ Pflegekräften, wäre mit einem solchen Schritt der größte Teil der erwerbsfähigen Personen Mitglied der GRV. Allerdings ist dabei zu fragen, wie die Integration bisher nicht innerhalb der GRV Versicherter, also vorwiegend Selbstständige, Beamte und Geringverdiener, zu realisieren ist. Döring schlägt vor, im Falle der Selbstständigen entweder eine vollständige Einbeziehung zu vollziehen oder aber als Alternative eine Pflicht zu einer Grund- oder Mindestvorsorge innerhalb der GRV zu schaffen, die entweder durch eine ständische oder private Altersvorsorge ergänzt oder gar ganz ersetzt werden kann. Im Falle der Beamten würden einer Integration verfassungsrechtliche Prinzipien entgegenstehen, so dass eine Ausweitung des

Versichertenkreises in diesem Beschäftigungsbereich eher durch weniger Verbeamtungen erfolgen sollte, während bei rein geringfügig Beschäftigten in Anbetracht der aus dem bestehenden System nur geringen zu erwartenden Rentenansprüchen eine Einbeziehung als nicht unbedingt sinnvoll erscheint.³⁰¹

Nicht überraschend plädieren hingegen die Gewerkschaften und Sozialverbände in Deutschland für eine Ausdehnung des Versichertenkreises: In einem aktuellen gemeinsamen Positionspapier des Sozialverbands Deutschland (SoVD), des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) und des Bundesverbands der Volkssolidarität schlagen diese vor, unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung die bestehenden Regelungen so abzuändern, dass neu berufene Beamte in die GRV integriert werden. Ebenso sollen über Stichtagsregelungen und Wahrung des Vertrauensschutzes Selbstständige, aber auch Berufsständler mit eigenen Alterssicherungssystemen in die GRV einbezogen werden. Im Falle von geringfügig Beschäftigten schlagen diese drei Verbände geringe Bagatellgrenzen bei Entlohnung und Dauer von Beschäftigungen vor, deren Überschreiten zu einer Pflichtversicherung in der GRV führt. Dazu sollen noch weitere Gruppen wie Politiker in die GRV einbezogen werden.³⁰² An dieser Stelle sollen die rechtlichen Schwierigkeiten der Einbeziehung von Beamten nicht thematisiert werden, so dass sich im Folgenden die Betrachtungen auf die Eingliederung von Selbstständigen und Geringverdienern konzentrieren sollen. Nichtsdestotrotz würde der Autor die Eingliederung von (neu berufenen) Beamten befürworten, auch wenn die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung aufgrund der langen Tradition und dem damit einhergehenden Sonderstatus des Beamtentums im bestehenden segmentierten Alterssicherungssystem als eher unwahrscheinlich einzustufen ist. Vermutlich dürfte die generelle Entwicklung des Beamtentums einen Einfluss auf die hier diskutierte Frage nach der Einbeziehung in die GRV haben.

In Anbetracht der dargestellten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt macht es Sinn, die Gruppe der Selbstständigen in die GRV zu integrieren. Neben einer Berücksichtigung der beiden oben skizzierten Effekte würde auch die Tatsache, dass viele Formen moderner Selbstständigkeit in ihrer Form oft eher an sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erinnern, bei denen aber der Arbeitnehmer zur Umgehung der

³⁰¹ Vgl. Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. S. 23f.

³⁰² Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Sozialverband Deutschland, Volkssolidarität Bundesverband e.V. (Hg.) (2007): Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft. Gemeinsames Konzept des Sozialverbandes Deutschland (SoVD), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Volkssolidarität Bundesverband e. V. für die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/e/erwerbstaetigenversicherung.pdf. Rev. 2007-06-07

Sozialversicherungsbeiträge offiziell selbstständig tätig ist, für eine Eingliederung sprechen. Insbesondere bei dieser Gruppe ist oft zu bezweifeln, dass eine adäquate Altersvorsorge stattfindet, so dass eine Ausweitung der Versicherungspflicht dafür sorgen würde, dass mehr Erwerbstätige sich eine angemessene Altersversorgung aufbauen könnten, auch wenn dies wegen der anfallenden Beitragszahlen womöglich mit höheren Kosten als bisher für die Versicherten verbunden wäre. Dieses sozialpolitische Ziel ist dabei höher zu bewerten als die kurz- und mittelfristige finanzielle Stabilisierung der GRV. Denn langfristig geht unter Umständen nur bedingt eine finanzielle Entlastung mit einer Ausweitung des Versichertenkreises einher, da die Neuversicherten ja ebenfalls Ansprüche entsprechend ihrer Beitragszahlungen erwerben. So zweifelt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2006/07 zwar eine langfristige finanzielle Entlastung an, sieht aber dennoch wegen einer gegenüber dem gegenwärtigen Zustand besseren sozialen Absicherung von Selbstständigen ohne verpflichtende Vorsorge im Alter und aus Gründen der Gleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen gute Argumente für eine Ausdehnung der Versicherungspflicht, allerdings nicht unbedingt innerhalb der GRV: „Ob über diese Versicherungspflicht [für Selbstständige mit geringem Einkommen ohne obligatorisches Alterssicherungssystem, A.B.] hinaus eine Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung angezeigt ist, hängt vor allem davon ab, ob man dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und einer Entlastung der heutigen Beitragszahlergenerationen eine große Bedeutung beimisst.“³⁰³ Wegen des in der GRV herrschenden Solidargedankens und der über die individuelle Altersversorgung hinausgehenden Leistungen ist eine Eingliederung in die GRV aber durchaus als sinnvoll zu betrachten, selbst wenn diese möglicherweise (zunächst) nur mit dem Ziel der Mindestsicherung für die neu Versicherten verbunden wäre. Eine solche Maßnahme erscheint auch als politisch umsetzbar, da in diesem Bereich mit der Einbeziehung von Scheinselbstständigen und anderen Nicht-Beschäftigten in die GRV bereits erste gesetzgeberische Schritte vollzogen wurden und der politische Widerstand gegenüber dieser Maßnahme nicht all zu groß sein dürfte. Der derzeitige Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund Rische befürwortet ebenfalls die Pflichteingliederung von Selbstständigen in die GRV, wobei Ausnahmen nur für die Mitglieder von berufsständischen

³⁰³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.) (2006): Jahresgutachten 2006/07. Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 269.

Versicherungssystemen vorgesehen sind.³⁰⁴ Zudem kann man gerade im Fall der Selbstständigen ohne obligatorische Altersvorsorge argumentieren, dass ihre Nicht-Versicherungspflicht eine Bevorteilung gegenüber regulär Versicherten darstellt, da diese nicht in die GRV einzahlen und sich daher nicht am Sozialausgleich innerhalb des Versichertenkreises beteiligen müssen, im Falle fehlender oder verlorener Altersvorsorge aber auf staatliche Fürsorgeleistungen zurückgreifen können. Zwar hat jeder Bürger Anspruch auf Fürsorgeleistungen, im Regelfall beteiligt er sich aber als Beschäftigter während seiner Erwerbstätigkeit an dem der GRV innewohnenden Solidarprinzip und ist nur dann auf Fürsorgeleistungen angewiesen, wenn seine Beitragszahlungen keine ausreichenden Anwartschaften erbracht haben.

Im Hinblick auf die Auswirkungen einer solchen Einbeziehung auf den Beitragssatz kommt der Sachverständigenrat zu dem Ergebnis, dass beispielsweise im Falle einer Integration der Gruppe sog. ‚Soloselbstständigen‘, also der Gruppe von selbstständigen Erwerbstätigen, die außer evtl. mithelfenden Familienmitgliedern keine Angestellten beschäftigen und bei denen das Schutzbedürfnis am ausgeprägtesten sein dürfte, unabhängig von der Höhe der Beitragsbemessungsgrundlage und unter Annahme einer konstanten Gruppenstärke von 2,29 Millionen Menschen die Beiträge erst im Jahr 2080, also in über 70 Jahren, gegenüber den heutigen Regelungen ansteigen würden. Bei Zugrundelegung einer Beitragsbezugsgröße von 2450 Euro pro Selbstständigen im Monat würde der Beitragssatz im Jahr 2020 um bis zu 1,4% niedriger liegen.³⁰⁵ In Anbetracht einer solchen Perspektive, die sogar die tendenziell eher wohlhabenderen Berufsstände mit eigenen bestehenden Sicherungssystemen außer Acht lässt, dürfte eine solche Ausdehnung also auch mit der entlastenden Wirkung auf den Beitragssatz zu begründen sein. Eine Einbeziehung aller Selbstständigen, die langfristig mit einer Integration der bereits existierenden ständischen Alterssicherungssysteme in die GRV einhergehen würde, dürfte politisch auch wegen der den Beamten ähnlichen Tradition bzw. zugestandenen Privilegien und den daraus resultierenden institutionellen Beharrungskräften wesentlich schwieriger zu realisieren sein. Zudem stellt sich Frage wie mit den Geldern der meist auf Kapitaldeckung basierenden berufsständischen Systeme umgegangen werden kann. Am günstigsten erscheint daher der Vorschlag, über eine rasche Pflichtversicherung von nicht obligatorisch versicherten Selbstständigen und einer verfassungsrechtlich konformen

³⁰⁴ Vgl. Pache, Timo (2007): Rische fordert Rentenpflicht für Selbstständige. In: Financial Times Deutschland vom 29. Mai 2007. <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:Rische%20Rentenpflicht%20Selbstst%E4ndige/205492.html>. Rev. 2007-07-05

³⁰⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.) (2006): Jahresgutachten 2006/07. Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. S. 271.

Integration von neu berufenen Beamten einerseits die kurz- und mittelfristige Finanzierungsbasis der GRV zu sichern und andererseits bei Selbstständigen über den Zwang zur gesetzlichen Altersvorsorge das Risiko einer zukünftigen Altersarmut zu senken. Dabei wäre es im Blick auf die beiden verfolgten Ziele auch ideal, im Falle der Selbstständigen nicht nur eine Mindestsicherung anzustreben. Langfristig kann über eine Integration der bisher separaten berufsständischen Systeme nachgedacht werden. Im Falle der gering Verdienenden ist die Situation schwieriger: Einerseits stimmt der Einwand von Döring, dass diese im Rahmen der bestehenden Regelungen nur sehr geringe Anwartschaften zu erwarten hätten. Andererseits muss man aber auch danach fragen, welchen Einfluss die geringfügig bezahlten und sozialversicherungsbefreiten Berufe auf die GRV haben. Würden diese nämlich zu einem Abbau von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen führen, dann wäre es sinnvoll, durch deren Miteinbeziehung (was im Grunde einer faktischen Auflösung dieser Beschäftigungsart gleichkäme) das Umgehen der Sozialversicherung zu verhindern. Im umgekehrten Fall, d.h. falls die ‚Minijobs‘ einen positiven Einfluss auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausüben, erscheint ihre Einbeziehung wiederum problematisch. Zudem müsste geklärt werden, welche Auswirkung eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungen auf die generelle Arbeitsmarktentwicklung hätte. Würden diese durch reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungen ersetzt oder würde stattdessen die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse insgesamt sinken? Leider ließen sich keine entsprechenden Daten finden, die eine angemessene Beurteilung dieser Problemlage erlauben. Daher soll dieser Punkt offen gelassen werden, jedoch verbunden mit dem Hinweis, dass aufgrund der geringen Einkünfte und den damit verbundenen Beiträgen im Falle einer Eingliederung dieser Arbeitsverhältnisse Lösungen gefunden werden müssten, die verhindern, dass lebenslange ‚Minijobber‘ nach Eintritt in den Ruhestand auf ergänzende Fürsorgeleistungen angewiesen wären, weil ihre erworbenen Rentenansprüche unter dem Grundsicherungsniveau liegen.

Die Frage nach der Einbeziehung weiterer Einkommensarten lässt sich kürzer beantworten: In der gesundheitspolitischen Diskussion wurden in den letzten Jahren von verschiedenen Parteien und Gruppen Konzepte einer sog. ‚Bürgerversicherung‘ vorgeschlagen, in denen oft neben einer Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze auch die Einbeziehung von Zins-, Miet- und Kapitaleinkünften gefordert wurde. Wäre ein solches Prinzip auch auf die GRV sinnvoll übertragbar? Wie schon bei der Frage nach einer Ausweitung des Versichertenkreises ist eine eindeutige Beantwortung nur schwer möglich. Zunächst zur Frage nach der Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze: Einerseits ist es richtig, dass die

Beitragsbemessungsgrenze gut Verdienende, deren Einkommen über dieser Grenze liegt, prozentual gegenüber Personen mit geringeren Einkommen entlastet, da erstere nicht den vollen Beitragssatz entsprechend ihres Einkommens entrichten müssen. Andererseits würde eine Abschaffung dieser Grenze bei sehr gut Verdienenden zu enormen Rentenansprüchen im Alter führen, die aufgrund der Geltung des Äquivalenzprinzips nicht – nach Vorbild des Schweizer Modells – in Form einer Maximalrente nach oben gedeckelt werden könnten. Aufgrund des bereits erwähnten festgestellten Zusammenhangs zwischen Einkommen und Lebenserwartung könnte eine solche Regelung langfristig sogar die Bezieher hoher Einkommen zum Nachteil von ‚Normalverdienern‘ begünstigen.³⁰⁶ Daher wäre stattdessen über eine versicherungsmathematisch begründete Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze nachzudenken, die auf Basis der veränderten Erwerbs- und Gehaltsstrukturen sowie der zunehmenden Lebenserwartung eine zur Finanzierung der GRV günstige Grenze festlegt. Bei der Frage nach der Berücksichtigung weiterer Einkommensarten lässt sich ähnlich wie bei dem vorangegangenen Punkt argumentieren, jedoch ergänzt um einen weiteren wichtigen Aspekt: Sofern man annimmt, dass die Rente als Aufgabe die Minderung der durch den Eintritt in den Ruhestand auftretenden Einkommenslücke hat, dann scheint es ratsam, auch nur das mit dem Ruhestandseintritt wegfallende Erwerbseinkommen als Grundlage für die Beiträge zur Rentenversicherung zu nehmen. Denn weitere Einkommensarten wie Mieten und Zinsen dürften normalerweise auch nach Eintritt in den Ruhestand bestehen, sich im Falle einer Einbeziehung in die beitragspflichtigen Einnahmen durch die vorangegangenen Beitragszahlungen aber rentensteigernd auswirken, was prinzipiell einen Widerspruch darstellen würde.³⁰⁷ Eine Übertragung der Forderungen der Bürgerversicherungskonzepte ignoriert in diesem Fall das Beitrags-/Leistungsprinzip der Rentenversicherung, das dem Solidarprinzip der Krankenkassen, bei dem jedem Versicherten unabhängig der Höhe seiner Einzahlungen die gleiche Leistung gewährt wird, beinahe diametral entgegensteht. Deshalb wäre bei einer Verschiebung der Volkseinkommen hin zu einem stärkeren Anteil aus Nicht-Erwerbstätigkeiten eher eine entsprechende steuerliche Belastung als eine Einbeziehung in die beitragspflichtigen Einnahmen angebracht.

³⁰⁶ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) (Hg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin. S. 120ff.

³⁰⁷ Deutscher Gewerkschaftsbund, Sozialverband Deutschland, Volkssolidarität Bundesverband e.V. (Hg.) (2007): Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft. Gemeinsames Konzept des Sozialverbandes Deutschland (SoVD), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Volkssolidarität Bundesverband e.V. für die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. S. 19. http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/e/erwerbstaetigenversicherung.pdf. Rev. 2007-06-07

6 Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse

Ziel dieser Arbeit war, unter Berücksichtigung der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und innerhalb der Bevölkerungsstruktur in Deutschland ausgewählte und die Gesetzliche Rentenversicherung betreffende Reformvorschläge auf ihre Sinnhaftigkeit, aber auch auf ihre Umsetzungsfähigkeit hin zu untersuchen. Um Letztere einschätzen zu können wurde ein Blick auf die historische Entwicklung und Struktur der GRV geworfen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass nach Meinung des Autors zur Einschätzung von Reformmöglichkeiten ein Kenntnis über die Geschichte und institutionelle Ausgestaltung notwendig ist, da von diesen ein Einfluss auf zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten ausgeht. Bei der Analyse der bisherigen Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland wurde eine zu großen Teilen bis in die Gegenwart andauernde Kontinuität festgestellt. Es wurde versucht, diese Stabilität mit verschiedenen Theorien des sog. ‚Politik-Erbe‘ zu begründen, insbesondere durch den Ansatz der Pfadabhängigkeit. Mit Hilfe dieser Erklärungsansätze wurde versucht, eine grundsätzliche Einschätzung über zukünftige Reformoptionen abzugeben. Dabei kam der Autor zu dem Ergebnis, dass in Anbetracht der ‚langen Pfade‘ in der deutschen Alterssicherung viele Merkmale als langfristig ‚stabil‘ einzuordnen sind. Grundlegende Veränderungen erscheinen daher nur langfristig als umsetzbar. Diese Stabilität ist bei der Bewertung von Reformvorschlägen entsprechend zu berücksichtigen.

Ein solches Vorgehen ist natürlich mit einigen Problemen behaftet, u.a. wegen der Schwierigkeit, aus Beobachtungen der Vergangenheit Entscheidungen in der Zukunft vorherzusagen. Erschwerend kommt bei diesem Ansatz das Fehlen von entsprechenden Vergleichsdaten hinzu, mit denen die Vorhersage bestimmter Entwicklungen bzw. Entscheidungen empirisch unterstützt werden kann. Andererseits dürften sich, insbesondere im Falle solcher ‚gewachsener Strukturen‘ innerhalb des politischen Systems, zumindest Entwicklungstendenzen auf institutioneller Ebene skizzieren lassen, mit deren Hilfe dann bestimmte (inhaltliche) Reformvorschläge auf ihre Umsetzungswahrscheinlichkeit hin analysiert werden können. Neben der Untersuchung auf ihre Umsetzungsfähigkeit fand auch eine inhaltliche Bewertung einiger Reformvorschläge statt. Diese betrafen die Art der Finanzierung der GRV sowie die dahinter stehenden weitergehenden Konsequenzen, die zukünftige Bedeutung des Faktors Arbeit und die Frage nach Mindest- und Maximalrenten, die Einführung eines biographieorientierten Renteneintrittsalters, die Beitragsstaffelung nach Kinderzahl sowie die Einbeziehung weiterer Erwerbstätiger und Einkommensarten.

Die Notwendigkeit von Reformen ergibt sich aus der Betrachtung der gegenwärtigen Situation der GRV, der Entwicklung des Arbeitsmarktes seit der Wiedervereinigung sowie

den vergangenen und zukünftigen demographischen Veränderungen. Wie dargestellt ist die GRV seit längerer Zeit auf bedeutende Zuschüsse des Bundes angewiesen, die sich in ihrer Summe inzwischen auf über 70 Milliarden Euro belaufen. Nun wurde die Rentenversicherung zwar seit ihrem Bestehen mit öffentlichen Geldern unterstützt, doch beträgt dieser Anteil inzwischen rund ein Drittel der Rentenausgaben und ca. 30% des Bundeshaushalts. Dieser Anteil erscheint, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten des Bundes, als zu hoch. In Zukunft dürfte sich aus demographischer Sicht aber der Finanzbedarf eher noch vergrößern: Durch das Steigen der Lebenserwartung einerseits, das Sinken der Geburtenraten andererseits findet eine Alterung innerhalb der Gesellschaft statt, die in ihrer Konsequenz das potentielle Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern, zu Ungunsten der jüngeren Generation verschiebt. Innerhalb dieser demographischen Veränderungen scheint auch eine verstärkte Einwanderung keine langfristig zielführende Lösung darzustellen, weil diese die Alterung der Gesellschaft nur geringfügig verzögern könnte. Zudem müsste sich die Einwanderung, sofern sie aus Gründen der finanziellen Stabilisierung von Bundeshaushalt und Sozialversicherung erfolgen soll, vorrangig auf Höherqualifizierte beschränken.

Zusätzlich zu der demographischen Veränderung weist auch die arbeitsmarktpolitische Entwicklung der letzten Jahre wegen der sinkenden Anzahl von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, insbesondere im Vollzeitbereich, in eine für die Sozial- und insbesondere auch Rentenversicherung bedrohliche Richtung: Einerseits fehlen der GRV immer mehr Beitragseinnahmen um die bestehenden Ansprüche der vorherigen Generation bedienen zu können, andererseits dürften in Zukunft immer mehr Menschen ohne ausreichenden Schutz in den Ruhestand treten. Aufgrund der generellen Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt werden zudem konstante Erwerbsbiographien in Zukunft eher die Ausnahme als die Regel sein, was das Problem mangelnder Absicherung verstärkt. Darüber hinaus erscheint die Fixierung auf Beschäftigung in Anbetracht einer hohen Arbeitslosigkeit und ungleich verteilten Beteiligungschancen am Arbeitsmarkt bedenklich, wobei diese Problematik nicht allein die Rentenpolitik betrifft. Diese Entwicklungen zu Ungunsten der GRV bergen die Gefahr eines Legitimationsverlustes in sich, da ein zukünftiges Ansteigen der Altersarmut – was in Anbetracht der skizzierten Beobachtungen als nicht unwahrscheinlich einzustufen ist – gleichbedeutend mit einem Verfehlen der sozialpolitischen Aufgabe wäre, was die Kritik an der staatlichen Alterssicherung weiter wachsen ließe. In der Gesamtbetrachtung wird der Wandel auf dem Arbeitsmarkt die auf die Alterssicherungssysteme Druck ausübenden Effekte der Alterung der

Gesellschaft also sogar verstärken, woraus sich eine Reformnotwendigkeit für die GRV ergibt.

Nach der Analyse und Bewertung der einzelnen Reformvorschläge kommt der Autor zu folgenden Schlussfolgerungen: Grundsätzlich sollte die Gesetzliche Rentenversicherung in ihrer Rolle gestärkt und nicht geschwächt werden, wie dies in den letzten Jahren der Fall war. Nicht zuletzt wegen der Tatsache, dass aufgrund der jüngsten Arbeitsmarktentwicklungen in Zukunft verstärkt mit Menschen ohne entsprechende Anwartschaften innerhalb und privater Vorsorge außerhalb der GRV zu rechnen ist. Davon dürfte besonders der Bereich der Beschäftigten mit niedrigen und mittleren Einkommen betroffen sein. Eine Stärkung der GRV kann dabei sowohl durch eine Einbeziehung weiterer Erwerbstätiger als auch durch die Wiedereinführung der Möglichkeit der (unter Umständen analog zur ‚Riester-Rente‘ staatlich geförderten) Höherversicherung für Beschäftigte erfolgen. Zum letzteren Vorschlag wären verschiedene Ausgestaltungsmodelle möglich, z.B. paritätisch finanziert bzw. obligatorisch für bestimmte Einkommensgruppen oder als Ersatz für die bisherige geförderte Privatvorsorge. Die Einbeziehung weiterer Gruppen von Erwerbstätigen sollte mit der Pflichtversicherung von Selbstständigen ohne berufsständisches Versorgungswerk beginnen und langfristig die Umwandlung der GRV von einer ‚Beschäftigten-, zu einer ‚Erwerbstätigenversicherung‘ verfolgen. Während bei den Beamten verfassungsrechtliche Bedenken einer Integration entgegen stehen, sind bei den geringfügig Beschäftigten die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu überprüfen, d.h. einer Entscheidung über die Einbeziehung der sog. ‚Mini-Jobs‘ muss eine Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen vorausgehen. Während eine Ausdehnung des Versichertenkreises sowohl aus sozialpolitischer als auch aus kurz- und mittelfristiger finanztechnischer Sicht als sinnvoll erscheint, ist dies bei der Einbeziehung weiterer Einkommensarten im Hinblick auf die originäre Aufgabe der Rente als Minderung des altersbedingten Gehaltsausfalls weniger der Fall. Zudem könnten mit einer solchen Einbeziehung wegen des Zusammenhangs zwischen Einkommen und Lebenserwartung auch unerwünschte Verteilungseffekte innerhalb der GRV hervorgerufen werden.

Eine Wiedereinführung der ‚Rente nach Mindesteinkommen‘ könnte als Mittel genutzt werden, möglichst vielen Erwerbstätigen eine über die Fürsorgeleistungen hinausgehende Altersversorgung zu ermöglichen. Um auch niedrig bezahlte Erwerbstätigkeit im Ruhestand entsprechend zu honorieren wäre darüber hinaus eine teilweise additive Anrechnung von erworbenen Rentenansprüchen innerhalb eines Schwellenbereichs über dem Satz der

Fürsorgeleistungen sinnvoll, d.h. anstatt bestehende Rentenanwartschaften im Falle einer zu geringen Höhe nur auf das Grundsicherungsniveau aufzustocken sollte auch darüber nachgedacht werden, Teile der erworbenen Anwartschaften zusätzlich zur Grundsicherung auszuzahlen. Hier wäre über Zuschläge innerhalb eines Korridors nachzudenken. Systemimmanente Mindest- und Maximalrenten hingegen sind nicht zuletzt wegen ihres direkten Widerspruchs zum Äquivalenzprinzip und den damit zusammenhängenden rechtlichen und politischen Umsetzungsschwierigkeiten abzulehnen. Losgelöst von der Betrachtung der Situation einkommensschwacher Bevölkerungsteile ist innerhalb der GRV ein größeres Gewicht auf die Belange von Familien mit Kindern zu legen, nicht zuletzt wegen der fundamentalen Bedeutung von Kindern für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des bestehenden Systems. Am sinnvollsten erscheint zur Wahrung der Interessen von Familien eine Beitragsstaffelung nach Kinderzahl innerhalb der GRV, auch weil diese im Gegensatz zu Förderungen auf der Leistungsseite einkommensneutral eingeführt werden kann. Leider erscheinen solche Regelungen nur bedingt umsetzbar, so dass die Förderung vermutlich weiterhin über die Leistungs- und nicht über die Beitragsseite erfolgen wird. Allerdings sollte generell die Prämisse gelten, dass Eltern mit Kindern gegenüber Kinderlosen nicht schlechter gestellt werden dürfen, d.h. die rentenpolitische Anerkennung der Erziehungsleistungen von Eltern sollte in der Gesamtsumme mindestens ebenso hoch sein wie die von anderen Unterstützungsleistungen der GRV. Hier könnte beispielsweise an eine an die Kinderzahl gekoppelte Staffelung des Entgeltpunktaufschlags bei der Rente nach Mindesteinkommen gedacht werden.

Die bisher skizzierten Vorschläge dürften allesamt kostenerhöhend sein, sowohl in Teilen für die Versicherten selbst als auch für die Rentenversicherung. Da die deutsche Bevölkerung immer älter und vor allem im Alter immer agiler wird, sieht der Autor in einer flexibel geregelten Erhöhung des Renteneintrittsalters einen vernünftigen Weg, die finanzielle Balance innerhalb der Rentenversicherung herzustellen. Nicht zuletzt in Anbetracht steigender Ausbildungszeiten und Lebenserwartungen dürfte eine Korrektur des Verhältnisses von Erwerbs- und Rentenbezugsdauer sinnvoller als weitere Leistungskürzungen sein. Eine pauschale Erhöhung des Renteneintrittsalters ist in Zeiten individualisierter Bildungs- und Berufslaufbahnen allerdings nur bedingt zielführend. Stattdessen plädiert der Autor für ein an der Biographie des Individuums orientiertes abschlagfreies Renteneintrittsalter, beispielsweise in Form des in dieser Arbeit entworfenen Modells des ‚biographieorientierten Renteneintrittsalters‘. Eine solche Regelung wäre in der Lage, arbeitsmarkt- und rentenpolitische Ziele sinnvoll miteinander zu verknüpfen und scheint aufgrund der

bisherigen flexiblen Praxis beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand auch prinzipiell umsetzbar zu sein.

Die gemachten Vorschläge (in ihrer Gesamtheit) verfolgen das Ziel, auf die bereits bestehende Notwendigkeit eines Reagierens der GRV auf die sich wandelnden Bedingungen in Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt hinzuweisen, damit sie auch weiterhin ihre sozialpolitische Aufgabe erfüllen kann: Die Absicherung der Gesamtbevölkerung gegen die Risiken des Alters im Sinne einer finanziellen Abmilderung des altersbedingten Ausstiegs aus der Erwerbsarbeit.

Literaturverzeichnis

Abelshauer, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München: Verlag C.H. Beck

Adema, Willem/Ladaique, Maxime (2005): Net social expenditure, 2005 edition – more comprehensive measures of social support. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. No. 29. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>. Rev. 2007-05-30

Adrian, Hermann (2005): Die demografische, wirtschaftliche und soziale Lage Deutschlands. Mainz.

Aly, Götz (2005): Wie die Nazis ihr Volk kauften. In: Die Zeit. 15/2005. http://www.zeit.de/2005/15/Erwiderung_Wehler. Rev. 2007-06-20

Arthur, W. Brian (1996): Increasing Returns and the New World of Business. http://www.santafe.edu/~wbarthur/Papers/Pdf_files/HBR.pdf. Rev. 2007-06-15

Bach, Hans Uwe/Gaggermeier, Christian/Klinger, Sabine (2005): Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung - Woher kommt die Talfahrt? In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hg.): IAB Kurzbericht. Ausgabe Nr. 26. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Birg, Herwig (2006): Unser Verschwinden würde gar nicht auffallen. Vierzehn Richtigstellungen von dreizehn Legenden über die demographische Entwicklung Deutschlands. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Juni 2006. S. 43.

Bothfeld, Silke (2005): Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.

Bundesagentur für Arbeit (2007): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Juni 2007. <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>. Rev. 2007-07-06

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Geschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung - 1. Einführung der Rentenversicherung im Deutschen Reich. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/geschichte,did=117774.html>. Rev. 2007-05-30

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2005): Lebenslagen in Deutschland - Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2006): Statistisches Taschenbuch 2006. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root,did=158102.html>, Rev. 2007-05-30

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Riester-Rente weiter mit viel Rückenwind - 620.000 Neuabschlüsse im 1. Quartal 2007. Pressemitteilung vom 18.05.07. <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=203494.html>. Rev. 2007-05-30

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005): 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission/Vors. Bert Rürup). Berlin. S. 65-142.

Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Arbeitsmarkt. Zahlen und Fakten. <http://www.bpb.de/files/B19YYY.pdf>. Rev. 2007-05-23.

Conrad, Christoph (1988): Die Entstehung des modernen Ruhestands. Deutschland im internationalen Vergleich 1850-1960. In: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft. Nr. 14. S. 417-447.

Conrad, Christoph (1998): Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg. S. 101-116.

Dallinger, Ursula (2005): Generationengerechtigkeit – Wahrnehmung in der Bevölkerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 8/2005. S. 29-37.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Sozialverband Deutschland, Volkssolidarität Bundesverband e.V. (Hg.) (2007): Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft. Gemeinsames Konzept des Sozialverbandes Deutschland (SoVD), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Volkssolidarität Bundesverband e. V. für die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/e/erwerbstaetigenversicherung.pdf. Rev. 2007-06-07

Deutscher Juristinnenbund (Hg.) (2000): djb-Modell für eine geschlechtergerechte Rentenreform. <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-recht-der-sozialen-sicherung-familienlastenausgleich/djb-modell/> Rev. 2007-06-01

Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung. Durchschnittliche Zugangsalter der Versichertenrenten nach Rentenarten - Männer und Frauen. http://forschung.deutscherentenversicherung.de/ForschPortalWeb/contentAction.do?statzrID=04FE630A4515A7B9C1256A390043F804&chstatzr_Rente=WebPagesIIOP683&open&viewName=statzr_Rente#WebPagesIIOP683. Rev. 2007-05-23

Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zahlen 2006 (Stand: 28.11.2006). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2006): Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2006. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard (2004): Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Döring, Diether (1997): Stichwort „Rente“ – Acht Anmerkungen zum Rentenproblem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Heft 11/97, S. 593-599.

Döring, Diether (2004): Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik.

Ebert, Thomas (2005): Generationengerechte Alterssicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03587.pdf>. Rev. 2007-05-28

Färber, Gisela (2006): Generationengerechtigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung. In: Nachrichten der Deutschen Rentenversicherung Hessen. Heft 2/2006. S. 24-31. Fortsetzung des Artikels in Heft 3/2006. S. 47-55.

FDP Bundestagsfraktion (2005): Für eine generationengerechte und wachstumsfördernde liberale Rentenpolitik – Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion <http://www.fdp-fraktion.de/files/723/05-06-29-PositionsPapierRente.pdf>. Rev. 2007-05-25

Finanztest (2005): Immer im Plus. In: Finanztest 5/2006. S. 30-33.

Flecken, Hans Ludwig (2006): Sozialgesetzbuch – 6. Buch, Rentenversicherung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 241-417.

Flora, Peter u.a. (1983): State, Economy, and Society in Western Europe. A Data Handbook in two Volumes. Volume I – The Growth of Mass Democracies and Welfare States. Frankfurt: Campus Verlag.

Fölling-Albers, Maria (2005): Chancenungleichheit in der Schule – (k)ein Thema? Überlegungen zu pädagogischen und schulstrukturellen Hintergründen. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation. 25. Jahrgang. Heft 2. S. 198-213.

Fraser, Nancy (2001): Nach dem Familienlohn: Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Dies.: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp. S. 67-103. (Englische Originalausgabe: After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment. New York: Routledge. 1997).

Fraser, Nancy (2001): Von der Umverteilung zur Anerkennung? Dilemmata der Gerechtigkeit in „postsozialistischer“ Zeit. In: Dies.: Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp. S. 23-66. (Englische Originalausgabe: From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a "Postsocialist" Age. New York: Routledge. 1997).

Glootz, Tanja Anette (1999): Geschichte der Angestelltenversicherung des 20. Jahrhunderts. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Dezernat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Gotsis, Dimitrios (2005): Rentenversicherung als Humankapitaldeckungsverfahren. Implikationen und Realisierungsprobleme. Berlin: Logos Verlag.

Hegelich, Simon (2006): Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hummel, Markus/Reinberg, Alexander (2005): Vertrauter Befund: Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: IAB Kurzbericht. Ausgabe Nr. 9.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hg.) (2007): Deutschland in Zahlen 2007. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH.

Isserstedt, Wolfgang/Middendorff, Elke/Weber, Steffen/Schnitzer, Klaus/Wolter, André (2004): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003 - 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats - Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

Klemm, Klaus/Rolff, Hans-Günther (2002): Chancengleichheit - eine unabgeleitete Forderung zur Schulreform. In: Kampshoff, Marita/Lumer, Beatrix (Hg.): Chancenungleichheit im Bildungswesen. Opladen: Leske + Budrich. S. 21-33.

Knospe, Armin (2006): Sozialgesetzbuch – 4. Buch, Gemeinsame Vorschriften. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 83-123.

Kubitza, Arne (2006): Sozialbudget. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 951-959.

Kulawik, Teresa (2005): Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich. <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kulawik/kulawik.pdf>. Rev. 2007-05-27

Lauterbach, Karl/Lüngen, Markus/Stollenwerk, Björn/Gerber, Andreas/Klever-Deichert, Gabriele (2006): Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung. Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft. Ausgabe 01/2006 vom 25.02.2006. Köln.

Lessenisch, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zur Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.): Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim: Juventa Verlag. S. 39-78.

Levi, Margaret (1997): A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Lichbach, Mark, Zuckerman, Alan (Hg.): Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. New York: Cambridge University Press. S. 19-41.

Mannheim, Karl (1928): Das Problem der Generationen. In: Kölner Vierteljahresshefte für Soziologie. Heft 7/1928. S. 157-185. Fortsetzung des Artikels in Heft 8/1928. S. 309-330.

Martin, John P./Pearson, Mark (2005): Should We Extend the Role of Private Social Expenditure? IZA Discussion Paper No. 1544. <http://ftp.iza.org/dp1544.pdf>. Rev. 2007-06-10

Meier-Braun, Karl Heinz (2004): UN Basis Informationen. Migration und Vereinte Nationen. <http://www.dgyn.de/BaWue/migration.htm>. Rev. 2007-05-27

Meyer, Thomas unter Mitarbeit von Breyer, Nicole (2005): Die Zukunft der Sozialen Demokratie. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Noll, Heinz-Herbert/Christoph, Bernhard (2004): Akzeptanz und Legitimität sozialer Ungleichheit - Zum Wandel von Einstellungen in West- und Ostdeutschland. In: Schmitt-Beck, Rüdiger/Wasmer, Martina/Koch, Achim (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Deutschland - Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 97-126.

Nullmeier, Frank (2004): Die politische Karriere des Begriffs „Generationengerechtigkeit“ und seine wissenschaftliche Bedeutung. In: Generationengerechtigkeit! 3/2004. S. 9-10.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. New York und Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH.

Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2003): Die Lehre vom Politik-Erbe. In: Schmidt, Manfred G./Siegel, Nico A./Ostheim, Tobias (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden. http://www.politikon.org/inhalt/le1/off_course18st475.htm. Rev. 2007-07-06

Ottnad, Adrian/Schnabel, Reinhold (2006): Rente mit 67 - Konsequenzen für Versicherte, Rentensystem und Arbeitsmarkt. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.

Pache, Timo (2007): Rische fordert Rentenpflicht für Selbstständige. In: Financial Times Deutschland vom 29. Mai 2007. <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:Rische%20Rentenpflicht%20Selbstst%E4ndige/205492.html>. Rev. 2007-07-05

PDS (2004): Für eine solidarische Rentenreform - Die Vorschläge der PDS. <http://sozialisten.de/download/informationmaterial/0410/rentenkonzept0410.pdf>. Rev. 2007-06-07

Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94. S. 251-267.

Reil-Held, Anette (2000): Einkommen und Sterblichkeit in Deutschland: Leben Reiche länger? Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung. Mannheim: Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik. <http://www.mea.uni-mannheim.de/cdylick/ivs/discussionpapers/580.pdf>. Rev. 2007-06-01

Rohrschneider, Robert/Schmitt-Beck Rüdiger (2004): Soziales Kapital und Vertrauen in die Institutionen der Demokratie. In: Schmitt-Beck, Rüdiger/Wasmer, Martina/Koch, Achim (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Deutschland - Analysen mit ALLBUS-Daten aus zwei Jahrzehnten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 235-260.

Roloff, Juliane (2005): Demographische Entwicklung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/03578.pdf>. Rev. 2007-05-28

Roloff, Juliane (2005): Die alternde Gesellschaft - Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen. In: Gotthard Breit (Hg.): Die alternde Gesellschaft. Schwalbach/Ts.: WOCHENSCHAU Verlag. S. 13-52.

Rose, Richard/Davies, Phillipp L. (1994): Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain. New Haven, London: Yale University Press.

Ruland, Franz (2005): Die Geschichte des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger. Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Mitgliederversammlung des VDR am 23. Juni 2005 in Berlin. http://www.deutscherentenversicherung.de/lang_de/nn_4836/DRV/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Archive__VDR/VDR__Mitgliederversammlung/2005/Ruland__Anlage__1,property=publicationFile.pdf/Ruland__Anlage__1. Rev. 2007-05-25

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.) (2006): Jahresgutachten 2006/07. Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schäfer, Dirk-Jürgen (1997): Die große Rentenreform 1957. In: Deutsche Rentenversicherung (DRV). Heft 3-4/1997. S. 262-264.

Schmähl, Winfried (1998): Steigende Lebenserwartung und soziale Sicherung - Tendenzen, Auswirkungen und Reaktionen. ZeS-Arbeitspapier 4/99. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Schmähl, Winfried (2001): Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland. Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einsteig in einen grundlegenden Transformationsprozess. In: Schmähl, Winfried/Ulrich, Volker (Hg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 123-204.

Schmähl, Winfried (2007): Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen. Versuch einer Bilanz. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2007. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1996). Opladen: Leske + Budrich.

Schmiese, Wulf (2007): Wir brauchen mehr Tempo. Interview mit Annette Schavan, Bundesministerin für Bildung und Forschung. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 11. März 2007. S. 6.

Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage (1. Auflage 1988). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schuster, Dieter (2000): Chronologie der deutschen Gewerkschaftsbewegung von den Anfängen bis 1918. Mit einem Vorwort von Rüdiger Zimmermann sowie Registern von Hubert Woltering. Bonn: FES Library. <http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/tit00148/00148toc.htm>. Rev. 2006-06-15

Siegel, Nico (2002): Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Sinn, Hans-Werner (2005): Das demographische Defizit – Die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen. In: Birg, Herwig (Hg.): Auswirkungen der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Münster: Lit Verlag. S. 53-90.

Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2004): Stellungnahme zu Antrag Nr. 7 der Enquetekommission Demografischer Wandel des Landtags Baden-Württemberg. http://www.ullahaussmann.de/wp-content/uploads/2006/01/Antrag_mit_Stellungnahme_und_Anlagen1.pdf. Rev. 2007-07-11

Stahl, Helmut (2003): Die Entwicklung der Rentenanpassungsformel und der Altersrenten bis heute. Vortrag beim Pressefachseminar 2003 des VDR vom 19.05.-20.05. in Dessau. [http://www.deutsche-
rentenversicherung.de/lang_de/nn_4836/DRV/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Archive__VDR/Pressefachseminar/2003/Stahl__Anlage__1,property=publicationFile.pdf/Stahl_Anlage_1](http://www.deutsche-
rentenversicherung.de/lang_de/nn_4836/DRV/de/Inhalt/Presse/Presseseminare/Archive__VDR/Pressefachseminar/2003/Stahl__Anlage__1,property=publicationFile.pdf/Stahl_Anlage_1). Rev. 2007-06-06

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2005): Sozialeleistungen - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Fachserie 13, Reihe 8 - 2004. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Presseexemplar). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2006): Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer lebendgeborenen Kinder in Deutschland und zusammengefasste Geburtenziffer. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content75/GeburtenMutteralter,templateId=renderPrint.psml>. Rev. 2007-07-10

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Kinderlosigkeit von Akademikerinnen im Spiegel des Mikrozensus. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/KinderlosigkeitAkademikerinnen,property=file.pdf>. Rev. 2007-05-15

Statistisches Bundesamt (2007): VGR des Bundes - Bevölkerung, Erwerbstätigkeit: Deutschland, Jahr (Tabellen-Code 81000-0011). https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page;jsessionid=E23D6E21998110E108638E97E743FA9E.tc3. Rev. 2007-07-07

Thibaut, Bernhard (2002): Rentenpolitik. In: Nohlen, Diether (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. 2. Auflage (1. Auflage 2001). München: C. H. Beck. S. 436-437.

TNS Infratest (Hg.) (2005): Alterssicherung in Deutschland 2003 (ASID '03). Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. München.

Tremmel, Jörg (1997): Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann. In: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg: Rasch und Röhring. S. 149-240.

Tremmel, Jörg (2003): Generationengerechtigkeit und Rentenbesteuerung. In: Rose, Manfred (Hg.): Integriertes Steuer- und Sozialsystem. Heidelberg: Physica. S. 421-436.

Tremmel, Jörg (2006): Die Kunst des Generationenvergleichens. SRzG-Studien 2/2006. http://www.srzg.de/ndeutsch/5publik/3art/SRzG-Studie%202_2006.pdf. Rev. 2007-05-24

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2001): Pflegeversicherungsurteile des Bundesverfassungsgerichts nach Auffassung von VDR und Sozialbeirat ohne Auswirkungen auf die Rentenversicherung. Pressemitteilung vom 05.04.2001. http://www.deutsche-rentenversicherung.de/nn_7112/sid_5BD2E869D73E1F977E8E598DC91CE815/DRV/de/Inhalt/Presse/Pressemitteilung/Archiv__VDR__aktuell/2001/2001__04__05.html. Rev. 2007-06-12

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2005): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Ausgabe 2005. DRV-Schriften Band 61. Frankfurt. (Englische Originalausgabe: OECD (Hg.) (2005): Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2005 Edition, Paris: OECD)

Wirth, Christian (2006): Soziale Sicherung der freien Berufe. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. 3. Auflage. Nürnberg: BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH. S. 689-698.

Plagiatsversicherung

Ich versichere hiermit, dass ich die Arbeit selbständig verfasst, keine anderen, als die angegebenen Hilfsmittel verwendet und die Stellen, die anderen Werken im Wortlaut oder dem Sinne nach entnommen sind, mit Quellenangaben kenntlich gemacht habe. Dies gilt auch für Zeichnungen, Skizzen, Notenbeispiele, Ton- und Bildträger sowie bildliche Darstellungen.

Ort, Datum

Unterschrift