

Burger, Alexander

Book — Digitized Version

Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 23

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Burger, Alexander (1996) : Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 23, ISBN 978-3-631-75410-8, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,
<https://doi.org/10.3726/b13928>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182926>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Alexander Burger

Deregulierungs- potentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Reformnotwendigkeiten versus
Reformmöglichkeiten



Alexander Burger

Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Durch die demographischen und ökonomischen Entwicklungen der letzten Dekaden sind Zweifel an der Tragfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) laut geworden. Die Rufe nach einer Neugestaltung sind in keinem Zweig der Sozialversicherung so deutlich wie in der GRV. Ökonomische Kriterien treten in der Diskussion um die Zukunft der GRV oft zugunsten moralischer oder politischer Erwägungen in den Hintergrund. Die Arbeit untersucht die Entstehungsgeschichte und den Status quo der GRV und schließt auch eine Analyse der politischen Ökonomie der GRV ein. Ein Blick über die nationalen Grenzen hinaus sowie eine Analyse verschiedener aktueller Reformvorschläge sollen helfen, die Diskussion um die Zukunft der GRV zu versachlichen.

Alexander Burger wurde 1968 in Pirmasens geboren. Er studierte von 1987 bis 1992 Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Seit 1993 ist er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Preis-, Markt- und Wettbewerbstheorie und -politik, der Universität Hohenheim beschäftigt; Promotion 1996.

Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Jörn Kruse,
Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch, Prof. Dr. Ingo Schmidt,
Prof. Dr. Peter Spahn, Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 23



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Alexander Burger

**Deregulierungspotentiale
in der Gesetzlichen
Rentenversicherung**

Reformnotwendigkeiten
versus
Reformmöglichkeiten



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Burger, Alexander:

**Deregulierungspotentiale in der gesetzlichen Rentenversicherung :
Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten /**

**Alexander Burger. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New
York ; Paris ; Wien : Lang, 1996**

(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 23)

Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-631-30791-8

Open Access: The online version of this publication is published on
www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international
Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you
can use and share this work: [http://creativecommons.org/licenses/
by/4.0](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).



This book is available Open Access thanks to the kind support of
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

NE: GT

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-30791-8

ISBN 978-3-631-75410-8 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1996

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Für Ulrike

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im April 1996 fertiggestellt und von der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hohenheim als Dissertation angenommen.

Daß eine Dissertation selbständig erstellt wird, ist für den ehrlichen Doktoranden eine Selbstverständlichkeit und eine Hürde vor der Verleihung einer akademischen Würde, die zeitweise hoch erscheint, aber mit Spaß an der Arbeit gerne und mit Schwung genommen wird. Trotzdem ist nicht zu verleugnen, daß am Zustandekommen einer Dissertation viele Menschen beteiligt sind.

So sei zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt, für die fachliche Beratung gedankt. Weiterer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Gerhard Wagenhals, der die Rolle des Zweitgutachters übernahm, und Herrn Prof. Dr. Rolf Caesar für die Mitwirkung am Promotionsverfahren.

Ein Dank für fachliche und menschliche Unterstützung gilt meinen Kolleginnen Frau Dipl.-Ök. Annette Fritz, Frau Renate Strobel und Frau Dipl.-Ök. Margit Ströbele sowie meinen Kollegen Herrn Dr. oec. Steffen Binder, Herrn Dipl.-Volkswirt Jürgen Kulle, Herrn Dipl.-oec. Oliver Letzgas, Herrn Dipl.-oec. Hans Pitlik, Herrn Dipl.-Ök. Alexander Rieger, Herrn Dipl.-Ök. André Schmidt und Herrn Dipl.-Ök. Günter Schmid.

Des weiteren sei auch den Rentenversicherungsträgern im In- und Ausland für ihre Unterstützung bei der Beschaffung aktueller und historischer Daten und Fakten gedankt.



Bedanken möchte ich mich auch bei der LG Stiftung Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, eine Stiftung der Landesgirokasse Stuttgart, welche die Veröffentlichung dieser Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß unterstützt hat.

Größte Dankbarkeit schulde ich aber drei Menschen: Meinen Eltern, Arnold und Elvira Burger, die mir meine Ausbildung und meinen bisherigen Berufsweg ermöglicht und mich wo immer möglich gefördert haben, und meiner Frau Ulrike Burger, die meine promotionsbedingten Launen und wenig gemeinsame Freizeit akzeptiert und mir immer eine Liebe gegeben hat, die ich nicht mehr missen möchte.

Speyer, im Juli 1996

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	13
Abbildungsverzeichnis.....	15
Tabellenverzeichnis.....	15
Einleitung.....	17
Kapitel 1: Die Entwicklungsgeschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung	21
1.1 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung vor dem Kaiserreich: das Preußische Berggesetz	22
1.1.1 Explizite Regelungen	24
1.1.2 Implizite Regelungen	28
1.1.3 Weiterentwicklungen bis zur Kaiserzeit	29
1.2 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung im Kaiserreich	29
1.2.1 Das Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung.....	33
1.2.2 Das Invalidenversicherungsgesetz	39
1.2.3 Die Reichsversicherungsordnung.....	40
1.2.3.1 Die Reichsversicherungsordnung als notwendige Reform der Sozialversicherung?	40
1.2.3.2 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Reichsversicherungsordnung.....	41
1.2.5 Das Versicherungsgesetz für Angestellte.....	43
1.3 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Weimarer Demokratie	45
1.3.1 Die wirtschaftliche Gesamtsituation 1918 - 1932.....	45
1.3.2 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung in der Weimarer Demokratie.....	45
1.4 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Ära des Nationalsozialismus	47
1.5 Die Gesetzliche Rentenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg	50
1.5.1 Pläne und Entscheidungen der Alliierten.....	50
1.5.2 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Deutschen Demokratischen Republik	51
1.5.3 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland	53
1.5.3.1 Die Rentenreform von 1957.....	53
1.5.3.2 Die Rentenreform von 1972.....	55
1.5.3.3 Die Rentenreform 1992 von 1989.....	56
1.5.4 Die Gesetzliche Rentenversicherung und die Wiedervereinigung.....	57
1.6 Ausblick	59

Kapitel 2: Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung aus ökonomischer Sicht	61
2.1 Die gesetzlichen Grundlagen	61
2.2 Allokative Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regulierungen	63
2.2.1 Das Marktergebnis ohne Versicherung - der <i>moral hazard</i> der Sozialhilfe	63
2.2.2 Das Zwangsversicherungsprinzip	64
2.2.3 Das Rentenzugangsalter	67
2.2.3.1 Modelltheoretische Analyse	68
2.2.3.1.1 Das Grundmodell	68
2.2.3.1.2 Das Rentenzugangsalter bei nicht beitragsäquivalenter Versicherung	70
2.2.3.1.3 Unvollkommene Kapitalmärkte	74
2.2.3.2 Die bundesdeutsche Praxis	75
2.2.4 Auswirkungen des Finanzierungsverfahren auf die Ersparnis	79
2.2.4.1 Die Feldstein-These	80
2.2.4.2 Die Barro-These	83
2.2.4.3 Alternative Erklärungsansätze	85
2.3 Distributionswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung	87
2.3.1 Einkommensumverteilung durch die Gesetzliche Rentenversicherung als Risikoausgleich	87
2.3.2 Einkommensumverteilung durch Regulierung der Altersvorsorge	88
2.3.2.1 Intergenerative Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung	89
2.3.2.2 Intragenerative Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung	91
2.3.2.2.1 Der Versicherungsumfang	91
2.3.2.2.2 Die Beitragsregulierung in der Gesetzlichen Rentenversicherung	92
2.3.2.2.3 Regulierung des Versicherungsverlaufs in der Gesetzlichen Rentenversicherung	95
2.3.2.2.4 Regulierungen der Gesetzlichen Rentenversicherung im Bereich der Nicht-Rentenleistungen	99
2.4 Stabilisierungspolitische Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regulierungen	102
2.5 Wettbewerbliche Implikationen	105
2.5.1 Nahwirkungen	105
2.5.2 Fernwirkungen	107
Kapitel 3: Die politische Ökonomie der Gesetzlichen Rentenversicherung	111
3.1 Rentenversicherung in basisdemokratischen Gesellschaften	111
3.1.1 Das Grundmodell	111
3.1.2 Variable Beitragssätze	114
3.1.3 Variable Gruppengrößen	115

3.1.4	Variables Wirtschaftswachstum.....	118
3.2	Rentenversicherung in einer repräsentativen Demokratie	120
3.2.1	Die polit-ökonomischen Grundlagen.....	121
3.2.1.1	Das Wahlverhalten	121
3.2.1.2	Medianwählermodelle.....	123
3.2.1.3	Interessengruppen	130
3.2.1.4	Ein polit-ökonomisches Modell	138
3.2.2	Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland	142
3.3	Die Rolle der Bürokratie in der Gesetzlichen Rentenversicherung	152
3.3.1	Die bürokratiethoretischen Grundlagen	153
3.3.2	Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland	159
3.4	Zusammenfassung.....	163
Kapitel 4: Rentenversicherung im internationalen Vergleich		167
4.1	Zur Notwendigkeit eines internationalen Vergleichs.....	167
4.2	Rentenversicherung in Großbritannien: Ein duales System	169
4.2.1	Historischer Überblick	169
4.2.2	Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in Großbritannien.....	171
4.2.3	Ökonomische Beurteilung.....	175
4.2.4	Fazit.....	179
4.3	Rentenversicherung in Singapur: Kapitalgedeckte Gesetzliche Rentenversicherung in staatlicher Hand	179
4.3.1	Historischer Überblick	180
4.3.2	Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in Singapur.....	182
4.3.3	Ökonomische Beurteilung.....	184
4.3.4	Fazit.....	192
4.4	Rentenversicherung in Chile: Privatisierung der Rentenversicherung	192
4.4.1	Historischer Überblick	193
4.4.2	Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in Chile	196
4.4.3	Ökonomische Beurteilung.....	201
4.4.4	Fazit.....	205
4.5	Vergleichende Zusammenfassung	207

Kapitel 5: Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung?	217
5.1 Zur Notwendigkeit von Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung	217
5.2 Zur Möglichkeit von Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung	222
5.3 Reformvorschläge	227
5.3.1 Radikalreformen	227
5.3.1.1 Abschaffung der Gesetzlichen Rentenversicherung?	227
5.3.1.2 Änderung des Finanzierungsverfahrens?	229
5.3.1.3 Förderung von Konkurrenzbeziehungen?	234
5.3.1.4 Aufhebung der Einkommensbezogenheit?	237
5.3.2 Detailreformen	242
5.3.2.1 Etablierte Reformstrategien	242
5.3.2.2 Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung	246
5.3.2.3 Verbesserung der Transparenz	250
5.3.2.3.1 Erhöhung der Kostentransparenz	251
5.3.2.3.2 Erhöhung der Leistungstransparenz	252
5.3.2.3.3 Mischformen	253
5.4 Handlungsempfehlungen	255
Schlußwort	263
Anhänge	267
Literaturverzeichnis	269

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABG	=	Allgemeines Berggesetz (für die preußischen Staaten)
AfL	=	Altershilfe für Landwirte
AFP	=	Administradoras de Fondos de Pensiones
AnV	=	Rentenversicherung der Angestellten
ArV	=	Rentenversicherung der Arbeiter
ASU	=	Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer
AVG	=	Versicherungsgesetz für Angestellte
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
BAT	=	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBB	=	Bruttobeitragsbelastung
BBG	=	Beitragsbemessungsgrenze
BfA	=	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
c. p.	=	ceteris paribus
CANAEMPU	=	Caja Nacional de Empleados Publicos
CPF	=	Central Provident Fund
EMPART	=	Caja de Previsión de Empleados Particulares
EP	=	Entgeltpunkte
ESTG	=	Einkommensteuergesetz
GG	=	Grundgesetz
GRS	=	Gesetzliche Rentensicherung
GRV	=	Gesetzliche Rentenversicherung
HEZG	=	Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz
HiV	=	Hinterbliebenenversicherung
HOS	=	Home Ownership Scheme
HPIS	=	Home Protection Insurance Scheme
HVG	=	Handwerkerversicherungsgesetz
IAG	=	Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung
INP	=	Instituto de Normalizacion Previsional
IVG	=	Invalidenversicherungsgesetz
JST	=	Junior-Senior-Transfers
KDV	=	Kapitaldeckungsverfahren
LVA(en)	=	Landesversicherungsanstalt(en)
NIA	=	National Insurance Act
NSDAP	=	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
o. J.	=	ohne Jahrgangsangabe
o. O.	=	ohne Ortsangabe
o. V.	=	ohne Verfasserangabe
PBG	=	Preußisches Berggesetz
RAF	=	Rentenartfaktor
Rdnr.	=	Randnummer
Reha	=	Rehabilitation
RKnG	=	Reichsknappschaftsgesetz
R _m	=	monatliche Rente
RP '81	=	Reforma Previsional 1981
RRG '92	=	Rentenreformgesetz 1992

RÜG	=	Renten-Überleitungsgesetz
RVO	=	Reichsversicherungsordnung
RW _a	=	aktueller Rentenwert
RZA	=	Rentenzugangsalter
SBS	=	Singapore Bus Services
SBZ	=	sowjetisch besetzte Zone
SERPS	=	State Earnings Related Pension Scheme
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SPD	=	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSA	=	Social Security Act
SSS	=	Servicio de Seguro Social
TKDV	=	teilweise kapitalgedecktes Verfahren
UV	=	Umlageverfahren
VDR	=	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VKDV	=	vollständiges Kapitaldeckungsverfahren
WOCPA 1925	=	Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act 1925
ZÄG	=	Gesetz zur Änderung der Zuständigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung
ZF	=	Zugangsfaktor

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Die optimale Ruhestandsentscheidung (und nicht bindende Regulierung).....	69
Abb. 2:	Die bindend regulierte Ruhestandsentscheidung.....	70
Abb. 3:	Verletzung der individuellen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten.....	71
Abb. 4:	Verletzung der marginalen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten.....	72
Abb. 5:	Verletzung der marginalen Beitragsäquivalenz zulasten des Versicherten.....	73
Abb. 6:	Unvollkommene Kapitalmärkte	75
Abb. 7:	Lebenszyklusanalyse mit und ohne GRV.....	81
Abb. 8:	Wohlfahrtswirkungen eines beschränkenden Versicherungsumfangs	91
Abb. 9:	Anreize zu politischer Einflußnahme zwecks Regulierung.....	131
Abb. 10:	Politische Einflußfunktion (in Abhängigkeit von der Gruppengröße).....	136
Abb. 11:	Angebots- und Nachfrageverschiebungen bei Immobilien durch das HOS und demographische Veränderungen	190
Abb. 12:	Zinseffekte teilweise und völliger Liberalisierung der Verwendungsbindungen im CPF	191

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1:	Ergebnisse der Wahlen zum Reichstag des Deutschen Reiches nach Stimmen und Mandaten der SPD (1871 - 1912).....	32
Tab. 2:	Festgesetzte Invaliditäts- und Altersrenten (1891 - 1918)	36
Tab. 3:	Renten wegen Alters.....	77
Tab. 4:	Die umlagefinanzierte Altersversicherung im Drei-Generationen-Modell	113
Tab. 5:	Die umlagefinanzierte Altersversicherung bei variablen Gruppengrößen	116
Tab. 6:	Abstimmungsergebnisse bei variabler Gruppengröße.....	117
Tab. 7:	Die umlagefinanzierte Altersversicherung bei variablem Wirtschaftswachstum...	118
Tab. 8:	Beitragsverteilung im CPF	187
Tab. 9:	Das bundesdeutsche, britische, singapurische und chilenische Rentensystem im Überblick	208

Einleitung

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist ein in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft oft diskutiertes Thema. Die Kontroverse entzündet sich weniger an den Wirkungen, welche die Gesetzliche Rentenversicherung in der einen oder anderen Form entfaltet, als vielmehr an den Zielvorstellungen. Dabei tauchen Fragen auf wie:

- Sollte sich die Gesetzliche Rentenversicherung auf die Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod beschränken oder auch andere, umverteilende Aufgaben wahrnehmen?
- Sollte die Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung nur für einen mehr oder weniger großen Teil der Bevölkerung verpflichtend oder als eine „Volksversicherung“ ausgestaltet und die Mitgliedschaft somit für die gesamte Bevölkerung verpflichtend sein?
- Sollten die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung einkommensbezogen oder in Form einer einkommensunabhängigen, eventuell sogar beitragsfreien, Grundrente gewährt werden?
- Sollte die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Umlageverfahren erfolgen oder teilweise oder sogar vollständig nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten?

Solche Fragen ließen sich noch viele finden. Die oben angeführten sollen nur als Beispiele dienen. Die Beantwortung solcher Fragen ist aus wissenschaftlicher Sicht z. T. höchst problematisch, da dazu Werturteile gefällt werden müßten. Das soll am Beispiel der dritten Frage erläutert werden: Die Entscheidung für ein einkommenbezogenes Rentensystem ist meist mit dem Ziel verknüpft, eine „Regelsicherung“, d. h. einen für „angemessen“ gehaltenen Lebensstandard im Falle des Eintritts eines der versicherten Risiken, für die Versicherten zu erreichen. Die Meinungen darüber, was angemessen sei, gehen allerdings weit auseinander: Die Entscheidung darüber ist ein Werturteil. Werturteile dieser Form sollen in dieser Untersuchung vermieden werden, da sie keinen objektiven Bewertungsmaßstab für die Wirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung bilden. Die Beschäftigung mit Werturteilen ist in diesem Untersuchungsrahmen jedoch nicht vollständig vermeidbar. Die Gesetzliche Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland verteilt Einkommen um. Will man die Distributionswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung einer Erfolgskontrolle unterziehen, indem man überprüft, ob die gesetzten Ziele erreicht werden oder nicht, so muß das Zielkriterium, das natürlich nichts anderes als ein Werturteil ist, als gegeben akzeptiert werden. Damit wird aber das Werturteil selbst zum Untersuchungsobjekt, so daß das eigentliche Werturteilsproblem, die Integration von Werturteilen in den wissenschaftlichen Aussagezusammenhang, vermieden wird.

An späterer Stelle wird die Werturteilsproblematik nochmals akut werden: Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherungen können nur dann für notwendig erachtet werden, wenn ein Werturteil in Form eines (alternativen) sozialpolitischen Leitbildes gefällt wird. Das Leitbild, an dem sich der Autor dabei orientiert, ist eine Gesetzliche Rentenversicherung, die keine ökonomische Verzerrungen - im Sinne allokativer Ineffizienzen - verursacht. Diese Orientierung steht im Einklang mit den vorherrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Meinungen über die Reformnotwendigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Daß sich ein solches Leitbild kaum realisieren läßt, ist allerdings unstrittig. Die Fragen, weshalb und inwieweit von diesem Ideal abgewichen wurde und wird, und weshalb Reformen, welche die Gesetzliche Rentenversicherung diesem Ideal annähern könnten, nur geringe Realisierungschancen haben, bilden den Schwerpunkt dieser Arbeit.

In Kapitel 1 der Arbeit wird die Historie der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland dargestellt werden, wobei als Ausgangspunkt nicht die Bismarcksche Sozialgesetzgebung, sondern das ältere *Preußische Berggesetz* gewählt wird, das dem *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* vorausging. Die Ausdehnung des Versichertenkreises und des Leistungskataloges wird ebenso beschrieben werden wie detaillierte gesetzliche Regelungen, die - wie gezeigt werden wird - ein Spiegel ihrer Zeit, d. h. der gesellschaftlichen und politischen Umstände, waren. Beispiele hierfür sind die Demokratisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Weimarer Republik wie auch deren Aufhebung in der Phase des Nationalsozialismus. Die Teilung des deutschen Rentenversicherungswesens durch die Teilung Deutschlands in die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik nach dem Zweiten Weltkrieg wird ebenso behandelt werden wie Probleme, die sich aus der Wiedervereinigung der beiden Systeme ergeben haben.

Darauf aufbauend wird in Kapitel 2 anhand ausgewählter Regulierungen der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland analysiert werden. Grundlage für die Analyse sind die rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen, die mit dem *Rentenreformgesetz 1992* in kraft getreten sind. In dieser Analyse werden allokativen Verzerrungen aufgezeigt werden, die auf Regulierungen der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland - wie beispielsweise dem Zwangsversicherungsprinzip - beruhen. Betrachtungen zu den Distributionswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung werden sich anschließen. Stabilisierungspolitische Aspekte werden den traditionellen ökonomischen Untersuchungsrahmen abrunden. Er wird in dieser Arbeit um einige Überlegungen zu wettbewerbspolitischen Implikationen ergänzt werden, da diese in der aktuellen Diskussion um die Wirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung im besonderen und des Sozialsystems der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen stark umstritten sind.

In Kapitel 3 wird Ursachenforschung betrieben werden: Weshalb kommt es zu einer Entwicklung bzw. zur aktuellen Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung, in der ökonomische Verzerrungen offensichtlich sind? Diese Frage führt zum ersten zu einer Theorie des Wähler- bzw. Versicherten- und Politikerverhaltens, die um eine Theorie der Interessengruppen zu ergänzen sein wird: Grundlage für die Analyse des Wähler-, Politiker- und Interessengruppenverhaltens ist die Annahme individueller bzw. - im Falle der Interessengruppen - gruppenspezifischer Nutzenmaximierung.¹ Diese in den Wirtschaftswissenschaften oft allgemein gehaltenen Theorien lassen sich auf die Gesetzliche Rentenversicherung übertragen, so daß die Entstehung und Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland erklärbar werden. Eine ökonomische Theorie des Bürokratieverhaltens wird diese polit-ökonomische Analyse der Gesetzlichen Rentenversicherung ergänzen. Sie kann zwar das Entstehen der Gesetzlichen Rentenversicherung kaum erklären, ist aber sehr hilfreich bei der Erklärung der ineffizienten Produktionsweise und des Fortbestandes der Gesetzlichen Rentenversicherung trotz ihrer offensichtlichen Mängel. Auch hier spielt die Annahme individueller Nutzenmaximierung der Akteure die herausragende Rolle. Die Ergebnisse der polit-ökonomischen Analyse der Gesetzlichen Rentenversicherung werden in Kapitel V nochmals aufgegriffen werden.

In Kapitel 4 wird zunächst aufgezeigt werden, daß im nationalen Rahmen kaum Alternativen zur Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen, die ihr als Reformvorbild dienen könnten. Daher wird ein ausgewählter internationaler Vergleich vorgenommen werden: Großbritannien, Singapur und Chile verfügen über von der bundesdeutschen Gesetzlichen Rentenversicherung grundverschiedene Rentensysteme. Auswahlkriterium für diese drei Rentensysteme war deren konkrete Ausgestaltung und ihr grundsätzlich möglicher Vorbildcharakter für Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Großbritannien fällt dabei durch sein universelles Grundrentensystem auf. Singapur praktiziert in seinem Central Provident Fund ein vollständiges Kapitaldeckungsverfahren; das Rentensystem verbleibt dabei in staatlicher Hand. Chile schließlich hat sich in Lateinamerika bereits als Reformvorbild im Hinblick auf die soziale Sicherung bewährt. Es ist allerdings bis heute das einzige Land, bei dem sich der Staat vollständig aus der Anbieterrolle im Rentenversicherungsmarkt zurückgezogen hat.²

Kapitel 5 wird den Abschluß dieser Arbeit bilden. Hier werden nochmals die Notwendigkeiten für Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt werden, wobei vom Leit-

1 Allerdings kann auch bei den Interessengruppen individuelle Nutzenmaximierung eine Rolle spielen, beispielsweise, wenn die Interessengruppen durch Vertreter repräsentiert werden. In diesem Falle ergibt sich die gleiche Prinzipal-Agent-Problematik wie bei der Wähler-Politiker-Beziehung; vgl. Kapitel 3.

2 Dies gilt allerdings nur im neuen chilenischen Rentensystem. Diese Problematik wird in Kapitel 4 genauer erläutert werden.

bild allokativer Effizienz ausgegangen und angenommen wird, daß distributive Zielsetzungen mit anderen Instrumenten zielgenauer verfolgt werden können. Anschließend werden grundsätzliche Probleme der Umsetzbarkeit von Reformen diskutiert, wobei in erster Linie auf die polit-ökonomischen Betrachtungen in Kapitel 3 zurückgegriffen werden wird. Einige ausgewählte Reformvorschläge werden genauer auf ihre Notwendigkeit und ihre Durchsetzbarkeit hin analysiert werden. Auswahlkriterium für die Reformen sind zum Teil die gesellschaftliche und politische Aktualität der Vorschläge, vor allem aber die Ergebnisse der vorangehenden vier Kapitel.

Kapitel 1: Die Entwicklungsgeschichte der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die vorliegende Untersuchung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) analysiert gesetzliche Regelungen im Hinblick auf die heute noch von der GRV versicherten Risiken *Alter*¹, *Invaliddit*² und *Tod*³ und deren ökonomische Auswirkungen. Rentenleistungen der Unfallversicherung werden in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Insbesondere bei der Betrachtung der Historie der GRV bleiben auch privat- oder gewerkschaftliche Initiativen zur Deckung der oben genannten Risiken, wie beispielsweise die caritative Armenfürsorge oder Zunftordnungen des Handwerks, außen vor.

Der Ursprung rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung ist in der Literatur strittig. Viele Autoren identifizieren das *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* vom 22. Juni 1889 als Beginn moderner rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung.⁴ Einige Autoren tendieren dazu, geschriebenem Knappschaftsrecht, das bis ins 13. Jahrhundert nachgewiesen werden kann, die „Ureltern“-Rolle rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung zuzuweisen.⁵ Den Ursprung der GRV in der Bismarckschen Invaliditäts- und Altersversicherung zu sehen, ist einerseits sicher zu eng. Bereits vor Bismarcks Sozialgesetzgebung gab es gesetzliche Regelungen zur Absicherung der oben angeführten Risiken. Zum Teil sahen diese früheren Gesetze sogar eine bessere Absicherung der Versicherten als die Invaliditäts- und Altersversicherung des Jahres 1889 vor.⁶ Andererseits ist eine Ausweitung der geschichtlichen Betrachtung der GRV auf gesetzliche Regelungen wie die *Nassau-Catzenelnbogische Berg-Ordnung* (1559), *Kurtrierische Berg-Ordnung* (1564), *Hennebergische Berg-Ordnung* (1566), *Homburgische Berg-Ordnung* (1570) u. v. m.⁷ auch nicht angebracht. Diese Gesetze hatten einen räumlich sehr stark eingeschränkten Geltungsbereich, deckten meist nicht alle der angesprochenen Risiken (Alter, Invalidität und Tod) ab und basierten nicht auf dem Versiche-

1 Vgl. § 35 - 42 SGB VI.

2 Vgl. § 43 - 45 SGB VI.

3 Vgl. § 46 - 49 SGB VI.

4 Vgl. z. B. Gladen, A., *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Wiesbaden 1974; Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der Gesetzlichen Rentenversicherung 1889 - 1979*, in: Conze, W./Lepsius, M. R. (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1983; Köllermann, H. W., *Sozialpolitik in Deutschland - eine geschichtliche und systematische Einführung*, 5. Aufl., Stuttgart 1971; Schmidt, I., *Auswirkungen der Rentenreform auf die Stabilität des Geldwerts* (Diss.), Berlin 1961.

5 Vgl. Peters, H., *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, 3. Aufl., St. Augustin 1978.

6 So sah das Preußische Berggesetz (1854) eine Hinterbliebenenversorgung vor, die dem Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 fehlte.

7 Vgl. Klein, J., *Die Entwicklung der Sozialversicherung unter besonderer Berücksichtigung der Knappschaftsversicherung*, Wiebelskirchen 1965, S. 13; Thielmann, H., *Die Geschichte der Knappschaftsversicherung*, Bad Godesberg 1960.

rungsprinzip. Sie waren Fürsorgegesetze, welche die Betroffenen im Falle der Bedürftigkeit zu gegenseitigem - nicht notwendigerweise finanziellem - Beistand verpflichteten.⁸

1.1 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung vor dem Kaiserreich: das Preußische Berggesetz

Der Ursprung rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung moderner Prägung, d. h. Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod für einen möglichst umfassenden räumlichen und personellen Geltungsbereich und die Anwendung des Versicherungsprinzips, ist im *Preußischen Gesetz, betreff die Vereinigung der Berg-, Hütten-, Salinen- und Aufbereitungsarbeiter in Knappschaften, für den ganzen Umfang der Monarchie* vom 10. April 1854 zu sehen.⁹

„Für die Arbeiter aller Bergwerke, Hütten, Salinen und Aufbereitungsanstalten, welche für Rechnung des Staates oder für Privatrechnung betrieben werden und unter der Aufsicht der Bergbehörde stehen, sollen Knappschaftsvereine gebildet werden, welche den Zweck haben, ihren Theilnehmern und deren Angehörigen, nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes, Unterstützungen zu gewähren.“¹⁰

Gesetze, auch solche rentenversicherungsrechtlicher Natur, entstehen nicht ohne Notwendigkeit. Solche Notwendigkeiten können politischer und ökonomischer Natur sein, wobei sich erstere i. a. auf letztere zurückführen lassen.¹¹ Die ökonomischen Zwänge, die eine Gesetzgebung beeinflussen, können nach den Interessengruppen, welche die Gesetzgebung beeinflussen oder beeinflussen könnten, unterschieden werden. Als Interessengruppen für oder wider das Preußische Berggesetz (PBG) kommen die zu Versicherten und deren Angehörige, die Unternehmer der Montanwirtschaft und die Politiker in Betracht. Andere Interessengruppen können vernachlässigt werden.¹²

Die Einflußnahme der zu Versicherten und deren Angehörigen auf die Gesetzgebung ist als gering anzusehen. Im Preußen der 40er und 50er Jahre des 19. Jahrhunderts, also im Vorfeld der Gesetzgebung zum PBG, herrschte das Dreiklassenwahlrecht. Durch dessen Ausgestaltung hatten die Bergarbeiter kaum, ihre Angehörigen (Frauen und Kinder) keine „Wählermacht“. Verbände oder sonstige Vereinigungen, die den Bergarbeitern einen außerparlamentarischen Einfluß hätten sichern können, gab es nicht oder sie waren (noch) ohne

8 Vgl. Klein, J., a. a. O., S. 13 ff.; Peters, H., a. a. O., S. 21 f.

9 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 36.

10 § 1 Nr. 1 PBG.

11 Politische Notwendigkeiten für eine Gesetzgebung sind dann gegeben, wenn die Gesetzgebenden befürchten müssen, bei Passivität ihr politisches Amt und die damit verbundenen Bezüge zu verlieren. D. h., der politische Zwang läßt sich auf einen ökonomischen Zwang zurückführen.

12 Die starke Zersplitterung Deutschlands verhinderte Beeinflussung(en) von außen. Die Beschränkung der Gesetzgebung auf den Bereich der Montanindustrie weckte zudem keine weiteren Interessen in Preußen.

politische Bedeutung.¹³ Der größte Teil derjenigen, die durch das PBG in die knappschaftliche Sozial- und damit auch Rentenversicherung eingegliedert werden sollten, war außerdem bereits vor 1854 durch die Mitgliedschaft in einer Knappschaftskasse nicht nur gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod, sondern auch gegen Krankheit und Unfall abgesichert.¹⁴ Für diesen Personenkreis bestand also ein Interesse an einer gesetzlichen Regelung nur insofern, als man so ihre Leistungsansprüche an die Knappschaftskasse gesetzlich untermauert hätte. Ein sehr viel regeres Interesse am PBG mußten natürlich die Arbeiter der Montanindustrie haben, die durch das PBG vom „Outsider“, also Nicht-Knappschaftsmitglied, zum „Insider“, d. h. Knappschaftsmitglied, geworden wären. Ein klares „pro“ oder „contra“ dieser Interessengruppe ist allerdings nicht auszumachen, da der sozialen Sicherung im Knappschaftsverband die zwangsweise Abführung von Teilen des Lohns gegenüberstand.¹⁵

Die Unternehmer (der Montanwirtschaft) hatten durch das Dreiklassenwahlrecht mehr Möglichkeiten zur politischen Einflußnahme. Als unternehmerische Interessen dieser Gruppe können Gewinnstreben¹⁶, Bindung des betriebsspezifischen Wissens der Arbeiterschaft an das Unternehmen¹⁷ und Schutz vor unliebsamer Konkurrenz¹⁸ angenommen werden. Das PBG ermöglichte den Unternehmern der Montanindustrie, wie gezeigt werden wird, die Verfolgung der genannten Interessen.

Das politische System Preußens in der Mitte des 18. Jahrhunderts war, wie bereits erwähnt, durch das Dreiklassenwahlrecht geprägt. Politisch bedeutende gesellschaftliche Klassen waren der Adel und das Großunternehmertum. Ihr Hauptziel muß im persönlichen Machterhalt gesehen werden.¹⁹ Bei der Verfolgung dieses Ziels rückte mit fortschreitender Industrialisierung

13 Gewerkschaften waren in diesem Zeitabschnitt noch keine politisch relevante Größe. Die damals schon existierenden Knappschaftsvereine nahmen für ihre Mitglieder keine politischen Funktionen bzw. Interessen wahr.

14 Vgl. Höffner, J., Sozialpolitik im deutschen Bergbau, Münster 1956, S. 48.

15 Da sich diese Personen vor 1854 freiwillig hätten versichern können, dies aber nicht taten, kann ein „contra“ im Hinblick auf das PBG vermutet werden. Allerdings bestanden vor 1854 nicht überall Knappschaftskassen, so daß die Nicht-Mitgliedschaft eine Nicht-Möglichkeit zur Mitgliedschaft gewesen sein könnte, was ein „pro“ im Hinblick auf das PBG wahrscheinlicher erscheinen läßt.

16 Entsprechend der auch heute noch in der Ökonomie verwendeten Gewinnmaximierungsannahme.

17 Bergarbeiter erhielten eine nach damaligen Begriffen sehr intensive und spezialisierte Ausbildung, die dem Unternehmer entsprechende Kosten verursachte. Eine Amortisation dieser Kosten war nur bei einer möglichst langen Bindung des Wissens, d. h. der Arbeiter, an den Betrieb möglich; vgl. Gladen, A., a. a. O., S. 29 ff.

18 Der Protektionismus fand in der Außenwirtschaft (Deutscher Zollverein von 1834) und in der inneren Wirtschaftspolitik (Patentübereinkunft von 1849) seinen Niederschlag; vgl. Zöllner, D., Landesbericht Deutschland, in: Köhler, P. A./Zacher, H. F. (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin 1981, S. 59.

19 Dieses Ziel wird heute in der Public-Choice-Theorie als das dominierende Ziel der Regierenden angesehen; vgl. z. B. Frey, B. S., Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 136.

die immer größer werdende Arbeiterklasse in das Blickfeld der Regierenden.²⁰ Die Gemeinden - als Träger kommunaler Fürsorge²¹ - sahen sich aufgrund demographischer Entwicklungen²² zunehmenden finanziellen Belastungen ausgesetzt. Politischer Friede zwischen dem Abgeordnetenhaus und den Gemeinden (und damit der Machterhalt ersterer) konnte durch eine Entlastung letzterer erreicht werden.

Ob oder wie die verschiedenen Interessengruppen auf die Gesetzgebung zum PBG einwirkten, mag in einer politikwissenschaftlichen Untersuchung von Interesse sein. In dieser ökonomischen Analyse der GRV bzw. des PBG würden solche Betrachtungen zu weit führen. Hier soll vielmehr eine Beschränkung auf eine Ergebnis- und Wirkungsanalyse vorgenommen werden - zumal die Ergebnisse Rückschlüsse auf die Einflußnahme der verschiedenen Interessengruppen zulassen.

Teile der im folgenden behandelten Regelungen des PBG sind nicht rein rentenversicherungsrechtlicher Natur. Da sie aber *auch* rentenversicherungsrechtliche Relevanz besitzen, werden sie unter dem genannten Oberbegriff behandelt.

1.1.1 Explizite Regelungen

„Alle in dem festgestellten Bezirke beschäftigten Arbeiter, welche zu den im Statute näher bezeichneten Kategorien gehören, sind dem Vereine beizutreten verpflichtet.“²³

Vor dem Erlaß des PBG war die Mitgliedschaft in einer Knappschaftskasse freiwillig. Das PBG verpflichtete aber keineswegs alle im Bergbau beschäftigten Arbeiter zur Mitgliedschaft. Die „... im Statute näher bezeichneten Kategorien ...“ unterschieden ständige und unständige Mitglieder, wobei höher Qualifizierte als ständige, weniger Qualifizierte, die aber Ambitionen zur Höherqualifizierung zeigten, als unständige Mitglieder bezeichnet wurden.²⁴ Sonstige Arbeiter, die nicht die Kriterien für eine ständige oder unständige Mitgliedschaft erfüllten, waren nicht verpflichtet, der Knappschaftskasse beizutreten. Für den nicht unerheblichen Teil derjenigen, die bereits vor 1854 Mitglied einer Knappschaftskasse waren, änderte die

20 Die Märzrevolution (1848), das „Kommunistische Manifest“ (1848) von Karl Marx und Friedrich Engels sowie die politischen Entwicklungen im Ausland (vor allem in Frankreich) trugen sicher nicht zur Beruhigung der Regierenden in Deutschland bzw. in Preußen bei.

21 Seit dem Reichstag zu Lindau 1497; vgl. Fischer, W., *Armut in der Geschichte*, Göttingen 1982, S. 34.

22 Vgl. Alber, J., *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt 1982, S. 122 ff.; Fischer, W., a. a. O., S. 56 ff.; Gladen A. a. a. O., S. 2; Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1994, S. 26 ff.; Tennstedt, F., *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981, S. 69 ff.

23 § 2 Nr. 2 PBG.

24 Vgl. beispielsweise das Knappschaftsstatut des Saarbrücker Knappschaftsvereins, auszugsweise in: Klein, J., a. a. O., S. 42 ff.

Zwangsmitgliedschaft insofern etwas, als ihnen jetzt der Austritt aus der Knappschaftskasse verwehrt war, solange das Beschäftigungsverhältnis bestand und die Kriterien einer ständigen oder unständigen Mitgliedschaft erfüllt waren.²⁵ Arbeiter, welche die Kriterien der ständigen oder unständigen Mitgliedschaft erfüllten, bisher aber noch nicht Mitglied einer Knappschaftskasse waren, mußten jetzt der für sie zuständigen Knappschaftskasse beitreten. Das stellte in zweifacher Hinsicht eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit²⁶ der Betroffenen dar. Zum einen mußten sie Mitglied einer Knappschaftskasse werden, obwohl das, aus ihrem vorherigen Verhalten schließend, nicht ihrer Vorstellung zur Verwendung ihrer finanziellen Mittel entsprach. Zum anderen konnten sie *nur* bei der für sie zuständigen Knappschaftskasse Mitglied werden. Eine Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Knappschaftskassen sah das PBG nicht vor. Die Bergarbeiter wurden durch die Verpflichtung zur Mitgliedschaft in der zuständigen Kasse an das Unternehmen gebunden, das den Knappschaftsverein nach Maßgabe des PBG gebildet hatte. Diese Bindung an das Unternehmen bedeutet, daß die oben genannten Unternehmerinteressen durch das PBG verfolgt wurden: durch die Bindung der Arbeiter an das Unternehmen wurde ihr Wissen an das Unternehmen gebunden und so die Ausnutzung von Lerneffekten und Realisierung von Kostenersparnissen möglich. Außerdem wurde durch die Zwangsmitgliedschaft ein Abwerben gut ausgebildeter Arbeiter durch Konkurrenten erschwert.²⁷

Durch die Regulierung der Mitgliedschaft für die ständigen und unständigen Mitglieder der Knappschaftsvereine sicherten sich die Politiker die Unterstützung der Unternehmerschaft, die durch diese Regelung ihre Ziele verfolgt sahen. Durch die Zwangsmitgliedschaft für den im PBG bestimmten Personenkreis wurde aber auch das Risiko beseitigt, daß die Personen, die vorher Nicht-, jetzt aber Zwangsmitglied waren, bei Eintritt der über das PBG abgesicherten Risiken der Gemeinschaft, genauer: den Gemeinden, zur Last fallen. C. p. trat somit eine finanzielle Entlastung der Gemeinden ein, und die Regierenden konnten sich ihren Machterhalt sichern.²⁸

25 Der Austritt aus der Knappschaftskasse war vor dem PBG prinzipiell möglich. Da der Austritt aber mit dem Verlust aller eingezahlten Beiträge und aller Leistungsansprüche einherging, wurde ein solches Verhalten fast nie praktiziert; vgl. Thielmann, H., a. a. O., S. 38.

26 Während die (formale) Handlungsfreiheit auf die Gleichheit vor dem Gesetz und den Schutz vor staatlicher Willkür abstellt, wird unter (materialer) Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit die Abwesenheit von Zwang durch Dritte verstanden; vgl. Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart/Jena/New York 1993, S. 30.

27 Ein Bergarbeiter hätte c. p. einem Wechsel des Arbeitsplatzes nur dann zugestimmt, wenn er auch für die verlorengegangenen Beiträge zu seiner Knappschaftskasse entschädigt worden wäre.

28 Unter Beibehaltung des Dreiklassenwahlrechts.

Betreffs der Risiken Alter, Invalidität und Tod sah das PBG als Mindestleistungen die Versorgung eines invaliden Knappschaftsmitglieds durch eine Invalidenrente²⁹, die Versorgung der Witwe eines Knappschaftsmitglieds bis zu deren Wiederverheiratung oder Tod³⁰ sowie Erziehungsrente für Waisen der Knappschaftsmitglieder vor.³¹ Eine Absicherung der Knappschaftsmitglieder gegen das Risiko Alter war im PBG nicht vorgesehen.³² Die Leistungen, die vor dem Erlaß des PBG von Verein zu Verein differieren konnten, erhielten durch das PBG einen Minimalstandard. Nach oben war die Leistungshöhe offen und konnte durch die Statuten der jeweiligen Knappschaft geregelt werden. In Anbetracht der zur damaligen Zeit üblichen Kinderarbeit war vor allem die Waisenversorgung bis zu deren 14. Lebensjahr ein bedeutender Fortschritt in der gesetzlichen Absicherung des Risikos Tod.³³ Eine Absicherung der Witwen von Knappschaftsmitgliedern war auch schon vor dem PBG in den meisten Knappschaftsstatuten und Bergordnungen vorgesehen; sie stellte keine bedeutende Verbesserung der Lage der Witwen dar - zumal die vorgesehenen Leistungen äußerst knapp bemessen waren.³⁴

Eine Besonderheit des Leistungskataloges des PBG ergab sich aus dem in den Knappschaftsstatuten festgeschriebenen Klassenwesen. Einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen der Knappschaftskasse bei Eintritt des Risikos Invalidität oder Tod hatten nur die ständigen Mitglieder.³⁵ Unständige Mitglieder waren gegen diese Risiken nur abgesichert, wenn die Knappschaftsstatuten entsprechende Leistungen - über die gesetzliche Verpflichtung hinaus - vorsahen. Diese Regelung ist unter drei Gesichtspunkten zu betrachten: Zum ersten begrenzte man durch die Beschränkung der Invaliditäts- und Todesfalleistungen auf ständige Mitglieder die für die Versorgung der Bergarbeiter notwendigen finanziellen Mittel. Da diese zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer aufzubringen waren, verhinderte diese Regelung vor allem eine weitergehende Belastung der Montanunternehmer.³⁶ Zum zweiten wurde

29 Vgl. § 3 Nr. 3 PBG.

30 Vgl. § 3 Nr. 5 PBG.

31 Vgl. § 3 Nr. 6 PBG.

32 Die Ansicht, daß hohes Alter kein Risiko, sondern für den Betroffenen ein Glücksfall sei, hielt sich noch bis zur Diskussion um die Invaliditäts- und Altersversicherung der Bismarck-Ära; vgl. Tennstedt, F., a. a. O., S. 182.

33 Vgl. Klein, J., a. a. O., S. 41; Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 20 f., Syrup, F./Neuloh, O., Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839 - 1939, Stuttgart 1957, S. 52 und S. 64; Zöllner, D., a. a. O., S. 63.

34 Vgl. Klein, J., a. a. O., S. 40.

35 Unständige Mitglieder hatten nach § 3 Nr. 4 PBG lediglich Anspruch auf einen Zuschuß zu den Begräbniskosten.

36 Eine relativ unelastische Nachfrage der Industrie nach Produkten der Montanwirtschaft - Importe waren entweder ohnehin teurer oder wurden durch Zölle verteuert - hätte zwar eine Überwälzung der zusätzlichen Kosten einfach gemacht. Es ist aber wegen des Einflusses der Großindustrie im Parlament anzu-

durch die Beschränkung des vollständigen Leistungskataloges auf die ständigen Mitglieder für die unständigen Mitglieder ein Anreiz zur Qualifikation und „Bewährung“ geschaffen. Die Bewährung bestand im allgemeinen in langer Betriebszugehörigkeit und besonderem Fleiß.³⁷ Die Regelung sorgte somit für eine dauernde Versorgung der Betriebe mit nach höheren Weihen, d. h. ständiger Mitgliedschaft, strebenden Nachwuchskräften. Drittens kann die Beschränkung der Leistungen für Invalidität und Tod auf die ständigen Mitglieder als eine Entschädigung für die „Herabwürdigung“ der *Bergleute* zu *Bergarbeitern* gesehen werden.³⁸ Die Befürchtung, kraft Gesetzes den Fabrikarbeitern gleichgestellt zu werden, konnte durch diese Regelung zumindest unter den ständigen Mitgliedern der Knappschaftsvereine entkräftet werden.

Es bleibt zu bemerken, daß durch das PBG die Leistungen der Knappschaftskassen bei Eintritt eines der o. a. Risiken der Höhe nach keine wesentlichen Verbesserungen erfuhren.

Das PBG sah vor, daß

„... die zu den ... bezeichneten Leistungen ... erforderlichen Mittel ... durch Geldbeiträge beschafft (werden), welche die Arbeiter im Verhältnisse ihres Arbeitslohnes ... zu entrichten haben ...“³⁹

Der Arbeitgeber hatte laut PBG die Hälfte des Beitrags zu leisten⁴⁰ und war für die Einziehung und Abführung der Beiträge verantwortlich.⁴¹ Aufgrund seiner Machtstellung konnte der Unternehmer allerdings seinen Beitragsanteil verweigern, ohne das in § 11 PBG angedrohte Zwangsverfahren befürchten zu müssen.⁴² Für die Bergarbeiter, die bereits vor 1854 Mitglied einer Knappschaftskasse waren, trat somit rechtlich durch die hälftige Übernahme ihrer Beiträge eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation ein⁴³, auch wenn diese Entlastung aus den genannten Gründen nicht immer wirksam wurde. Den bisher keiner Knappschaft angehörenden Bergarbeitern wurde durch das PBG ihre Entscheidungsfreiheit beschnitten: Durch den Zwang zur Mitgliedschaft in einer Knappschaftskasse wurde ihnen auch der Beitragszwang auferlegt. Ob diesem Personenkreis durch die Entlastung im Hinblick auf die

nehmen, daß eine Überwälzung der Kosten durch eben diese Kostenbegrenzung abgemildert werden sollte.

37 Vgl. z. B. § 14 des Statuts des Saarbrücker Knappschaftsvereins, in: Klein, J., a. a. O., S. 44.

38 Vgl. Thielmann, H., a. a. O., S. 48 f.

39 § 4 Nr. 1 PBG (Einfügung durch den Autor).

40 Vgl. § 4 Nr. 1 PBG.

41 Vgl. § 11 Nr. 1 PBG.

42 Aufkündigungen gegen den Arbeitgeber wurden mit der Entlassung quittiert. Für den betroffenen Arbeiter bedeutete das meist den Verlust seiner Existenzgrundlage (auch wenn viele Bergarbeiter Nebenerwerbslandwirte waren).

43 Ältere Bergordnungen sahen zwar eine (finanzielle) Fürsorgepflicht der Arbeitgeber vor; eine Beteiligung am Knappschaftsbeitrag war allerdings nicht vorgesehen; vgl. Klein, J., a. a. O., S. 13 ff.; Thielmann, H., a. a. O., S. 27 f.

Alters- und Invaliditätsvorsorge in Verbindung mit der Belastung durch die Versicherungsbeiträge eine finanzielle Verbesserung oder Verschlechterung widerfahren ist, läßt sich aufgrund mangelnder statistischer Daten nicht belegen.

§ 5 PBG sah eine beschränkte Selbstverwaltung der Knappschaftsvereine vor. Die Beschränkung der Selbstverwaltung erfolgte zum einen durch die Unterstellung des Knappschaftsvorstandes unter die Aufsicht des Bergamtes. Zum anderen wurde die Selbstverwaltung durch die Machtstellung der Arbeitgeber beschränkt: die Arbeitnehmervertreter, die mit den Arbeitgebervertretern den Knappschaftsvorstand jeweils hälftig besetzen sollten⁴⁴, unterlagen erstens der Akzeptanz des Arbeitgebers⁴⁵ und waren zweitens für eine solche Aufgabe meist nicht geeignet und nicht ausgebildet.⁴⁶ Den Unternehmern wie den Politikern mußte eine solche Regelung sehr zupaß kommen, gab sie doch den Schein einer, wenn nicht gar demokratischen, so doch die Arbeiter stärker beteiligenden betrieblichen Sozialpolitik, ohne den Einfluß der Unternehmer oder der Politiker zu gefährden.

1.1.2 Implizite Regelungen

Die soziale Sicherung - auch betreffs der Risiken Alter, Invalidität und Tod - arbeitete vor dem PBG meist nach dem Prinzip der Fürsorge, d. h., Leistungen wurden nur bei Bedürftigkeit gewährt. Außerdem war die Höhe der Leistungen in das Ermessen des Leistungsträgers (Gemeinden, Kirchen, Bruder- oder Knappschaften) gestellt. Das PBG brachte in dieser Hinsicht einen entscheidenden Wandel: Bei Eintritt des Risikos Invalidität oder Tod (oder Krankheit) waren mindestens die im PBG festgeschriebenen Leistungen zu gewähren - ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit des Empfängers. Das bedeutete eine Abwendung vom Fürsorgeprinzip. Bezieht man die Beitragsverpflichtung der Arbeiter mit in die Betrachtung ein, kann von einer Hinwendung zum Vorsorgeprinzip, d. h. zum Prinzip der sozialen Versicherung, gesprochen werden.⁴⁷ Wie bereits oben erwähnt, sah das PBG Beitragszahlungen der Knappschaftsmitglieder in der Weise vor, daß die Beitragseinnahmen zur Deckung der Ausgaben zu verwenden waren.⁴⁸ Eine Kapitalbildung zur Deckung der von den Mitgliedern erworbenen Ansprüche war nicht vorgesehen. Die Beiträge der Knappschaftsmitglieder sollten allerdings nicht nur die notwendigen Ausgaben für die vorgesehenen Leistungen decken. Sie sollten auch eine Art „Schwankungsreserve“ - für den Fall soziodemographischer Verände-

44 Vgl. § 5 PBG.

45 Thielmann, H., a. a. O., S. 48 f.

46 Thielmann, H., a. a. O., S. 49.

47 Dieser Übergang bereitete allerdings wegen fehlender versicherungsmathematischer Daten einige Schwierigkeiten; vgl. Thielmann, H., a. a. O., S. 48.

48 Vgl. § 4 Nr. 1 PBG.

rungen in der Struktur der Leistungsempfänger - finanzieren.⁴⁹ Somit ist der Finanzierungsgrundsatz der Knappschaftsvereine nach dem PBG eindeutig als Umlageverfahren zu identifizieren, wie es - dem Grundsatz nach - noch heute in der GRV praktiziert wird.⁵⁰

1.1.3 Weiterentwicklungen bis zur Kaiserzeit

Die Weiterentwicklungen des Knappschafts- und damit auch des Rentenversicherungsrechts sind zum einen in der steigenden politischen Bedeutung der Arbeiterschicht begründet. Konkrete gesetzliche Reaktionen sind in der Abschaffung des Direktionalprinzips (1861) und in der Stärkung der Selbstverwaltung durch das *Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten* (ABG) vom 24. Juni 1865 zu sehen.⁵¹ Zum anderen gewinnt in dieser Zeit eine neue gesellschaftliche Schicht an Größe und Einfluß: die Angestellten. Dieser Entwicklung trägt das ABG dadurch Rechnung, daß es für Werkbeamte und Verwaltungsbeamte des Knappschaftsvereins eine freiwillige Versicherung einführt.⁵²

1.1.2 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung im Kaiserreich

War die Zeit vor dem Kaiserreich - im speziellen das PBG - als Ursprung rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung zu identifizieren, so ist das Kaiserreich vor allem durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs rentenversicherungsrechtlicher Regelungen im Hinblick auf den versicherten Personenkreis, die versicherten Risiken sowie die gesetzliche Fundierung der Rentenversicherung gekennzeichnet. Dabei sind vier Gesetzestexte, welche die Ausweitungstendenzen im Zeitablauf belegen, von besonderem Interesse:

- das *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* von 1889 - inklusive seiner Fortschreibung im
- *Invalidenversicherungsgesetz* von 1899,
- die *Reichsversicherungsordnung* von 1911 und
- das *Versicherungsgesetz für Angestellte*, ebenfalls von 1911.

Von besonderem Interesse sind diese Gesetze deshalb, weil sie - aufbauend und inspiriert von der knappschaftlichen Rentenversicherungsgesetzgebung - die Grundlagen für die Erweite-

49 Vgl. Thielmann, H., a. a. O., S. 47 f.

50 Vgl. § 153 SGB VI.

51 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 37.

52 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 38.

rung des Versichertenkreises, der Leistungen und der versicherten Risiken legten und Organisationsformen im Bereich der GRV schufen, die größtenteils noch heute erhalten sind.⁵³

Als Interessengruppen an einer rentenversicherungsrechtlichen Gesetzgebung können in diesem Zeitabschnitt Arbeiter, Angestellte, Unternehmer und Politiker unterschieden werden. Anders als im Preußen der vierziger und fünfziger Jahre war die Arbeiterbewegung im letzten Quartal des 19. Jahrhunderts zu einer politisch relevanten Größe gediehen. Allein die Zahl der Arbeiter stellte für die liberal-konservative herrschende Klasse ein „Drohpotential“ dar.⁵⁴ Zudem organisierten sich die Arbeiter in Parteien⁵⁵ und Gewerkschaften.⁵⁶ Bei dieser Analyse ist nun zu berücksichtigen, daß nicht die vergleichsweise gut gesicherten Bergarbeiter im Mittelpunkt der Betrachtung standen; ebensowenig hatten die im sozialen Gefüge an unterster Stelle stehenden Heimarbeiter, Landarbeiter oder Diensthöten genügend politischen Einfluß oder Relevanz, um eine rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung initiieren oder beeinflussen zu können. Die politisch relevante Zielgruppe waren die gewerblichen Fabrikarbeiter. Von ihnen ging für das politische System die größte Gefahr aus.⁵⁷ Entsprechend mußte sich eine rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung, die diesen Personenkreis für sich gewinnen wollte, besonders an sie richten und sich an ihren Wünschen orientieren. Ohne Schutz gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod⁵⁸ war das Hauptinteresse der Arbeiter auf die Deckung eben dieser Risiken gerichtet.⁵⁹

53 So z. B. die eigenständige Angestelltenversicherung, die Landesversicherungsanstalten und die Sozialgerichtsbarkeit.

54 Vgl. Hoffmann, W. G., Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965, S. 200 f.

55 Vor allem im Allgemeinen Deutschen Arbeiterverein (1863 unter Führung von Ferdinand Lasalle gegründet) und in der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (1869 unter Einfluß von August Bebel und Karl Liebknecht gegründet); vgl. Gladen, A., a. a. O., S. 50; Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 52 ff.; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 79 ff.; Tennstedt, F., a. a. O., S. 131 ff.; Zöllner, D., a. a. O., S. 66.

56 Vor allem in sozialistischen oder freien Gewerkschaften. Die christlichen Gewerkschaften sowie die Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften spielten - bezogen auf ihre Mitgliederzahl - eine eher unbedeutende Rolle; vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 63 ff.; Zöllner, D., a. a. O., S. 101.

57 Zumal den (Fabrik-)Arbeitern durch das in der Reichsverfassung von 1871 vorgesehene allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht ein gewisses Maß an Wahlernacht zukam. Dieses wurde allerdings durch eine Einteilung der Wahlkreise derart eingeschränkt, daß die liberal-konservativen Kräfte lange Zeit die Mehrheit der Abgeordneten im Reichstag stellen konnten - obwohl sie nicht mehr über eine Stimmenmehrheit in der Gesamtbevölkerung verfügten; vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 102.

58 Traditionelle Sicherungssysteme, wie z. B. die Familie oder die gutsherrschaftliche Fürsorgepflicht, gingen mit der Industrialisierung und der damit einhergehenden Ost-West-Binnenwanderung in die wirtschaftlichen Zentren im Westen des Deutschen Reiches verloren; vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 26 ff.; Zöllner, D., a. a. O., S. 62 f.

59 Anderweitige Interessen der Arbeiter, wie die Deckung anderer Risiken (beispielsweise Krankheit oder Unfall), politische oder betriebliche Mitbestimmung können und sollen in diesem Zusammenhang nicht betrachtet werden. Zu anderen Zielen der Arbeiter vgl. z. B. Köhler, P. A./Zacher, H. F. (Hrsg.), Beiträge

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich im Deutschen Reich eine gesellschaftliche Schicht abhängig Beschäftigter, die sich in Ausbildung, Tätigkeiten und Bezahlung von den Arbeitern unterschied und sich - in einer Art abgewandeltem marxistischen Klassenbewußtsein - von den Arbeitern distanzierte.⁶⁰ die Angestellten. Grundsätzlich kann auch bei den Angestellten Interesse an einer Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod unterstellt werden. Allerdings ist ihr Interesse geringer einzustufen, weil durch ihren höheren Verdienst tendenziell eine bessere Eigenvorsorge möglich war. Mit zunehmender Zahl und „Klassenbewußtsein“ der Angestellten kann auch unterstellt werden, daß sie, sofern gesetzliche Regelungen betreffs der Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod erlassen worden wären, andere, für sie bessere Regelungen erwarteten.⁶¹

Die Fabrikunternehmer des späten 19. Jahrhunderts konnten aus finanzieller Sicht mit der aktuellen Situation zufrieden sein. Die prosperierende Wirtschaft sicherte ihnen einen stetigen Zustrom an gelernten, vor allem aber an ungelernten und somit besonders billigen Arbeitskräften. Finanzielle Verpflichtungen über die Lohnzahlungen hinaus bestanden i. a. nicht.⁶² So ist es auch kaum verwunderlich, daß Forderungen nach einer obligatorischen Arbeiterversicherung - auch im Hinblick auf die Risiken Alter, Invalidität und Tod - aus dem Unternehmerlager fast ausschließlich von Seiten der Montanunternehmer laut wurden.⁶³ Da diese zur Beteiligung an den Beiträgen zur Sozialversicherung ihrer Arbeiter herangezogen wurden, hatten sie c. p. einen höheren Preis für das Gut Arbeit zu zahlen als die Fabrikunternehmer. In Anbetracht der erstarkten Arbeiterbewegung war an eine Abschaffung dieser Verpflichtung nicht zu denken, so daß das Ziel eines „einheitlichen“ Preises für das Gut Arbeit nur über eine obligatorische Sozialversicherung der Arbeiter mit Arbeitgeberanteilen zu den Beiträgen erreichbar schien.⁶⁴ Daß die Fabrikunternehmer ihre sozialpolitische Abstinenz auf Dauer nicht beibehalten konnten, ergab sich aus dem Erstarken der Arbeiterbewegung, die politisch in der zunehmenden Zahl der Stimmen und der - aufgrund der erwähnten Wahlkreiseinteilung unter-

zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983; Lampert, H. Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O.; Tennstedt, F., a. a. O.

60 Die Möglichkeit einer Gleichstellung mit den Fabrikarbeitern war schon für die Bergarbeiter, die über das PBG sozial abgesichert werden sollten, eine beängstigende Vorstellung; vgl. Thielmann, H., a. a. O., S. 48 f.

61 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 110 f.

62 Vgl. Ullmann, H. P., Deutsche Unternehmer und Bismarcks Sozialversicherungssystem, in: Mommsen, W. J. (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 - 1950, Stuttgart 1982, S. 148. Ausnahmen stellten freiwillige Verpflichtungen der Arbeitgeber dar; vgl. Hellwig, F., Carl-Ferdinand Freiherr von Stumm-Halberg (1836 - 1901), Heidelberg/Saarbrücken 1936, S. 333 ff.; Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 42 ff.

63 Besonders aktiv trat dabei Freiherr von Stumm-Halberg, Inhaber der Halberg-Hütte, auf. Als Abgeordneter initiierte er 1878/79 sogar Reichstagsdebatten zur Einführung einer obligatorischen Alters- und Invaliditätsversicherung; vgl. Hellwig, a. a. O., S. 210 ff.

64 Vgl. Ullmann, H. P., a. a. O., S. 151.

proportional - steigenden Zahl der Abgeordnetenmandate der SPD im Deutschen Reichstag⁶⁵ ihren Niederschlag fand (vgl. Tabelle 1). Eine Strategie der langfristigen Gewinnmaximierung erforderte somit für die Fabrikunternehmer entweder den offenen Konflikt mit der Arbeiterschaft bzw. der Sozialdemokratie - die mangelnden Erfolgsaussichten einer solchen Verhaltensweise waren jedoch unverkennbar. Oder aber die Fabrikunternehmer stellten sich auf die Seite der Montanunternehmer wie v. Stumm-Halberg und forderten und finanzierten eine obligatorische Arbeiter-, vor allem Alters- und Invaliditätsversicherung, mit.⁶⁶ Wie sich aus dem weiteren Verlauf der Geschichte ergibt, erschien offenbar den meisten Unternehmern letztere Strategie als die erfolgversprechendere.

Tabelle 1: Ergebnisse der Wahlen zum Reichstag des Deutschen Reiches nach Stimmen und Mandaten der SPD (1871 - 1912)

Jahr	SPD-Stimmen ⁶⁷	SPD-Stimmen ⁶⁸	Mandate ⁶⁹	Mandate ⁷⁰
1871	124,7	3,0	2	0,5
1874	352,0	6,8	9	2,3
1877	493,3	9,1	12	3,0
1878	437,1	7,6	9	2,3
1881	312,0	6,1	12	3,0
1884	550,0	9,7	24	6,0
1887	763,1	10,1	11	2,8
1890	1.427,3	19,7	35	8,8
1893	1.786,7	23,3	44	11,1
1898	2.107,1	27,2	56	14,0
1903	3.010,8	31,7	81	20,3
1907	3.259,0	28,9	43	10,8
1912	4.250,4	34,8	110	27,7

Quelle: Vogel, B./Nohlen, D./Schultze, R., Wahlen in Deutschland, Berlin/New York 1971, S. 290 ff.

65 Vgl. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 58 ff.

66 Die Angestellten wurden von den Unternehmern durchaus als betriebswichtige Kräfte erkannt. Im Allgemeinen Preußischen Berggesetz war man schon 1865 dazu übergegangen, Angestellten - die im Montanbereich als Werk- und Verwaltungsbeamte titulierte wurden - eine freiwillige Mitgliedschaft in der knappschaftlichen Versicherung anzubieten. Daß man die Angestellten nicht auf Dauer von der beruhigenden Wirkung der Sozialversicherung ausschließen konnte, sie aber - aufgrund ihrer besonderen Stellung im Geschäftsbetrieb - auch nicht den Arbeitern gleichstellen konnte oder wollte, führte zu der noch zu erläuternden Form und Entwicklung der Angestelltenversicherung.

67 in Tausend.

68 in Prozent.

69 absolut.

70 in Prozent.

Bei der Zielbestimmung der Politiker kann zunächst auf die Überlegungen zurückgegriffen werden, die bei der Analyse des PBG angestellt wurden. Danach sind die Politiker primär an ihrem Machterhalt interessiert. Eine Besonderheit des Deutschen Reichstages war aber die Überschneidung von politischen und unternehmerischen Interessen: Zum einen waren Politiker oft auch als Unternehmer tätig, während Unternehmer sich zum anderen häufig in der Politik engagierten und Abgeordnetenmandate im Reichstag wahrnahmen.⁷¹ Wie teils schon gezeigt wurde, teils noch gezeigt werden wird, suchten die Unternehmer ihr Heil in der Einführung einer obligatorischen Arbeiterversicherung. Bei einer Überschneidung der Tätigkeitsmerkmale des Unternehmers und des Politikers war somit von letzter Seite keine entgegengesetzte (Re-)Aktion zu erwarten. Die „reinen“ Politiker sahen ihre Stellung hauptsächlich

„... von schlecht genährten, durch die Unsicherheit ihrer Existenz dem Staate gefährlichen Arbeitern“⁷²

bedroht. Wie oben gezeigt wurde, waren damit die für sozialdemokratisches Gedankengut empfänglichen Fabrikarbeiter gemeint. Folglich mußte sich das Interesse der reinen Politiker auf eine Besänftigung oder Ablenkung dieses Personenkreises konzentrieren.⁷³ Aus diesem Interesse und unter dem Einfluß der „Unternehmerpolitiker“ entstand die Idee einer obligatorischen Arbeiterversicherung, die

„... alle wirtschaftlich schwachen Gruppen ... vor den wesentlichen Gefahren, die ihre Existenz bedrohen, schützen würde ...“⁷⁴

„... die Massen (sollten) durch Wohltaten mit der Regierung verbunden und dem Einfluß der Agitation entzogen werden ...“⁷⁵

1.2.1 Das Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung

Das Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung (IAG) stellt das weitreichendste rentenversicherungsrechtliche Gesetzeswerk des Kaiserreiches dar. Das IAG ist eine bedeutende Weiterentwicklung rentenversicherungsrechtlicher Gesetzgebung auf dem Weg zu einer möglichst umfassenden GRV - bezogen auf den Versichertenkreis und den Leistungskatalog. Versicherungspflichtig kraft Gesetzes wurden durch das IAG alle Arbeiter, unabhängig

71 Ein Beispiel für den unternehmerisch tätigen Politiker ist Fürst Otto von Bismarck (der sich in der Landwirtschaft betätigte); vgl. Tampke, J., Bismarcks Sozialgesetzgebung: Ein wirklicher Durchbruch?, in: Mommsen, W. J. (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 - 1950, Stuttgart 1982, S. 89 f.; Tennstedt, F., a. a. O., S. 142 ff. Ein Beispiel für den politisch engagierten Unternehmer ist der bereits erwähnte Freiherr von Stumm-Halberg; vgl. Helliwig, F., a. a. O.

72 Otto von Bismarck, abgedruckt in: Tennstedt, F., a. a. O., S. 146.

73 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 40 f.

74 Tennstedt, F., a. a. O., S. 145 f.

75 Tennstedt, F., a. a. O., S. 146 (Einfügung durch den Autor).

von deren Einkommenshöhe.⁷⁶ Für Angestellte bestand eine Versicherungspflicht nur insoweit, als ihr Gehalt den Betrag von 2.000 Mark p. a. nicht überstieg.⁷⁷ Der Bundesrat wurde dazu ermächtigt, die Versicherungspflicht auf selbständige Betriebsunternehmer auszudehnen.⁷⁸ Die Versicherungspflicht für Arbeiter wurde im Hinblick auf die Interessenlage der Arbeiter, Unternehmer und Politiker beschlossen. Eine Versicherungspflichtgrenze war zum einen unerwünscht, weil man mit der Invaliditäts- und Altersversicherung nach Möglichkeit alle Arbeiter an die Versicherung und damit an den Staat bzw. die Regierung binden wollte. Zum anderen waren die Einkommen der Arbeiter so niedrig, daß - bei einer Versicherungspflichtgrenze, die sich an den durchschnittlichen Arbeitereinkommen orientiert hätte - die nicht Versicherungspflichtigen sich eine Eigenvorsorge nicht hätten leisten können und somit weiterhin eine potentielle Bedrohung für den Staat dargestellt hätten.⁷⁹ Bei den Angestellten hingegen war einerseits davon auszugehen, daß sie - aufgrund ihres höheren Einkommens - bei Überschreiten der Versicherungspflichtgrenze in der Lage seien, Eigenvorsorge zu betreiben. Andererseits wollte man die Angestellten, die aufgrund ihrer Ausbildung eher konservativen Wertvorstellungen anhängen, nicht den Arbeitern gleichstellen und dadurch ihr Verhältnis zu Staat und Regierung belasten. Mit der Möglichkeit, Betriebsunternehmer zwangsweise zu versichern, sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß auch der Besitz von Produktivkapital (Maschinen, Werkzeuge, Werkstatt etc.) in vielen Fällen nicht ausreichte, um eine finanzielle Sicherung für das Alter oder den Invaliditätsfall zu gewährleisten.⁸⁰

Für alle Versicherungspflichtigen galt, daß sie durch die Einführung der Versicherungspflicht in ihrer Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit beschnitten wurden. Sie wurden gezwungen, einen Teil ihres Einkommens einer gesetzlich bestimmten Verwendung zuzuführen. Versicherungsverträge außerhalb der GRV waren zwar zulässig⁸¹, befreiten aber nicht von der Versicherungspflicht in der GRV. Eine Wahlmöglichkeit bestand somit nur für diejenigen Personen, die neben den Beiträgen zur GRV auch noch Beiträge zu anderen Kassen erübrigen konnten.⁸² Bei den geringen Durchschnittseinkommen der damaligen Zeit war allerdings der Großteil der Versicherungspflichtigen darauf angewiesen, sich ausschließlich bei der GRV zu versichern. Durch die Versicherungspflicht entstand somit im Bereich der GRV ein „Zwangs-

76 Vgl. § 1 Abs. 1 IAG.

77 Vgl. § 1 Abs. 2 IAG.

78 Die Versicherungspflicht konnte nur auf „Ein-Mann-Unternehmen“ und „Subunternehmer“ ausgedehnt werden; vgl. § 2 IAG.

79 Vgl. Hoffmann, W. G., a. a. O., S. 91.

80 Vgl. Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 117.

81 Beispielsweise bei Knappschafts- oder sonstigen Hilfskassen.

82 Da allerdings die Leistungen anderer Kassen entsprechend der Leistung der GRV gekürzt werden konnten (vgl. § 36 IAG) und bei Hilfskassen kein Arbeitgeberanteil zu den Beiträgen vorgesehen war, war eine solche Zusatzversicherung meist nicht rentabel.

Monopol“: Geringverdiener hatten keine Alternative bei der Verwendung ihrer für die Alters- und Invaliditätsvorsorge bestimmten Mittel.

Das IAG sah als Leistungen eine Invalidenrente,⁸³ eine Altersrente⁸⁴ und Heilverfahren⁸⁵ vor. Eine Hinterbliebenenrente war nicht vorgesehen. Invalidenrente wurde dem Versicherten gewährt, der nicht mehr in der Lage war, mindestens ein Drittel des Verdienstes eines vergleichbaren gesunden Arbeiters zu verdienen.⁸⁶ Außerdem mußte eine Wartezeit von fünf Beitragsjahren erfüllt sein.⁸⁷ Altersrente bekam der Versicherte, der das siebzigste Lebensjahr vollendet hatte⁸⁸ und eine Wartezeit von 30 Beitragsjahren nachweisen konnte.⁸⁹ Auf Heilverfahren hatten die Versicherten keinen Rechtsanspruch. Die Versicherungsanstalten waren jedoch befugt, für Kranke ein Heilverfahren durchzuführen, wenn dadurch deren Invalidisierung verhindert werden konnte.⁹⁰ Die Kosten solcher Heil- und Vorsorgemaßnahmen waren von den jeweiligen Versicherungsanstalten - also von der Gesamtheit aller Versicherten - zu tragen. Invaliditäts- und Altersrentner erhielten durch den Reichszuschuß in Höhe von jährlich 50 Mark eine Grundrente.⁹¹ Invaliditätsrenten wurden von den Versicherungsanstalten um weitere 60 Mark jährlich aufgestockt.⁹² Darüber hinausgehende Rentenleistungen wurden nach den Lohnklassen, entsprechend denen die Versicherten Beiträge zu leisten hatten, differenziert.⁹³

Zweifelsohne ist die Einführung einer Invaliditäts-, mehr aber noch die einer Altersrente ein Schritt in Richtung der Absicherung der Risiken Invalidität und Alter. Allerdings darf deren Bedeutung nicht überbetont werden. Zum einen war die Höhe der Leistungen bei beiden Rentenarten kaum geeignet, eine Versorgung des Versicherten, geschweige denn seiner Angehörigen, sicherzustellen.⁹⁴ Zum anderen waren Invaliditäts- und Altersrenten keine gleichwertigen

83 Vgl. § 9 Abs. 2 IAG.

84 Vgl. § 9 Abs. 4 IAG.

85 Vgl. § 12 IAG.

86 Genau: weniger als ein Sechstel des Durchschnittslohnes zuzüglich einem Sechstel des dreihundertfachen, nach dem *Krankenversicherungsgesetz* von 1883 festgesetzten ortsüblichen Tagelohnes; vgl. § 9 Abs. 3 IAG.

87 Vgl. § 16 IAG; Übergangsregelungen für Invalide, welche die Wartezeit nicht erfüllen konnten, waren in § 156 IAG festgeschrieben.

88 Vgl. § 9 Abs. 4 IAG.

89 Vgl. § 16 IAG; Übergangsregelungen für ältere Arbeitnehmer, welche die Wartezeit nicht erfüllen konnten, waren in § 157 f. IAG festgeschrieben.

90 Vgl. § 12 Abs. 1 IAG. Eine besondere Rolle spielten die Heilverfahren der Versicherungsanstalten bei der Bekämpfung der Tuberkulose; vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 99.

91 Vgl. § 26 Abs. 4 IAG.

92 Vgl. § 26 Abs. 1 IAG.

93 Vgl. § 26 Abs. 1 f. IAG.

94 Vgl. Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 68; Tennstedt, F., a. a. O., S. 183 ff.; Zöllner, D., a. a. O., S. 97.

Leistungsansprüche. Das findet seinen Ausdruck einerseits in der bereits erwähnten Differenzierung des Grundbetrages, andererseits in expliziten gesetzlichen Regelungen, die der Invaliditätsrente Vorrang vor der Altersrente einräumten.⁹⁵ In der Folge war dann auch die Zahl der gewährten Invaliditätsrenten um ein Vielfaches höher als die Zahl der Altersrenten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Festgesetzte Invaliditäts- und Altersrenten (1891 - 1918)

Jahr	Invaliditätsrenten	Altersrenten	Jahr	Invaliditätsrenten	Altersrenten
1891	31	132.926	1905	122.868	10.692
1892	17.784	42.128	1906	110.969	10.666
1893	35.177	31.083	1907	112.220	10.813
1894	47.385	33.871	1908	116.852	10.986
1895	55.983	30.144	1909	115.264	11.003
1896	64.450	25.953	1910	114.661	11.612
1897	75.746	22.320	1911	118.150	11.588
1898	84.781	19.525	1912	124.825	12.111
1899	96.665	17.320	1913	134.160	11.906
1900	125.717	19.852	1914 ⁹⁶	130.617	10.828
1901	130.482	14.849	1915	99.115	11.406
1902	142.789	12.885	1916 ⁹⁷	105.673	94.930
1903	152.882	12.430	1917	101.296	71.576
1904	140.092	11.936	1918	109.335	43.053

Quelle: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes, verschiedene Jahrgänge

Als Mangel der Invaliditäts- und Altersversicherung ist die unzureichende Hinterbliebenenversicherung zu nennen. Eine Witwerversorgung war grundsätzlich nicht vorgesehen.⁹⁸ Für Witwen und hinterbliebene Kinder bestand - bei Erfüllung einer Wartezeit von fünf Beitragsjahren - die Möglichkeit einer hälftigen Erstattung der Beiträge des bzw. der Versicherten.⁹⁹

⁹⁵ Vgl. § 29 Abs. 2 IAG.

⁹⁶ Der zahlenmäßige Rückgang der Invaliditätsrenten in der Statistik des Reichsversicherungsamtes ist mit dem Ersten Weltkrieg zu erklären: Die Anerkennung der Invalidität wurde im Rahmen der Mobilmachung deutlich erschwert.

⁹⁷ 1916 wurde die Altersgrenze für die Bewilligung einer Altersrente von 70 auf 65 Jahre gesenkt.

⁹⁸ Das Fehlen einer Witwerrente läßt sich mit dem patriarchalischen Gesellschaftsverständnis erklären. Eine Ungleichbehandlung von Witwen und Witwern hat sich in Deutschland noch bis in die jüngere Vergangenheit (Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975; Neuregelung im Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) von 1985) gehalten.

⁹⁹ Vgl. § 31 IAG.

Diese Regelung stellt aber keine Versicherung entsprechend den Regelungen zur Invaliditäts- und Altersvorsorge dar. Die Monopolstellung des Staates als Rentenversicherer wurde hierbei vielmehr dazu benutzt, eine Umverteilung auf Kosten der Hinterbliebenen zu betreiben: War die Wartezeit erfüllt, verblieb die Hälfte, ohne Wartezeiterfüllung die Gesamtsumme der bisher gezahlten Beiträge der „Solidargemeinschaft“, d. h. der zuständigen Versicherungsanstalt.

Die Betrachtung des Leistungskataloges des IAG zeigt, daß den Zielen der Interessengruppen jener Zeit nur begrenzt Rechnung getragen wurde. Die Arbeiter waren mit den eher schlechten als rechten Leistungen nicht zufriedenzustellen und stellten somit weiterhin eine politische Gefahr dar. Die o. a. Ziele: Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod sowie Bindung der Arbeiter (und niedrig verdienender Angestellter) an den Staat bzw. die Regierung, wurden durch die im IAG festgelegte Ausgestaltung des Leistungskataloges der GRV nur teilweise oder sogar überhaupt nicht erreicht. Ob andere Regelungen des IAG in der Lage waren, den Zielerreichungsgrad in der einen oder anderen Interessengruppe zu verbessern, soll im folgenden überprüft werden.

Im Hinblick auf die Beiträge zur GRV sah das IAG eine gleichmäßige Aufteilung der Beitragslast auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor.¹⁰⁰ Zur Finanzierung der Leistungen reichten die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur GRV aber nicht aus; schließlich waren auch Leistungen für diejenigen Versicherten vorgesehen, denen die Wartezeiterfüllung nicht möglich war.¹⁰¹ Die vollständige Deckung der notwendigen Mittel war über den Reichszuschuß geregelt. Prinzipiell wäre natürlich auch eine reine Beitragsfinanzierung - durch höhere Beiträge - möglich gewesen. Wahrscheinlich sprachen aber polit-ökonomische Gründe für eine Bezuschussung der GRV durch das Reich. Eine abschließende, eindeutige und verlässliche Erklärung für die „Zuschußlösung“ gibt es nicht.¹⁰²

Die Beitragshäufteilung zwischen Arbeitgebern und -nehmern konnte von verschiedenster Seite positiv beurteilt werden: Die Beitragsbelastung der Arbeitnehmer verringerte sich durch den Arbeitgeberanteil.¹⁰³ Die Montanunternehmer sahen darin einen Schritt auf dem Weg zu einem einheitlichen Preis für das Gut Arbeit. Die übrigen Unternehmer versprachen sich von der Beitragshäufteilung eine Abwehr weitergehender Ansprüche der Arbeitnehmer. Die Politi-

100 Vgl. § 19 Abs. 2 IAG.

101 Vgl. die Übergangsregelungen in den §§ 156 und 157 IAG.

102 So wird der Reichszuschuß einerseits als in den nicht beitragsfinanzierten Renten nach §§ 156 und 157 IAG begründet gesehen (vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 97), während er andererseits als Kompensation für die durch die GRV entlastete staatliche Armenfürsorge gilt; vgl. Sander, C., Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung, o. J. (1968), S. 371 ff.; Zöllner, D., a. a. O., S. 91.

103 Auf die Beitragsteilung wird in Kapitel 2 genauer eingegangen werden.

ker schließlich konnten sich als Gesetzgeber die politische Verantwortlichkeit für diese Regelung zurechnen lassen.

Die oben beschriebenen Ziele der Interessengruppen wurden also durch die Ausgestaltung des Beitragswesens im IAG eher verwirklicht, als dies durch den Leistungskatalog der Fall war. Die gesetzlichen Regelungen des IAG im Hinblick auf das Beitragswesen erschöpften sich aber nicht nur im Finanziellen. Das IAG sah zum einen Beitragsjahre vor, die kürzer als ein Kalenderjahr waren.¹⁰⁴ Zum anderen wurden Anrechnungszeiten - beitragsfreie, aber rentensteigernde Zeiten - eingeführt.¹⁰⁵ Betrachtet man nun das im IAG festgeschriebene Beitragswesen als Ganzes, so läßt sich festhalten, daß damit vor allem die Arbeitnehmer begünstigt, aber c. p. auch andere gesellschaftlichen Kräfte zufriedengestellt werden konnten.

Bei der Organisation der GRV nach dem Muster der Invaliditäts- und Altersversicherung sind das Kapitaldeckungsverfahren, die Selbstverwaltung und die Sozialgerichtsbarkeit besonders hervorzuheben. Im Gegensatz zum PBG, das zur Finanzierung der knappschaftlichen Sozialversicherung ein Umlageverfahren vorsah, bestimmte das IAG das Kapitaldeckungsverfahren zum Finanzierungsmodus der GRV.¹⁰⁶ Das Kapitaldeckungsverfahren ermöglichte c. p. eine höhere Kapitalakkumulation als das Umlageverfahren¹⁰⁷ und eine ebensolche wurde von der prosperierenden und expandierenden Wirtschaft gebraucht. Außerdem war es dem Staat möglich, sich das Kapital der GRV kraft Gesetzes zur Verfügung stellen zu lassen, was im IAG auch explizit geschah.¹⁰⁸ Das Kapitaldeckungsverfahren wurde also zur Finanzierung staatlicher und wirtschaftlicher Interessen als das anzuwendende Finanzierungsverfahren in der GRV gewählt.¹⁰⁹ Die Selbstverwaltung der GRV war, wie auch die des PBG, beschränkt.¹¹⁰

104 Vgl. § 17 IAG; ein Beitragsjahr = 47 Kalenderwochen. Da Urlaub in Arbeitnehmerkreisen damals so gut wie unbekannt war, stellte diese Regelung eine nicht unerhebliche Besserstellung der Arbeitnehmer dar: Die für die Altersrente erforderliche Wartezeit von 30 Beitragsjahren konnte bei fortdauernder Beschäftigung binnen 27 Kalenderjahren erreicht werden.

105 Dazu zählten Wehr- und Kriegsdienstzeiten sowie in begrenztem Umfang Krankheitszeiten; vgl. § 17 Abs. 2 ff., § 28 und § 33 Abs. 3 IAG.

106 Vgl. § 20 IAG.

107 Im Umlageverfahren werden die Ausgaben zuzüglich einer Schwankungsreserve durch die laufenden Beiträge gedeckt; vgl. § 153 Abs. 1 SGB VI. Im Kapitaldeckungsverfahren wird der Kapitalwert der künftig anfallenden Leistungen zuzüglich sonstiger Kosten (Verwaltung, Reserven etc.; vgl. § 20 IAG) angesammelt. Somit ist nur bei einer außerordentlich hohen Schwankungsreserve im Umlageverfahren eine höhere Kapitalakkumulation als im Kapitaldeckungsverfahren denkbar.

108 Z. B. durch die Verpflichtung, die Gelder „mündelsicher“, d. h. in der Regel in Staatspapieren, anzulegen; vgl. § 129 IAG.

109 Welche Versuchung der in der Folge immense Kapitalstock der GRV für staatliche Stellen darstellte, wird vor allem durch die Folgen der beiden Weltkriege deutlich: Jedesmal wurde der Kapitalstock der GRV fast vollständig in Staatspapieren angelegt, die durch die nachfolgenden Inflationen bzw. Währungsreformen wertlos wurden und so den Versicherten bzw. den Versicherungsanstalten verloren gingen; vgl. Sander, C., a. a. O., S. 376 und S. 379; Zöllner, D., a. a. O., S. 118 und S. 134 f.

110 Vgl. §§ 48 ff. IAG.

Zum einen unterstand die GRV der Aufsicht des Reichsversicherungsamtes¹¹¹ bzw. - sofern existent - der Landesversicherungsämter.¹¹² Zum anderen waren zwar von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch besetzte Verwaltungsorgane der GRV vorgesehen¹¹³, durch eine arbeitgeberfreundliche Definition des Begriffs „Arbeitgeber“¹¹⁴ sowie die Entscheidungsgewalt des Vorsitzenden bei Stimmengleichheit¹¹⁵ konnte allerdings von einer paritätischen Selbstverwaltung keine Rede sein. Erklärbar ist die Beschränkung der Selbstverwaltung aus der Vorgeschichte zum IAG. Bismarck wollte ursprünglich die GRV zentral - unter dem Dach einer Reichsversicherungsanstalt - organisieren, konnte sich damit aber im Bundesrat nicht durchsetzen.¹¹⁶ Das Reichsversicherungsamt kann somit als staatlich-interventionistischer Kontrapunkt zur föderalen Organisationsstruktur der GRV gesehen werden. Im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit setzte das IAG Maßstäbe. Trotz des an sich staatlich-autoritären Charakters der GRV war es den Versicherten nach Maßgabe des IAG möglich, gerichtlich gegen Entscheidungen der Versicherungsanstalten vorzugehen.¹¹⁷ Eine wirkliche Erleichterung bei der Durchsetzung der Versicherteninteressen waren die Sozialgerichtsverfahren vor allem deshalb, weil sie für den klagenden Versicherten in jedem - als zulässig angenommenen - Fall kostenlos waren.¹¹⁸

1.2.2 Das Invalidenversicherungsgesetz

Das IAG wies, als erstes umfassenderes Gesetzeswerk der Geschichte der deutschen GRV, einige Mängel auf.¹¹⁹ Ein wichtiger Schritt zur Behebung dieser Mängel wurde mit dem *Invalidenversicherungsgesetz* (IVG) von 1899 unternommen. Im IVG wurden eine fünfte Lohnklasse für die Versicherten eingeführt¹²⁰, der Reichszuschuß von 50 Mark auf die Altersrenten ausgedehnt¹²¹ und die Grundbeträge der Rentenleistungen der Versicherungsanstalten nach den Lohnklassen differenziert.¹²² Die Differenzierung zwischen Beitragsjahr und Kalenderjahr entfiel; dafür wurde die Wartezeit für Altersrenten auf etwas mehr als 23, für Invalidenrenten auf knapp zwei Jahre herabgesetzt.¹²³ Das IVG zeichnet sich somit durch eine

111 Vgl. § 131 IAG.

112 Vgl. § 134 IAG.

113 Vgl. § 48 Abs. 1, § 51 Abs. 2 und § 71 Abs. 1 IAG.

114 Vgl. § 52 IAG.

115 Vgl. § 53 IAG.

116 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 89.

117 Vgl. §§ 70 ff. IAG.

118 Vgl. § 74 Abs. 6 IAG.

119 Die grundlegenden Mängel wurden bei der Analyse des IAG besprochen.

120 Vgl. § 20 Abs. 5, § 22 Abs. 1, § 26 Abs. 1 und 3 und § 26a Abs. 1 IVG.

121 Vgl. § 25 IVG.

122 Vgl. § 26 und § 26a IVG.

123 Vgl. § 16 IVG. Eine Erhöhung der Wartezeit trat nur bei den Invalidenrenten ein, für die eine Pflichtbeitragsleistung von 100 Beitragswochen nicht erfüllt war.

Leistungsausweitung und - damit einhergehend - eine Besserstellung der Versicherten aus. Dem stand allerdings die Einführung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens gegenüber, das ein Erlöschen aller erworbenen Ansprüche zur Folge haben konnte.¹²⁴ Der Kreis der Versicherungspflichtigen wurde auf bestimmte Berufsgruppen ausgeweitet¹²⁵, wodurch die Finanzierung der GRV auf eine breitere Basis gestellt wurde. Weiterhin war nach der Einführung des IAG zu beobachten, daß die regional gegliederten Versicherungsanstalten unterschiedliche Leistungs-Beitrags-Relationen aufwiesen. Das IVG bestimmte einen finanziellen Risikostrukturausgleich zwischen den Versicherungsanstalten - die sogenannte „Gemeinlast“ - zur Lösung dieses Problems.¹²⁶

Aus ökonomischer Sicht bedeuteten die o. a. Vorschriften des IVG eine Verstärkung der Regulierung, eine weitere Einschränkung der Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit der Versicherten, sowie - durch den Risikostrukturausgleich - eine stärkere Zentralisierung der Organisation der GRV.

1.2.3 Die Reichsversicherungsordnung

1.2.3.1 Die Reichsversicherungsordnung als notwendige Reform der Sozialversicherung?

Mit dem IVG wurde versucht, Mängel des IAG zu beheben. Das gelang allerdings nur teilweise. Ein Großteil der Gesellschaft blieb auch weiterhin unsichert.¹²⁷ Außerdem wurden nur Leistungen an den Versicherten selbst gewährt - eine Hinterbliebenenversicherung, d. h. eine Versicherung gegen das Risiko Tod, sah das IVG nicht vor.¹²⁸ Bei den Vorüberlegungen und den Beratungen zur Reichsversicherungsordnung (RVO) spielte auch die sehr differenzierte Organisation der einzelnen Zweige der Sozialversicherung eine Rolle. Für jeden Zweig der damaligen Sozialversicherung (Unfall-, Kranken- und Invalidenversicherung) wurde der Kreis der Versicherten anders definiert.¹²⁹ Staatsaufsicht und Selbstverwaltung waren unterschiedlich geregelt¹³⁰, und die Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern war in den drei Sozialversicherungszweigen verschieden.¹³¹ Allein die Differenziertheit der

¹²⁴ Vgl. § 32 IVG.

¹²⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 IVG.

¹²⁶ Vgl. § 20a Abs. 3 IVG; vgl. Peters, H., a. a. O., S. 67; Zöllner, D., a. a. O., S. 100.

¹²⁷ Die Invalidenversicherung versicherte ca. 12 Mio. Arbeiter und Angestellte, was in etwa 22% der Gesamtbevölkerung entsprach; vgl. Peters, H., a. a. O., S. 76; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 131.

¹²⁸ Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 76; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 132.

¹²⁹ Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 76; Zöllner, D., a. a. O., S. 106.

¹³⁰ Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 76; Zöllner, D., a. a. O., S. 106.

¹³¹ Die Unfallversicherung wurde voll von den Arbeitgebern finanziert. Bei der Krankenversicherung war eine Beitragsbelastung der Arbeitnehmer in Höhe von zwei Dritteln (Arbeitgeber: ein Drittel) des Ge-

Regelungen in den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung rechtfertigt aus ökonomischer Sicht noch keine Vereinheitlichung der Sozialversicherung. Ökonomisch vertretbar wäre eine solche Nivellierung sozialversicherungsrechtlicher Regelungen nur dann gewesen, wenn sie den Wünschen der Konsumenten, d. h. der Versicherten, entsprochen hätte. Ob die Regelungen der RVO dieses Kriterium - für den Bereich der GRV - erfüllen konnten, soll im folgenden untersucht werden.

1.2.3.2 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Reichsversicherungsordnung

Die RVO des Jahres 1911 umfaßte sechs Bücher mit insgesamt 1.805 Paragraphen. Das vierte Buch der RVO (§§ 1226 - 1500) betraf die GRV.¹³² Ein im Vorfeld der RVO geforderter Zusammenschluß der Sozialversicherung kam nicht zustande. Den bisher bekannten Zweigen der Sozialversicherung verblieb ihre rechtliche Selbständigkeit. Eine Sonderstellung erhielt die mit der RVO neu eingeführte Hinterbliebenenversicherung. Sie wurde in die GRV integriert und nicht als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung behandelt.¹³³ Die RVO brachte eine Vereinheitlichung des Verfahrensrechts sowie eine einheitliche Gestaltung der Versicherungsbehörden. Der Kreis der Versicherten wurde systematisch ausgeweitet. Daß sich die Nivellierung der Organisationsstrukturen hauptsächlich an den Regelungen zur GRV orientierte, kann durch die Chronologie bei der Einführung der Sozialversicherung erklärt werden: Fehler, die man bei der Krankenversicherung und der Unfallversicherung gemacht hatte, konnten bei der erst später eingeführten GRV vermieden werden.¹³⁴ Dadurch erhielt die GRV Vorbildcharakter für andere Sozialversicherungszweige.

Es kann nicht angenommen werden, daß alle Versicherten die gleichen Präferenzen bezüglich einer Sozialversicherung hatten. Eine Sozialversicherung, die einen nicht unbeträchtlichen Personenkreis zum Abschluß einer Versicherung mit einem nicht nachvollziehbaren Versiche-

samtbeitrages vorgesehen, wohingegen die Invalidenversicherung eine Beitragshälfte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorsah; vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 94.

- 132 Die anderen Bücher der RVO beschäftigten sich mit
- gemeinsamen Vorschriften (I),
 - der Krankenversicherung (II),
 - der Unfallversicherung (III),
 - Rechtsbeziehungen der Versicherungsträger (V) und
 - Verfahrensfragen (VI).
- Vgl. RVO (Fassung von 1911).

- 133 Das entspricht der hier verwendeten Definition der GRV, welche die Risiken Alter, Invalidität und Tod versichert.

- 134 Das gilt für Organisatorisches, den Leistungsumfang, wie auch für die Mittelaufbringung.

leistungsumfang zwingt¹³⁵, orientiert sich nicht an den Präferenzen der Konsumenten bzw. Versicherten und kann deshalb ökonomisch nicht gutgeheißen werden.

Im Hinblick auf die Absicherung der Risiken Alter und Invalidität wurden in der RVO kaum größere Fortschritte unternommen. Das Leistungs- und Beitragsrecht des IVG wurde fast unverändert übernommen.¹³⁶ Der Kreis der Versicherungspflichtigen wurde ausgedehnt, die Versicherungspflichtgrenze von 2.000 Mark allerdings beibehalten.¹³⁷ Erstmals wurde durch die RVO die Möglichkeit zu einer freiwilligen Mitgliedschaft in der GRV¹³⁸ sowie einer freiwilligen Zusatzversicherung geschaffen.¹³⁹ Das Anwartschaftsdeckungsverfahren - d. h. die Verfallbarkeit von Leistungsansprüchen unter bestimmten Bedingungen - fand auf die Zusatzversicherung keine Anwendung.¹⁴⁰ Durch die freiwillige (Zusatz-)Versicherung wurden zwar die Möglichkeiten zu Wahlhandlungen bei den Versicherungspflichtigen bzw. -berechtigten erweitert. Ob dies aber eine geeignete und vor allem ausreichende Kompensation für die Einschränkung der Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit im Bereich der Pflichtversicherung darstellt, muß bezweifelt werden.¹⁴¹

Eine Hinterbliebenenversicherung (HiV) wurde zu Zeiten des IAG und des IVG als zu kostspielig angesehen.¹⁴² Nach der Einführung der „Lex Trimborn“¹⁴³ in das Zolltarifgesetz, die eine Zweckbindung von Zolleinnahmen für eine HiV vorsah, schwand der politische Widerstand gegen eine HiV. Sie wurde durch die RVO der Invalidenversicherung angegliedert. Die HiV sah Leistungen an Witwen¹⁴⁴, Witwer¹⁴⁵ und Waisen¹⁴⁶ vor. Die Leistungsbewilligung

135 Wie oben bereits erwähnt wurde, war der Versicherungsumfang oft größer als erwünscht (siehe Ausführungen zum PBG), der Leistungsumfang aber kaum mehr als ein Existenzminimum (siehe Ausführungen zum IAG).

136 Eine deutliche Erweiterung des Leistungsumfanges gab es lediglich bei den Heilverfahren; vgl. §§ 1269 ff. RVO.

137 Vgl. § 1226 RVO.

138 Vgl. §§ 1243 ff. RVO.

139 Vgl. § 1472 RVO.

140 Vgl. § 1472 Abs. 3 RVO.

141 Zum einen fehlt die kardinale Meßbarkeit der Versichertennutzen, zum anderen ist auch deren interpersonelle Vergleichbarkeit nicht gewährleistet. Beides wäre aber nötig, um den negativen Nutzen der Versicherungspflichtigen aus dem Versicherungszwang mit dem positiven Nutzen der freiwilligen Zusatzversicherung, der auch bei „nur“ Versicherungsberechtigten anfiel, vergleichen zu können.

142 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 108.

143 Benannt nach dem Reichstagsabgeordneten und Initiator Trimborn; vgl. § 15 Zolltarifgesetz von 1902.

144 Vgl. § 1258 RVO.

145 Vgl. § 1260 RVO.

146 Vgl. § 1259 RVO.

war allerdings an sehr restriktive Bedingungen geknüpft¹⁴⁷ und der Leistungsumfang außerordentlich gering.¹⁴⁸

Nach diesen Überlegungen wird klar, daß sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der RVO kaum an den Versicherten bzw. Anspruchsberechtigten orientiert hat. Allerdings bleibt festzuhalten, daß die RVO das erste rentenversicherungsrechtliche Gesetzeswerk war, das alle Risiken, die eine moderne GRV versichert¹⁴⁹, in einer Versicherung zusammenfaßte. Der lange Geltungszeitraum der RVO verdeutlicht ihre Bedeutung für die Fundierung und Entwicklung der GRV.

1.2.4 Das Versicherungsgesetz für Angestellte

Wie bei den Ausführungen zu den Interessengruppen im Kaiserreich schon erwähnt wurde, verstanden sich die Angestellten als eine besondere gesellschaftliche Gruppe, die sich von der Arbeiterschaft distanzierte. Das kam auch in ihren Forderungen nach einer GRV der Angestellten zum Ausdruck. Diese Forderung konnte zwar ökonomisch nicht begründet werden, fand aber aufgrund der politischen Bedeutung der Angestellten ihren Weg zum Gesetzgeber. Das *Versicherungsgesetz für Angestellte* (AVG) verpflichtete alle Angestellten mit einem Jahreseinkommen unter 5.000 Mark zur Mitgliedschaft in der Rentenversicherung der Angestellten (AnV).¹⁵⁰ Bei Erfüllung der Wartezeit konnte bereits mit 65 Jahren eine Altersrente bezogen werden¹⁵¹, die - bei entsprechender Beitragsleistung - bis zu 50% des Gehalts betragen konnte.¹⁵² Berufsunfähigkeitsrenten - das Pendant zu den Invaliditätsrenten der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV) - wurden bereits bei einer Minderung der Erwerbsfähigkeit um 50% gewährt (ArV: 66,6%).¹⁵³ Witwenrenten wurden auch an nicht

147 Voraussetzung für die Bewilligung einer Witwenrente war die Invalidität der Witwe; vgl. § 1258 Abs. 1 RVO.

Um in den Genuß einer Witwerrente zu kommen, mußte der Betreffende invalide und bedürftig sein und seine verstorbene Frau mußte den gemeinsamen Lebensunterhalt bestritten haben; vgl. § 1260 Abs. 1 RVO.

Uneheliche Kinder konnten einen Anspruch auf Waisenrente nur aus dem Versicherungsverhältnis ihrer Mutter ableiten. Waisenrenten, die auf dem Versicherungsverhältnis des verstorbenen Vaters beruhten, konnten nur von ehelichen Kindern eingefordert werden.

148 Für Witwen- und Witwerrenten wurde ein Reichszuschuß von 50 Mark, für Waisenrenten ein Reichszuschuß von 25 Mark jährlich gewährt; vgl. § 1285 RVO. Die Versicherungsanstalten hatten die Witwen- und Witwerrenten um drei Zehntel, die Waisenrenten um drei Zwanzigstel ihres Anteils zur Invalidenrente, die dem oder der Versicherten zugestanden hätte, aufzustocken; vgl. § 1292 RVO. Zu weiteren Einschränkungen vgl. §§ 1294 ff. RVO.

149 Alter, Invalidität und Tod.

150 Vgl. § 1 AVG. Geringverdienende Angestellte, die bereits Mitglied der Invalidenversicherung waren, wurden nicht vom Beitrittszwang befreit, sondern doppelt versichert.

151 Vgl. § 25 AVG.

152 Vgl. § 55 AVG; Peters, H., a. a. O., S. 93.

153 Vgl. § 25 AVG.

invalide Witwen gezahlt.¹⁵⁴ Waisenrenten wurden bis zum 18. Lebensjahr gewährt.¹⁵⁵ Versicherungsträger war die Reichsversicherungsanstalt, die als öffentliche Behörde von den Angestellten in Selbstverwaltung geführt wurde. Dieser juristischen Selbständigkeit wurde eine finanzielle Selbständigkeit hinzugefügt: Die AnV erhielt keine Reichszuschüsse, was zusammen mit ihren vergleichsweise hohen Leistungen höhere Beiträge zur GRV erforderte.¹⁵⁶ Den Angestellten wurde außerdem keine Zwangsversicherung, sondern lediglich ein Versicherungszwang auferlegt: Hatten sie bereits vor Inkrafttreten des AVG eine private Lebensversicherung abgeschlossen, konnten sie von der Versicherungspflicht befreit werden.¹⁵⁷ Außerdem entband die Mitgliedschaft in „privaten Pensionseinrichtungen“¹⁵⁸ und „öffentlich-rechtlichen Pensionskassen“¹⁵⁹ von der Versicherungspflicht des AVG, sofern deren Leistungen und Beiträge denen des AVG als gleichwertig anzusehen waren.¹⁶⁰ Der intensiveren und zumeist auch längeren Ausbildung der Angestellten wurde im AVG durch die unbegrenzte Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten auf die Wartezeit Rechnung getragen.¹⁶¹ Ökonomisch läßt sich eine solche Regelung zwar nicht rechtfertigen, da durch die intensivere und längere Ausbildung i. a. auch ein höheres Einkommen erzielt werden konnte, das für den Verdienstausschlag während der Ausbildung entschädigte. Versteht man diese anrechenbare Zeit aber als ein „Bonbon“ des Gesetzgebers für die Regierungstreue der Angestellten, so wird die Regelung zumindest aus polit-ökonomischer Sicht erklärbar.

Es bleibt festzuhalten, daß das AVG Leistungen vorschrieb, welche die Versicherten erheblich mehr begünstigten als das IVG. Dem ist aber die Mehrbelastung bei den Beiträgen aller versicherten Angestellten sowie die Doppelversicherung der gering verdienenden Angestellten entgegenzuhalten. Ob erstere einen akzeptablen Ausgleich für letztere darstellten, kann aufgrund des Erlasses des AVG vermutet, aufgrund nicht meßbarer individueller Nutzen aber nicht belegt werden.

154 Vgl. § 28 AVG.

155 Vgl. § 29 AVG. In der Rentenversicherung der Arbeiter waren Waisenrenten nur bis zum 15. Lebensjahr vorgesehen.

156 8% Beitragssatz bei den doppelt versicherten, geringverdienenden Angestellten, 7% Beitragssatz in den höheren Lohnklassen. Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 93

157 Vgl. §§ 390 ff. AVG.

158 Vgl. §§ 365 ff. AVG.

159 Vgl. §§ 387 ff. AVG.

160 Vgl. § 375 und § 388 AVG.

161 Sofern es sich um den Besuch einer „staatlich anerkannten Lehranstalt“ handelte; vgl. § 51 Abs. 4 AVG.

1.3 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Weimarer Demokratie

Mit der ArV und der AnV wurde im Kaiserreich eine Grundfeste der GRV errichtet, die heute noch besteht.¹⁶² Dazu waren wenige, aber grundlegende Gesetze erforderlich. Die Weimarer Demokratie ist gegenüber dem Kaiserreich durch eine Vielzahl sozialpolitischer Gesetze gekennzeichnet; im Bereich der GRV brachten diese aber keine entscheidenden Neuerungen.¹⁶³ Interessant an der GRV in der Weimarer Demokratie sind vor allem die Auswirkungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Reaktionen der Versicherungsträger und des Gesetzgebers darauf.

1.3.1 Die wirtschaftliche Gesamtsituation in Deutschland 1918 - 1932

Nach dem Ersten Weltkrieg waren von Deutschland umfangreiche Reparationen zu leisten.¹⁶⁴ Kriegsgeschädigte mußten versorgt und eine schwer angeschlagene Volkswirtschaft wieder aufgebaut werden. Als probates Mittel zur Lösung dieser Probleme erschien der Regierung der vermehrte Einsatz der Notenpresse. Die inflatorischen Folgen sind hinlänglich bekannt. In der GRV schlugen sie sich in einer fast völligen Aufzehrung des Deckungskapitals und - aufgrund mangelnder Anpassungen der Leistungen - einer zunehmenden Verarmung der Rentempfänger nieder.¹⁶⁵ Nach der Währungsneuordnung von 1923 kam es zu einer Besserung der gesamtwirtschaftlichen Lage. Die Leistungen und die Beiträge der GRV wurden der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt, ihr Vermögen wuchs wieder.¹⁶⁶ Die Ende der 20er Jahre einsetzende Weltwirtschaftskrise traf nicht nur das Millionenheer der Arbeitslosen. Durch den Beitragsausfall in der Rentenversicherung verschlechterte sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentempfängern zusehends. Beitrags- und leistungsstabilisierende Maßnahmen wurden notwendig.¹⁶⁷

1.3.2 Rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung in der Weimarer Demokratie

Der Inflation wurde auf rentenversicherungsrechtlicher Ebene mit mehreren Anpassungsgesetzen begegnet, in denen die Leistungen und Beiträge der inflatorischen Entwicklung angepaßt wurden.¹⁶⁸ Allerdings konnte der Gesetzgeber nicht mit der Inflationsgeschwindigkeit Schritt

162 Diese traditionelle Teilung ist z. Zt. Gegenstand von Reformüberlegungen; vgl. 5.3.2.2.

163 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 115 f.

164 Vgl. Bogs, W., Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, München 1981, S. 47.

165 Vgl. Bogs, W., a. a. O., S. 51 f.; Peters, H., a. a. O., S. 90; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 367 ff.; Teppe, K., Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte, o. J. (1977), S. 199; Zöllner, D., a. a. O., S. 118.

166 Vgl. Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 367 ff.

167 Vgl. Bogs, W., a. a. O., S. 89 ff.; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 376 f.; Zöllner, D., a. a. O., S. 119.

168 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 115 f.

halten. Der Tatsache, daß das Vermögen der Versicherungsanstalten durch die Inflation fast völlig vernichtet wurde, trat man mit der vom Gesetzgeber nicht vorgesehenen Praktizierung des Umlageverfahrens entgegen.¹⁶⁹

1922 wurde eine „Große Novelle“ zur AnV erlassen.¹⁷⁰ Die AnV wurde in das allgemeine Verfahrensrecht der Sozialversicherung eingebunden. Durch die Währungsneuordnung von 1923 wurden aber auch hier Änderungen notwendig. Hervorzuheben ist dabei eine „Wertsicherungsklausel“, die es den Versicherungsträgern ermöglichte, ihr Vermögen inflationsgeschützt in (ausschließlich inländischen) Grundstücken anzulegen.¹⁷¹ In der ArV wurde 1923 die Doppelversicherung der geringverdienenden Angestellten beseitigt.¹⁷² 1924 erhielten sowohl das AVG als auch die RVO eine Neufassung, wobei vor allem der Selbstverwaltung mehr Gewicht zuerkannt wurde.¹⁷³

Die Weltwirtschaftskrise veranlaßte den deutschen Gesetzgeber zwar zu zahlreichen Sparmaßnahmen und Leistungskürzungen - auch im Bereich der GRV¹⁷⁴; allerdings steht dem eine auch heute noch bekannte Regelung entgegen: die „Arbeitslosenrente“.¹⁷⁵ Unter dem Eindruck steigender Massenarbeitslosigkeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument konzipiert, schuf man damit die Möglichkeit, einen Sechzigjährigen, der seit mindestens einem Jahr arbeitslos war, vorzeitig zu verrenten und den Arbeitsmarkt so (statistisch) zu entlasten. Obwohl diese Maßnahme als ebenso machtpolitisch und somit auch ökonomisch motiviert gelten kann wie die meisten älteren rentenversicherungsrechtlichen Regelungen, so muß ihr doch ein gewisser Sonderstatus zugebilligt werden: Mit ihr wurden erstmals explizit zwei Bereiche der Sozialpolitik - die GRV und der Arbeitsmarkt - regulatorisch verbunden und deren Interdependenz zur Verfolgung politischer Interessen genutzt.

Das ebenfalls 1923 erlassene *Reichsknappschaftsgesetz* (RKnG) wurde aufgrund der Währungsneuordnung geändert und 1926 erneut veröffentlicht. Die knappschaftliche Versicherung wurde nun reichseinheitlich geregelt. Die Reichsknappschaft trat als Sonderanstalt zu den

169 Vgl. Teppe, K., a. a. O., S. 199; Zöllner, D., a. a. O., S. 118. De jure war immer noch das Kapitaldeckungsverfahren das von der GRV anzuwendende Finanzierungsverfahren. De facto wurde das Umlageverfahren praktiziert.

170 Vgl. Bogs, W., a. a. O., S. 48.

171 Vgl. Gesetz über die Änderung des AVG und der RVO von 1923. Von besonderem Interesse ist hierbei die Änderung des § 220 Abs. 13 AVG und des § 26 Abs. 13 RVO.

172 Vgl. § 1226 RVO (1923).

173 Vgl. Bogs, W., a. a. O., S. 68 f.

174 Vgl. Bogs, W., a. a. O., S. 89 ff.; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 376 f.; Teppe, K., a. a. O., S. 203; Zöllner, D., a. a. O., S. 118 f.

175 Vgl. § 397 AVG (Fassung von 1929). Nach einem Kabinettsbeschluß vom 14. Februar 1996 soll die Rente wegen Arbeitslosigkeit durch ein Altersteilzeitkonzept ersetzt werden; vgl. o. V., Unternehmen beurteilen Chancen für Altersteilzeit skeptisch, in: Handelsblatt Nr. 33 vom 15. Februar 1996, S. 1.

Versicherungsträgern der RVO.¹⁷⁶ Die „Bergmannsrente“, die bei Vorliegen der Voraussetzungen¹⁷⁷ schon mit dem 50. Lebensjahr beansprucht werden konnte, kann als Ausgleich für den Verlust der Selbständigkeit der Knappschaften - vor Einführung des RKnG gab es 110 Knappschaften in Deutschland¹⁷⁸ - gesehen werden. Da sie aber nur dann gewährt wurde, wenn keine sonstige Lohnarbeit verrichtet wurde, kann bei dieser Regelung eine ähnlich arbeitsmarktpolitische Motivation wie bei der „Arbeitslosenrente“ unterstellt werden.

Ein abschließender Blick auf die Chronologie der arbeitsmarktpolitisch motivierten rentenversicherungsrechtlichen Regelungen offenbart, daß die knappschaftliche Rentenversicherung nicht nur bei grundlegenden Gesetzeswerken¹⁷⁹, sondern zu späteren Zeitpunkten auch bei Detailreformen eine Vorreiter- und Vorbildfunktion für die GRV in Deutschland inne hatte.

1.4 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Ära des Nationalsozialismus

Mit der Machtübernahme 1933 trat die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) im Bereich der Sozialpolitik - insbesondere im Bereich der Sozialversicherung - ein schwieriges Erbe an. Das Problem der NSDAP lag dabei weniger in den finanziellen Kalamitäten, denen sich vor allem die GRV ausgesetzt sah¹⁸⁰, als vielmehr in der Planlosigkeit, mit der die NSDAP an die Bewältigung der anstehenden Aufgaben ging. Ihr 1920 beschlossenes Parteiprogramm enthielt zwar die Forderung nach einem „großzügigen Ausbau der Altersversorgung“¹⁸¹, konkrete Handlungsansätze zur Verwirklichung dieses Programmpunktes existierten jedoch zum Zeitpunkt der Machtergreifung nicht. Allerdings benötigten die Nationalsozialisten kaum ein Jahr, um sich mit ersten gesetzgeberischen Aktivitäten im Bereich der GRV als deren und damit der Arbeiter und Angestellten Retter zu präsentieren.¹⁸² Für die NSDAP stand nicht die Sanierung der Sozialversicherung, sondern die Belebung der Wirtschaft im Vordergrund.¹⁸³ Der enge Zusammenhang zwischen Sozialversicherung, Wirtschaft und Politik war den Nationalsozialisten allerdings nicht unbekannt. Vielmehr versuchten sie, diesen zur Verfolgung ihrer Ziele einzusetzen. Ein erster

176 Vgl. § 4 RKnG.

177 300 Beitragsmonate, davon 180 Beitragsmonate wesentliche bergmännische Tätigkeit, Lebensalter von 50 Jahren und keine Verrichtung einer gleichwertigen Lohnarbeit; vgl. § 36 RKnG (1926).

178 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 95.

179 Vor allem das PBG.

180 Vgl. Teppe, K., a. a. O., S. 197; Ursache waren in erster Linie die auf der hohen Arbeitslosigkeit beruhenden Beitragsausfälle.

181 Vgl. Lampert, H., Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 25. Jg. (1980), S. 156; Lampert, H., Die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Dritten Reich, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 190 (1985), S. 116.

182 Vgl. *Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, Angestellten- und knappschaftlichen Versicherung* vom 07. Dezember 1933.

183 Vgl. Teppe, K., a. a. O., S. 214.

Schritt auf diesem Weg war das *Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, Angestellten- und knappschaftlichen Versicherung* (Sanierungsgesetz) vom 07. Dezember 1933. Darin wurde die GRV wieder zur Anwendung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens verpflichtet.¹⁸⁴ Hintergrund dieser Regelung dürfte wohl die dadurch zu erwartende Kapitalansammlung gewesen sein, die - bei entsprechenden Anlagevorschriften - dem Reich, sprich: der NSDAP, zur Verfügung gestanden hätte.¹⁸⁵ Das durch zahlreiche Änderungs- und Anpassungsgesetze mittlerweile stark divergierende Recht in der Invaliden-, Angestellten- und knappschaftlichen Rentenversicherung wurde durch das Sanierungsgesetz wieder angeglichen.¹⁸⁶ Weiterhin sah das Sanierungsgesetz eine staatlich garantierte Mindestrente vor.¹⁸⁷ Diese bedeutete jedoch keine Nivellierung der Rentenansprüche, da parallel dazu ein Steigerungsbetrag festgelegt wurde, der sich am Lohneinkommen bzw. der Beitragsleistung während des Erwerbslebens orientierte.¹⁸⁸

Das *Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung* (Aufbaugesetz) vom 05. Juli 1934 setzte die mit dem Sanierungsgesetz begonnene Veränderung der Sozialversicherung mit dem Ziel der Schaffung einer neuen RVO fort.¹⁸⁹ Die Gesetzliche Krankenversicherung, die Gesetzliche Unfallversicherung und die GRV wurden verbal unter dem Begriff „Reichsversicherung“ zusammengefaßt.¹⁹⁰ Pläne für eine Einheitsversicherung, wie sie schon im Vorfeld der RVO erörtert wurden, belebten auch während des Dritten Reiches die Diskussion um die Gesetzliche Sozialversicherung.¹⁹¹ Im Aufbaugesetz verwarf der Gesetzgeber aber derartige Radikalmaßnahmen; vielmehr sicherte er das bisher bekannte System der Sozialversicherung.¹⁹² Allerdings wurde die unter dem politischen Einfluß der Weimarer Demokratie ausgebaute Selbstverwaltung stark beschnitten und dem gesamten System der Sozialversicherung das „Führerprinzip“ oktroyiert.¹⁹³

184 Vgl. § 7 Sanierungsgesetz; Peters, H., a. a. O., S. 117.

185 Vgl. Lampert, H., Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, a. a. O., S. 165; Teppe, K., a. a. O., S. 236.

186 Vgl. §§ 1 - 13 Sanierungsgesetz.

187 Vgl. § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 und § 9 Sanierungsgesetz.

188 Vgl. § 1 Abs. 3, § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 3 und § 6 Abs. 3 Sanierungsgesetz.

189 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 109.

190 Vgl. Abschnitt I Aufbaugesetz; Peters, H., a. a. O., S. 109; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 516; Teppe, K., a. a. O., S. 221.

191 Vgl. Teppe, K., a. a. O., S. 219.

192 Vgl. Abschnitt I Aufbaugesetz. Der Bestand der GRV wurde sogar gesetzlich garantiert; vgl. Lampert, H., Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, a. a. O., S. 164; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 515 f.; Zöllner, D., a. a. O., S. 131.

193 Vgl. Abschnitt II Artikel 7 §§ 1 ff. Aufbaugesetz; Gladen, A., a. a. O., S. 108; Lampert, H., Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, a. a. O., S. 165; Lampert, H., Die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Dritten Reich, a. a. O., S. 118; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 517; Zöllner, D., a. a. O., S. 129.

Das *Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung* (Ausbaugesetz) vom 21. Dezember 1937 brachte den Versicherten eine nicht unerhebliche Steigerung des Rentenniveaus¹⁹⁴ bei einer Deckungsgarantie durch das Reich.¹⁹⁵ Die Finanzierungsgrundlage wurde gesichert und die Leistungen der GRV weiter ausgebaut.¹⁹⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt stand die freiwillige Mitgliedschaft in der GRV nur einem gesetzlich eng begrenzten Personenkreis offen.¹⁹⁷ Das Ausbaugesetz hob diese Beschränkung auf: Die Mitgliedschaft stand nun allen Deutschen offen.¹⁹⁸

Mit dem *Gesetz über die Altersversorgung für das deutsche Handwerk* (Handwerkerversicherungsgesetz; HVG) vom 21. Dezember 1938 wurde erstmals eine große Gruppe Selbständiger in die gesetzliche Pflichtversicherung einbezogen.¹⁹⁹ Zwar war es schon zu Zeiten des IAG möglich, selbständige Kleinunternehmer zur Mitgliedschaft in der GRV zu verpflichten; allerdings war dazu ein Beschluß des Bundesrates erforderlich.²⁰⁰ Das HVG entspricht nicht den bisherigen Bemühungen, den Kreis der Versicherten in der GRV auf wirtschaftlich Unselbständige zu begrenzen. Vergewärtigt man sich aber das o. a. Ziel der NSDAP eines großzügigen Ausbaus der Altersversorgung, so kann man das HVG als einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer allgemeinen staatlichen Altersversorgung sehen; dieser Idee hing vor allem die Deutsche Arbeitsfront an.²⁰¹ Das wird auch dadurch bestätigt, daß für Handwerker keine Versicherungspflichtgrenze gezogen wurde.²⁰² Organisatorisch war die Handwerkerversicherung der AnV zugeordnet: Die Handwerker hatten Beiträge an die AnV zu entrichten und ihre Leistungsansprüche gegen diese geltend zu machen.²⁰³ In Anlehnung an die AnV hatten auch die Handwerker die Möglichkeit, sich durch den Abschluß einer privaten Lebensversicherung, die im Beitrags- und Leistungsumfang der AnV entsprach, von der Pflicht zur Mitgliedschaft in der Handwerkerversicherung befreien zu lassen.²⁰⁴ Die Altersversorgung älterer Handwerker, denen der Aufbau einer ausreichenden Anwartschaft nicht möglich war, wurde berufsständisch geregelt.²⁰⁵

194 Vgl. Teppe, K. a. a. O., S. 233.

195 Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 118.

196 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 131.

197 Vgl. die Ausführungen zur RVO.

198 Vgl. § 10 Ausbaugesetz; Peters, H., a. a. O., S. 120; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 521 f.

199 Vgl. Lampert, H., Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, a. a. O., S. 164.

200 Vgl. § 2 IAG.

201 Vgl. Albrecht, G., Sozialpolitik, Göttingen 1955, S. 172; Teppe, K., a. a. O., S. 242.

202 Vgl. § 2 HVG; Albrecht, G., a. a. O., S. 172 f.; Syrup, F./Neuloh, O., a. a. O., S. 520.

203 Vgl. § 1 HVG; Albrecht, G., a. a. O., S. 172; Zöllner, D., a. a. O., S. 130.

204 Vgl. §§ 3 f. HVG; Albrecht, G., a. a. O., S. 172.

205 Vgl. § 11 HVG; Albrecht, G., a. a. O., S. 172.

Die GRV in der Ära des Nationalsozialismus zeichnete sich somit durch drei Merkmale besonders aus:

- Rekonstituierung und Stabilisierung der Finanzierungsgrundlage der GRV,
- organisatorische Zentralisierungstendenzen unter Beibehaltung der bekannten Gliederung der Sozialversicherung und
- Anpassung der Sozialversicherung an nationalsozialistische Ziele und ihre Einpassung in das nationalsozialistische System.²⁰⁶

Einschneidende Neuordnungen, welche die GRV auch heute noch berühren, wurden nicht vorgenommen.²⁰⁷

1.5 Die Gesetzliche Rentenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg

1.5.1 Pläne und Entscheidungen der Alliierten

Nach der bedingungslosen Kapitulation Nazi-Deutschlands und der Aufteilung Deutschlands in vier von den Alliierten kontrollierte Gebiete planten diese eine Neustrukturierung der Sozialversicherung: Die traditionelle Aufteilung der Sozialversicherung in die Bereiche Kranken-, Unfall-, Renten- und seit der Weimarer Demokratie auch Arbeitslosenversicherung sollte aufgegeben werden. Die Alliierten planten eine Zentralisierung und eine Zusammenfassung der Teilbereiche der Sozialversicherung in einer gemeinsamen Organisation.²⁰⁸ Die Selbstverwaltung sollte dabei durch eine Zweidrittelmehrheit der Gewerkschaften eine bisher nicht bekannte Bedeutung erlangen.²⁰⁹

Die Sozialversicherung des Nachkriegs-Deutschland im allgemeinen und die Rentenversicherung im besonderen standen vor einem durch die „Kriegsdemographie“ ausgelösten Problem: Der kriegsbedingt steigenden Zahl von Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten stand ein viel zu geringes Beitragsaufkommen gegenüber.²¹⁰ Um diese Deckungslücke zumindest zu be-

²⁰⁶ Vgl. Peters, H., a. a. O., S. 105.

²⁰⁷ Eine kleinere organisatorische Änderung, die heute noch fortbesteht, ist die Abschaffung des „Markenklebens“ zugunsten des Lohnabzugsverfahrens im Jahre 1942; vgl. Teil II Abschnitt I der *Zweiten Verordnung über die Vereinfachung des Lohnabzugs* vom 24. April 1942; Peters, H., a. a. O., S. 111; Zöllner, D. a. a. O., S. 131.

²⁰⁸ Vgl. Hockerts, H. G., Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart, in: Köhler, P. H./Zacher, H. F. (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 149; Hockerts, H. G., Sicherung im Alter, a. a. O., S. 309.

²⁰⁹ Vgl. Hockerts, H. G., Sicherung im Alter, a. a. O., S. 309 f.

²¹⁰ Das lag zum einen darin begründet, daß die Invaliditätsrenten-Empfänger als Beitragszahler ausfielen. Zum anderen ist es aber auch von Bedeutung, daß durch die Zerstörung der Produktionsanlagen „beitragsfähige“ Arbeitsplätze verloren gingen.

grenzen, sahen die alliierten Pläne eine Nivellierung der Rentenleistungen innerhalb der Einheitsversicherung auf dem niedrigen Niveau der ArV vor.²¹¹ Gegen die Pläne der Alliierten regte sich aus zwei Gründen starker Widerstand. Erstens widersprachen die Bestrebungen zur Leistungskürzung dem gewerkschaftlichen Ziel der Leistungs nivellierung auf dem höheren Niveau der AnV.²¹² Zweitens weckte der alliierte Plan einer Einheitsversicherung starke Erinnerungen an nationalsozialistische Bestrebungen im Hinblick auf eine „Reichsversicherung“ und hätte ein international anerkanntes soziales Sicherungssystem aufgegeben.²¹³ Der entsprechende Kontrollratsentwurf wurde 1947/48 verworfen.²¹⁴ 1949 wurde der Bestand der traditionellen Sozialversicherung - und damit auch der GRV - im *Sozialversicherungsanpassungsgesetz* für die amerikanische und britische Besatzungszone unter Verwendung der gewerkschaftlichen Forderungen gesichert.²¹⁵ 1950 wurde der Geltungsbereich des *Sozialversicherungsanpassungsgesetzes* auf die französische Zone ausgeweitet, während in der sowjetisch besetzten Zone (SBZ) schon 1947 der Kontrollratsentwurf in einer „entschärften“ Fassung in Kraft gesetzt wurde.²¹⁶

1.5.2 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Ablehnung der Erneuerung der Sozialversicherung auf dem höheren Niveau der AnV liegt in der marxistisch-leninistisch geprägten Auffassung des Sozialismus begründet. Danach ist Sozialpolitik im Sozialismus grundsätzlich überflüssig, weil dieser sich als Gesellschaft der Sorge um den Menschen verschrieben hat.²¹⁷ Wenn nun aber die Gesellschaft für das Individuum sorgt, ist nach sozialistischer Auffassung eine explizite Sozialpolitik - zumal in Form einer Sozialversicherung - nicht notwendig. Zudem spielt im marxistisch-leninistischen Weltbild Arbeit eine besondere Rolle: Sie wird als Grundlage für die Entwicklung sowohl der

211 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 310.

212 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 310.

213 Vgl. Hockerts, H. G., *Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, a. a. O., S. 150; Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 310.

214 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 311. Die Idee einer Einheitsversicherung wurde 1956/57 als „Volksversicherungsplan“ von der SPD wieder aufgegriffen; vgl. Bartholomäi, R., *Der Volksversicherungsplan der SPD*, in: Bartholomäi, R., u. a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen*, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 161 ff.

215 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 311.

216 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 311.

217 Vgl. Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 100; Lampert, H., *Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ der DDR*, in: Sanmann, H., *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik. Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, N. F. Bd. 72, Berlin 1973, S. 103; Mitzscherling, P., *Auf dem Weg zu einer „sozialistischen“ Sozialpolitik? Die Anfänge der Sozialpolitik in der SBZ/DDR*, in: Bartholomäi, R., u. a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen*, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 84.

individuellen Persönlichkeit als auch der sozialistischen Gesellschaft als Ganzes gesehen.²¹⁸ Dementsprechend wurde die GRV, die ein Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß erst möglich macht²¹⁹, nicht gefördert.²²⁰ Trotz dieser negativen Einstellung zur Sozialpolitik wurde der Kreis der Versicherten in der Sozialversicherung systematisch ausgeweitet, die Versicherungspflichtgrenze aufgehoben²²¹ und der Schutz gegen die Risiken, die durch die GRV gedeckt werden, 1949 sogar in der Verfassung verankert.²²² 1951 unterstellte man schließlich - im Verständnis einer gesellschaftlichen Selbstverantwortung - die Sozialversicherung der Kontrolle des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes.²²³

Die Auffassung, daß eine GRV im besonderen sowie Sozialpolitik im allgemeinen im Sozialismus überflüssig seien, hat sich in der SBZ/DDR bis Mitte der sechziger Jahre erhalten. Die Notwendigkeit einer Sozialpolitik im Sozialismus wurde von den Machthabern aber nicht als systemimmanente Notwendigkeit anerkannt: Vielmehr sei sie erforderlich, um kapitalistische Erbmäkel der Gesellschaft und Anpassungsprobleme auf dem Weg zu einem sozialistischen Staat abzufedern.²²⁴ Dieser Ansicht folgend wurden die Rentenleistungen während des Booms der sechziger Jahre ausgebaut.²²⁵ Der Ausbau wurde in den siebziger Jahren fortgesetzt, indem man die Mindestrenten anhob, die Versorgungslücke²²⁶ verringerte und eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen einführte.²²⁷

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Sozialversicherung in der DDR ebenso systemkonform wieder auf- und ausgebaut wurde, wie dies in den o. a. Epochen sozialversicherungsrechtlicher deutscher Geschichte der Fall war.²²⁸ Eine besondere Rolle nimmt die GRV

218 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 104.

219 Daß die GRV das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben fördern kann, wird unter den allokationstheoretischen Betrachtungen des nächsten Kapitels gezeigt werden.

220 Strenge Maßstäbe für die Bewilligung von Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten wurden bis in die achtziger Jahre beibehalten; vgl. Hockerts, H. G., Sicherung im Alter, a. a. O., S. 311; Lampert, H., Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik ..., a. a. O., S. 147 ff.

221 Vgl. Mitzscherling, P., a. a. O., S. 87.

222 Vgl. Mitzscherling, P., a. a. O., S. 89.

223 Vgl. Mitzscherling, P., a. a. O., S. 89.

224 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 100.

225 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 104.

226 Versorgungslücke = Rentenzahlung - Nettoarbeitseinkommen.

227 Vgl. Lampert, H. Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 105.

228 Vgl. Ruß, W., Die Sozialversicherung in der DDR. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Zielsetzungen der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main 1982.

in der Sozialversicherung der DDR nur insofern ein, als Nichterwerbstätigkeit, vor allem das Altersrentnerdasein, im Sozialismus als Makel angesehen wurde.²²⁹

1.5.3 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Wie bereits oben erwähnt, wurde der Kontrollratsentwurf zur Neuordnung der Sozialversicherung in der amerikanisch, der britisch und der französisch besetzten Zone verworfen und die Sozialversicherung in ihrer traditionellen Verfassung rekonstruiert. Die Nachkriegsinflation und die Währungsreform von 1948 wiederholte für die Sozialversicherungsträger Erfahrungen, die schon bei der Inflation nach dem Ersten Weltkrieg gemacht wurden. Der Gesetzgeber versuchte, die Rentenansprüche an die GRV zu sichern, indem diese Forderungen im Verhältnis 10:1 umgestellt wurden.²³⁰ Das *Gesetz über die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und über ihre finanzielle Sicherstellung* vom 17. Juni 1949 stärkte in der Folge die finanzielle Grundlage der Versicherungsträger und bekräftigte die Ansprüche der Versicherten.

Obwohl die Sozialversicherung keine explizite Erwähnung im Grundgesetz von 1949 gefunden hat, ist die Nachkriegszeit eine sozialversicherungsrechtlich sehr ergiebige Phase.²³¹ Im Hinblick auf die GRV sind besonders die Jahre 1957, 1972 und 1989 von entscheidender Bedeutung. Nachdem mit dem *Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung* vom 22. Februar 1951 die paritätische Selbstverwaltung der Versicherungsträger eingeführt wurde²³², begannen Diskussionen über Reformen und Notwendigkeiten zu Reformen der Sozialversicherung, speziell der GRV. Diese führten 1953 zu einem einstimmigen Beschluß des Bundestages über die Wiedererrichtung einer besonderen Versicherungsanstalt für Angestellte²³³ und 1957 zur „Großen Rentenreform“.

1.5.3.1 Die Rentenreform von 1957

Die Rentenreform von 1957 brachte den Leistungsempfängern eine Erhöhung ihrer Rentenbezüge um durchschnittlich etwa 60%.²³⁴ Die vorangegangenen Anpassungsgesetze sicherten zwar den Rentenbestand, ließen aber den Abstand zwischen den Arbeitslöhnen und den Ren-

229 Das schlägt sich vor allem in dem auch nach den Anpassungen noch äußerst niedrigen Rentenniveau in der DDR nieder.

230 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 89.

231 Gemessen an der Zahl sozialversicherungsrechtlich relevanter Gesetze.

232 Vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 90.

233 Vgl. Hockerts, H. G., Sicherung im Alter, a. a. O., S. 312.

234 Vgl. Hockerts, H. G., Sicherung im Alter, a. a. O., S. 314.

tenzahlungen weitgehend unreguliert. Das führte bei - im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs - steigenden Arbeitslöhnen und konstanter Rentenhöhe zu einer zunehmenden Versorgungslücke. Diese wurde durch die Rentenerhöhung im Rahmen der Rentenreform von 1957 stark verringert. Um ein nochmaliges Auseinanderklaffen des Abstandes zwischen Löhnen und Lohnersatzleistungen der GRV zu verhindern, wurden die Renten 1957 dynamisiert, d. h. an die Entwicklung der Arbeitslöhne gekoppelt.²³⁵ Außerdem war man mittlerweile - getragen durch die wirtschaftliche Entwicklung - in der Lage, die Leistungen der GRV so zu gestalten, daß ihre ursprüngliche Aufgabe, die Sicherung des Lebensunterhaltes bei Eintritt der versicherten Risiken, um eine politisch und gesellschaftlich motivierte Aufgabe erweitert werden konnte: den Erhalt des relativen sozialen Status der Rentner.²³⁶ Das Ziel dabei war, daß ein Altersrentner nach 40 Beitragsjahren ein Rentenniveau von 60% seines letzten Bruttolohnes erreichen sollte.²³⁷ Verfolgt wurde das Ziel durch die Verwendung einer neuen Rentenformel. Die festen Grundbeträge wurden mit der Rentenreform von 1957 beseitigt.²³⁸ Die Beseitigung der Grundbeträge und die Orientierung der Rentenleistungen an den zuvor entrichteten Beiträgen bedeuteten eine strengere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen.²³⁹ Schließlich erhielt das - mit Unterbrechungen - seit der Weimarer Demokratie praktizierte Umlageverfahren eine gesetzliche Grundlage.²⁴⁰

Nach der Neuordnung der Handwerkerversicherung im *Gesetz über eine Rentenversicherung der Handwerker* vom 08. September 1960 und mehreren Rentenanpassungsgesetzen fand 1972 die zweite große Rentenreform in der Bundesrepublik Deutschland statt.

235 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 314; Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 90; Schewe, D., *Von der ersten zur zweiten Rentenreform 1957 - 1976. Die Entwicklung der Gesetzgebung über die Rentenversicherung*, in: Bartholomäi, R., u. a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen*, Bonn - Bad Godesberg 1977, S.183 f. Bei Renteneintritt wurden alle geleisteten Beiträge auf das aktuelle Niveau der Bruttolöhne hochgerechnet. Eine jährliche Anpassung, die sich an der Entwicklung der Bruttolöhne zu orientieren hatte, sollte ein Anwachsen der Versorgungslücke vermeiden.

236 Dieser Übergang war vor allem deshalb bedeutsam, weil bis zu diesem Zeitpunkt der Eintritt eines der von der GRV versicherten Risiken immer noch einen finanziellen und in der Folge auch sozialen Abstieg nach sich zog.

237 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 315.

238 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 316.

239 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 316.

240 Vgl. Zöllner, D., a. a. O., S. 118.

1.5.3.2 Die Rentenreform von 1972

Konnte man die Rentenreform von 1957 noch als Grundlagenreform bezeichnen, so muß man die Rentenreform von 1972 als Detailreform charakterisieren.²⁴¹ Vier Punkte sind dabei hervorzuheben:

- Die Rentenversicherung wurde für die gesamte Bevölkerung geöffnet²⁴²,
- eine variable Altersgrenze wurde eingeführt²⁴³,
- die jährliche Rentenanpassung wurde um ein halbes Jahr vorgezogen²⁴⁴ und
- die von der SPD bereits in ihrem „Volksversicherungsplan“ von 1956/57 geforderte²⁴⁵ „Rente nach Mindesteinkommen“ wurde Gesetz.²⁴⁶

Dieses rentenversicherungsrechtliche Stückwerk ist durch die zeitliche Einordnung in ein Wahljahr zu erklären. Die Ausweitung des Geltungsbereiches sowie die Leistungsverbesserungen wurden sowohl von der Regierung als auch von der Opposition getragen.²⁴⁷

Auch in der Folge wurden zahlreiche rentenversicherungsrechtlich relevante Gesetze erlassen. Erwähnenswert sind dabei:

- das *Künstlersozialversicherungsgesetz* vom 27. Juli 1981, das eine weitere Gruppe von Selbständigen in die Sozialversicherung einbezog,
- das arbeitsmarktpolitisch motivierte *Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand* vom 13. April 1984, dessen Grundidee bereits mit der „Arbeitslosenrente“ in der Weimarer Demokratie verwirklicht wurde²⁴⁸, und
- das *Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 11. Juli 1985, mit dem die Bundesregierung der verfassungsgerichtlichen Forderung nach einer Beseitigung der Ungleichbehandlung von Hinterbliebenen nachkam.²⁴⁹ Mit der Einführung von Kinder-

241 Bei der Rentenreform 1957 bestanden zwischen den einzelnen Reformmaßnahmen Zusammenhänge, beispielsweise - wie oben erläutert - die Dynamisierung als logische Ergänzung der drastischen Beitrags-erhöhung. Bei der Rentenreform von 1972 sind solche Zusammenhänge nicht feststellbar.

242 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 317; Schewe, D., a. a. O., S. 187.

243 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 317; Lampert, H., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 251 ff.; Schewe, D., a. a. O., S. 187.

244 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 317; Schewe, D., a. a. O., S. 187.

245 Vgl. Bartholomäi, R., a. a. O., S. 164.

246 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 317; Schewe, D., a. a. O., S. 187.

247 Vgl. Hockerts, H. G., *Sicherung im Alter*, a. a. O., S. 317.

248 Vgl. 1.3.2.

249 Im Hinblick auf Witwen- und Witwerrenten.

erziehungszeiten trug man außerdem der Bedeutung der Reproduktion der Gesellschaft bei Anwendung des Umlageverfahrens Rechnung.

Außerdem wurden 1990 Empfänger von Leistungen des Arbeitsamtes versicherungspflichtig.²⁵⁰

1.5.3.2 Die Rentenreform 1992 von 1989

Das *Rentenreformgesetz 1992* (RRG '92) wurde am 09. November 1989 erlassen und trat am 01. Januar 1992 in Kraft. Hauptmotivation für die dritte große Rentenreform in der Bundesrepublik Deutschland waren die demographische Entwicklung und die damit verbundenen und absehbaren finanziellen Schwierigkeiten, vor denen die GRV ohne Reformen mittel- und langfristig stehen würde.²⁵¹ Mit dem RRG '92 wurde das gesamte Rentenversicherungsrecht neu geregelt und als selbständiger Teil in das Sozialgesetzbuch aufgenommen (SGB VI).²⁵² Durch die Verlängerung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten von drei auf zehn Jahre versuchte man einerseits, Benachteiligungen bei der Rentenhöhe abzubauen, die Erziehenden durch ihre Nichterwerbstätigkeit und damit den Beitragsausfall während der Erziehungsdauer entstehen. Andererseits ist dieser Regelung eine - wenn auch geringe - Anreizwirkung in Richtung der Verjüngung der Altersstruktur der Bundesrepublik Deutschland nicht abzusprechen. Zusätzlich zur Versicherungspflicht für Leistungsempfänger des Arbeitsamtes wurden mit der Rentenreform 1992 alle Sozialleistungsempfänger, d. h. beispielsweise auch Empfänger von Kranken- oder Übergangsgeld, versicherungspflichtig.²⁵³ Die tatsächliche Belastung der Bevölkerung durch Sozialabgaben wurde dadurch weiter verschleiert. Im Hinblick auf die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und die vergleichsweise geringen Anreizwirkungen der anrechenbaren Kindererziehungszeiten - im Hinblick auf die Reproduktion der Gesellschaft - schränkte man bestimmte Anrechnungszeiten ein²⁵⁴ und einigte sich auf eine

250 Die Abführung von Beiträgen der Arbeitslosenversicherung an die GRV wurde schon im nationalsozialistischen Deutschland praktiziert. Prinzipiell kann in beiden Situationen die gleiche Motivation unterstellt werden: die Sanierung der Finanzen der GRV bzw. die Verschleierung der Beitragslast (aus wahl-taktischen Gründen).

251 Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR; Hrsg.), *Rund um die Rente. Die deutsche Rentenversicherung im Überblick*. Frankfurt am Main 1993, S. 9. Das SGB VI wurde am 15. Dezember 1995 mit dem *Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* zum zweiten Mal in Details geändert. Auf diese Änderungen wird an späterer Stelle eingegangen werden.

252 Vgl. VDR (Hrsg.), *Rund um die Rente*, a. a. O., S. 11. Auch das Handwerkerversicherungsgesetz wurde aufgehoben und in das SGB VI integriert.

253 Vgl. VDR (Hrsg.), *Rentenreform '92. Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick*, Frankfurt am Main 1993, S. 12.

254 Vgl. VDR (Hrsg.), *Rentenreform '92*, a. a. O., S. 25. Beispielsweise Zeiten der Ausbildung, von denen seit 1992 nur noch maximal sieben Jahre nach Vollendung des 16. Lebensjahres anrechenbar sind.

stufenweise Anhebung der Altersgrenze für die vorzeitige Altersgrenze von 63 Jahren für Männer bzw. 60 Jahren für Frauen auf 65 Jahre ab dem Jahr 2001.²⁵⁵

Konnte man die Rentenreform von 1957 als Grundlagen- und die Rentenreform von 1972 als Detailreform bezeichnen, so ist für die Rentenreform 1992 von 1989 eine eindeutige Klassifizierung nicht möglich. Die detaillierten Regelungen des RRG '92 rechtfertigen eine Bezeichnung als Detailreform nicht, da ihre Zielrichtung die Stabilisierung und Sicherung des Systems der GRV, also die Sicherung der Grundlagen war. Ob die Rentenreform 1992 ihren Ansprüchen gerecht wird, kann aus heutiger Sicht nicht abschließend beurteilt werden, da sie zum Teil von sehr langfristigen Planungszeiträumen ausgeht und lange Übergangsfristen einräumt.²⁵⁶

1.5.4 Die Gesetzliche Rentenversicherung und die Wiedervereinigung

Mit dem RRG '92 wurde versucht, absehbaren Entwicklungen mit für geeignet gehaltenen Reformen zu begegnen. Zu den nicht absehbaren Entwicklungen im Zeitraum zwischen der Verabschiedung und dem Inkrafttreten des RRG '92 gehörte die Wiedervereinigung des geteilten Deutschland. Die Wiedervereinigung stellte die GRV vor große Probleme. Aus den in den Ausführungen zur GRV in der DDR erläuterten Gründen war das Rentenniveau in der DDR deutlich niedriger als in der Bundesrepublik Deutschland.²⁵⁷ Mit der Umstellung der Löhne, Gehälter und Renten im Verhältnis 1:1 durch den Vertrag über die deutsch-deutsche Währungsunion und der weitgehenden Aufhebung von Preisregulierungen wäre im Osten Deutschlands schlagartig eine Massenarmut entstanden, bei der Vergleiche mit der vor-Bismarckschen Zeit durchaus statthaft gewesen wären. Dementsprechend kann vermutet werden, daß sich die politische Motivation der Regierenden bei der Einführung des IAG und 101 Jahre später, beim Entscheid über die zügige Angleichung von Löhnen, Gehältern und Renten in den Fünf Neuen Ländern, sehr ähnlich waren. Wie schon bei den Ausführungen zum IAG erläutert, begründete in erster Linie das polit-ökonomische Ziel des persönlichen Machterhalts der Regierenden die Entscheidung(en). Ihren rentenversicherungsrechtlichen und legaldefinitorischen Niederschlag fand die Wiedervereinigung im *Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung* (Renten-Überleitungsgesetz, RÜG) vom 31. Juli 1991. Mit dem RÜG wurde im Bereich der GRV eine

255 Vgl. VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 42 f. Der Bundestag hat am 09. Juli 1996 eine Heraufsetzung der Altersgrenzen bereits ab dem Jahr 2000 beschlossen; vgl. o. V., Einsparungen bei Renten und Arbeitslosengeld, in: Handelsblatt Nr. 131 vom 10. Juli 1996, S. 3.

256 Vgl. VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 2.

257 Das Nettorentenniveau in der DDR erreichte etwa ein Drittel des Nettoeinkommens von Arbeitnehmerhaushalten, während das Rentenniveau in der BRD fast doppelt so hoch war; vgl. Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 109.

gesamtdeutsche Rechtseinheit geschaffen.²⁵⁸ Die durchschnittliche ostdeutsche Rente stieg in der Folge um ca. 200%.²⁵⁹ Die „Ostrenten“ werden bei den jährlichen Anpassungen stärker angehoben als die „Westrenten“. Das liegt im Anpassungsverfahren begründet: Die in Ostdeutschland stark steigenden Löhne bedingen entsprechend stark steigende Renten.²⁶⁰ Zum anderen erschien den Politikern eine Strategie der schnellen finanziellen Anpassung aus gesellschaftlichen, moralischen und sicher nicht zuletzt auch aus machtpolitischen Gründen opportun.²⁶¹

Daß durch die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland die Rentenversicherungsträger starke Beitragsausfälle zu verkraften haben, soll hier nur erwähnt werden. Die Depression der zwanziger Jahre stellte die damaligen Rentenversicherungsträger vor ähnlich Probleme. Ein Vergleich der Maßnahmen, die diesen Entwicklungen entgegengesetzt wurden, zeigt jedoch die gravierenden Unterschiede: Während man dem Beitragsausfall in der Weimarer Demokratie vor allem mit Leistungskürzungen begegnete, entschloß sich die Bundesregierung, das ostdeutsche Rentenversicherungssystem durch Ausgleichszahlungen der anderen Rentenversicherungsträger²⁶² und Transferleistungen²⁶³ aus Steuermitteln nicht nur zu erhalten, sondern auszubauen und dem westdeutschen System anzugleichen. Mittlerweile lassen sich jedoch auch Tendenzen zu Leistungseinschränkungen - beispielsweise die begrenzte Anrechenbarkeit von Nicht-Beitragszeiten, die Abschaffung der Rente wegen Arbeitslosigkeit etc. - erkennen. Aufgrund der noch zu geringen Geltungsdauer des gesamtdeutschen Rentenrechts kann über den langfristigen Erfolg oder Mißerfolg der Nivellierung auf hohem Niveau keine verlässliche Aussage getroffen werden.

258 Vgl. VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 2.

259 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1993, Bonn 1993, S. 15.

260 Für die Fünf Neuen Länder (FNL) ist insofern ein Sonderstatus vereinbart worden, als in der Bundesrepublik Deutschland Rentenanpassungen nach der Entwicklung der Durchschnittslöhne für das gesamte Bundesgebiet erfolgt und regionale Differenzierungen nicht vorgesehen sind. Der Sonderstatus soll nach einem Kabinettschluß vom 01. März 1996 künftig entfallen. Die Rentenanpassung soll künftig im gesamten Bundesgebiet einheitlich vorgenommen werden; vgl. o. V., Rentenerhöhung im Osten umgestellt, in: Die Rheinpfalz Nr. 53 vom 02. März 1996, S. 1.

261 Die ohne die schnelle Anpassung von Löhnen, Gehältern und Renten zu erwartenden Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland waren gesellschaftlich unerwünscht. Eine Ungleichbehandlung von Ost- und Westrentnern im Hinblick auf die Rentenhöhe hielt man offenbar für moralisch nicht vertretbar, so daß man den Weg der Ungleichbehandlung bei den Rentenanpassungen beschritt, um Gleichheit beim Rentenniveau zu erreichen.

262 Vgl. § 218 SGB VI.

263 Vgl. § 214 Abs. 1 SGB VI.

1.6 Ausblick

Daß die Probleme, vor der die GRV Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre stand, mit dem RRG '92 ihre Lösung gefunden haben, muß bezweifelt werden: Zu vielschichtig und unabsehbar sind die technische und wirtschaftliche Entwicklung und die dadurch verursachten soziodemographischen Veränderungen²⁶⁴, als daß in einer punktuellen Reform alle dynamischen Entwicklungstendenzen der GRV berücksichtigt werden könnten. Ansätze zur Erfassung der Dynamik in der GRV finden nur zögernd Eingang in die politische Diskussion und Beschlußfassung.²⁶⁵ Die Probleme, die durch eine umlagefinanzierte Rentenversicherung im Zusammenhang mit einer schrumpfenden Bevölkerung entstehen, wurden durch die Rentenreform 1992 nicht gelöst. So wird von der Bundesregierung zwar eine Verlangsamung, nicht aber ein Ende des Beitragssatzanstiegs festgestellt.²⁶⁶ Eine deutliche Minderung der Arbeitslosigkeit und ein damit verbundenes steigendes Beitragsaufkommen zur Rentenversicherung ist derzeit nicht absehbar.²⁶⁷ Die Sicherung der Finanzierungsgrundlage der GRV durch Zuwanderung ist z. Zt. politisch nicht durchsetzbar²⁶⁸, zumal durch eine erleichterte Zuwanderung die Probleme nur zeitlich verschoben würden.

Die Entwicklung der GRV mündet aus rechtlicher Sicht im RRG '92. Tiefgreifende Reformen sind derzeit nicht abzusehen. Auf der Grundlage des RRG '92 sollen im nächsten Kapitel die ökonomischen Wirkungen der GRV in einem traditionellen Untersuchungsrahmen analysiert werden.

264 Zu erwähnen sind beispielsweise die steigende Lebenserwartung der Menschen aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts (vgl. Bomsdorf, E., Renten I, in: Handelsblatt Nr. 198 vom 13. Oktober 1993, S. 6), Präferenzänderungen der Versicherten (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1990, Bonn 1990, S. 41), neu auftretende Krankheiten etc.

265 Beispiele sind die Fortschreibung der Schätzungen der Beitragslast und der Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Sozialbericht der Bundesregierung sowie die jährliche Information des Bundestages über die Auswirkungen der Anhebung der Altersgrenzen ab 1997; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1990, a. a. O., S. 42.

266 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1990, a. a. O., S. 101.

267 Die derzeitige Arbeitslosigkeit ist nicht nur konjunkturell, sondern auch strukturell bedingt und birgt somit die Gefahr einer längerfristigen Sockelarbeitslosigkeit.

268 Vgl. dazu Reisen, H., Renten aus der zweiten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 47 vom 24. Februar 1996, S. 15.

Kapitel 2: Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung aus ökonomischer Sicht

Der in diesem Kapitel zu analysierende Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) basiert auf den gesetzlichen Regelungen, die mit dem *Rentenreformgesetz 1992* (RRG '92) in Kraft getreten sind, d. h. in erster Linie auf dem *Sechsten Buch Sozialgesetzbuch* (SGB VI).¹ Eine detaillierte Analyse sämtlicher im SGB VI festgelegten Regulierungen soll und kann hier nicht vorgenommen werden. Sie würde zum einen den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen und zum anderen kaum neue Erkenntnisse bzw. Ansatzpunkte für Reformnotwendigkeiten liefern. Auswahlkriterium für die hier zu analysierenden Regulierungen in der GRV ist deren Ursächlichkeit für ökonomische Verzerrungen und daraus resultierende Reformnotwendigkeiten.

2.1 Die gesetzlichen Grundlagen

Die bis Ende 1991 geltenden rentenversicherungsrechtlichen Gesetze

- das vierte Buch der *Reichsversicherungsordnung* (RVO),
- das *Angestelltenversicherungsgesetz* (AVG) und
- das *Reichsknappschaftsgesetz* (RKnG)

wurden mit dem Inkrafttreten des SGB VI aufgehoben.² Das SGB VI unterscheidet 27 Versicherungsträger:³

- die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) als Träger der Rentenversicherung der Angestellten (AnV),
- die 23 Landesversicherungsanstalten als Träger der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV),
- die Bahnversicherungsanstalt,
- die Seekasse und
- die Bundesknappschaft.

Die Versicherungspflicht tritt kraft Gesetzes ein⁴ und umfaßt mittlerweile sehr große Teile der Gesellschaft. Versicherungsfrei sind solche Personen, bei denen die Deckung der von der GRV versicherten Risiken anderweitig sichergestellt ist.⁵ Die freiwillige Versicherung, die

1 Stand: 15. Dezember 1995.

2 Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR; Hrsg.), *Rund um die Rente. Die deutsche gesetzliche Rentenversicherung im Überblick*, Frankfurt 1993, S. 11.

3 Vgl. § 125 SGB VI.

4 Vgl. Erstes Kapitel, Erster Abschnitt SGB VI.

5 Vgl. § 5 SGB VI. Beispiele hierfür sind Beamte und Altersrentner, d. h. Personen, denen Leistungen wegen Eintritt des Risikos Alter zustehen.

der gesamten deutschen Wohnbevölkerung sowie den im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen die Mitgliedschaft in der GRV ermöglicht, wurde in das SGB VI aufgenommen.⁶ Neben den Renten wegen Alter, Invalidität und Tod⁷ enthält der Leistungskatalog der GRV auch Rehabilitations- und Vorsorgemaßnahmen⁸, Rentenauskünfte⁹ und Zusatzleistungen.¹⁰ Die Finanzierung der Leistungen der GRV erfolgt im Umlageverfahren¹¹, wobei die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hälftig aufzubringenden Beiträge um einen vom Beitragssatz abhängigen Bundeszuschuß ergänzt werden.¹² Beitragspflichtig ist das Erwerbseinkommen der Versicherten bis zu dem Höchstbetrag der Beitragsbemessungsgrenze (BBG).¹³

Zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten des RRG '92 lag die deutsch-deutsche Wiedervereinigung. Um eine Rechts-, vor allem aber eine Leistungsangleichung in den Fünf Neuen Ländern an das westdeutsche Rentenniveau zu erreichen, wurde das SGB VI um zahlreiche Sondervorschriften für das Beitrittsgebiet ergänzt.¹⁴

Die folgende Übersicht abstrahiert selbstverständlich von den detaillierten Regelungen des SGB VI. Eine detaillierte Analyse dieser Regelungen würde den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen und den Zweck der Untersuchung verfehlen. Im folgenden sollen Regulierungen der GRV unter besonderer Berücksichtigung allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Aspekte analysiert werden. Auswahlkriterium für die zu betrachtenden Regulierungen ist deren Wirkung auf das Marktergebnis. Unter allokativer Perspektive sind rentenversicherungsrechtliche Regulierungen dann von Interesse, wenn auch - oder gerade - ohne sie ein effizientes Marktergebnis zustande käme. Bei den distributiven Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regulierungen ist es unvermeidlich, ein mit der Zielauswahl verbundenes Werturteil zu akzeptieren. Dabei werden in erster Linie Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle spielen. Die Betrachtungen zu den stabilisierungspolitischen Wirkungen der GRV werden die Analyse um einige makroökonomische Gesichtspunkte ergänzen.

6 Vgl. § 7 SGB VI.

7 Vgl. §§ 33 - 105 SGB VI.

8 Vgl. §§ 9 - 32 SGB VI.

9 Vgl. § 109 SGB VI.

10 Vgl. §§ 106 - 108 SGB VI.

11 Vgl. § 153 SGB VI.

12 Vgl. § 213 SGB VI.

13 Deren Anpassung ist in § 159 SGB VI festgelegt.

14 Vgl. §§ 228 - 319a SGB VI; *Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik* vom 25. Juni 1990; *Renten-Überleitungsgesetz (RÜG)* vom 25. Juli 1991. Als Übersicht zu empfehlen: Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), *Das Renten-Überleitungsgesetz. Übergangsrecht bis 1996 in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins*, Frankfurt 1994.

2.2 Allokative Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regulierungen

2.2.1 Das Marktergebnis ohne Versicherung - der *moral hazard* der Sozialhilfe

Grundsätzlich kann angenommen werden, daß Individuen, die keiner Versicherungspflicht im Hinblick auf die Risiken Alter, Invalidität und Tod unterliegen, aus Eigeninteresse selbst Vorsorge gegen diese Risiken betreiben. Das kann entweder durch den Abschluß eines privaten Versicherungsvertrages¹⁵ oder durch einen erhöhten Verhütungsaufwand¹⁶ geschehen. Ausnahmen von dieser Verhaltensweise sind von Personen zu erwarten, denen - bildlich gesprochen - „das Hemd näher sitzt als der Rock“. Ökonomisch wären diese Personen als Individuen mit einem hohen Gegenwartsnutzen zu bezeichnen. Bei vollständiger Information und rationalem Verhalten¹⁷ wäre aber auch von diesen Wirtschaftssubjekten eine Grundvorsorge im Hinblick auf die Risiken Alter, Invalidität und Tod zu erwarten.¹⁸ Diese Individualentscheidung kann von der Sozialhilfe beeinflusst werden. Personen mit hoher Gegenwartspräferenz werden sich gegebenenfalls dafür entscheiden, keine Vorsorge im Hinblick auf die Rentenrisiken zu betreiben, sondern bei Eintritt eines oder mehrerer dieser Risiken Sozialhilfe zu beziehen und somit der Gesellschaft zur Last zu fallen.¹⁹ Um solches Verhalten zu vermeiden²⁰, ist ein Versicherungszwang²¹ gegen die betreffenden Risiken in Höhe des Sozial-

15 Dieses Verhalten ist bei Nicht-Rentenversicherungspflichtigen in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten: Versicherungsfreie Personen (nach § 5 SGB VI) und auf Antrag von der Versicherungspflicht Befreite (nach § 6 SGB VI) treiben i. a. durch den Abschluß von privaten Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherungen Vorsorge gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod.

16 Der erhöhte Verhütungsaufwand im Hinblick auf die Risiken Invalidität und Tod kann beispielsweise in einer gestünderen Ernährung oder dem Verzicht auf Risikosport bestehen. Allerdings besteht bei einem solchen Verhalten aus ökonomischer Sicht ein trade-off zwischen der Vermeidung der Risiken Invalidität und Tod einerseits und des Risikos Alter andererseits.

17 Rationales Verhalten bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Wirtschaftssubjekte alle möglichen Entscheidungsalternativen wahrnehmen, bewerten und sich für die am höchsten bewertete Alternative entscheiden. Auf die fragwürdige These verzerrter Präferenzen soll hier nicht eingegangen werden; vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin 1987, S. 92 f.

18 Gemäß den Präferenzen des Individuums.

19 Dieses Verhalten war vor allem zwischen dem 15. und 19. Jahrhundert in Deutschland zu beobachten, nachdem den Gemeinden die Zuständigkeit für die Armenfürsorge übertragen wurde und bevor das deutsche Sozialversicherungssystem aufgebaut wurde; vgl. Kapitel 1. Bei Unsicherheit über die individuelle Lebenserwartung kann sich diese Problematik noch verstärken.

20 Beispielsweise weil man übermäßige Belastungen der Sozialhilfeträger vermeiden oder diese entlasten will. Letzteres war eines der Motive zur Einführung der Sozialversicherung im Deutschland des 19. Jahrhunderts; vgl. Kapitel 1.

21 Eine solche Entscheidung wurde beispielsweise im Bereich der Kraftfahrzeughaftpflicht getroffen: Jeder Halter eines Kraftfahrzeugs ist verpflichtet, sich gegen Unfallschäden, die er durch den Gebrauch seines Kraftfahrzeugs anderen zufügen kann, in einer gesetzlich festgelegten Höhe zu versichern. Bei der Wahl der Versicherungsgesellschaft ist das Individuum frei.

hilfesatzes nötig. Eine staatliche Zwangsversicherung, wie sie z. Zt. in der Bundesrepublik Deutschland besteht, kann mit diesem Argument nicht gerechtfertigt werden.²²

2.2.2 Das Zwangsversicherungsprinzip

Durch die Versicherungspflicht kraft Gesetzes werden sowohl abhängig Beschäftigte wie auch einige Selbständige²³ Mitglied der GRV. Für alle Mitglieder der GRV gilt, daß sie Beiträge in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Beitragsbemessungsgrundlage zu zahlen haben.²⁴ Die Beitragsbemessungsgrundlage wird durch die BBG nach oben begrenzt. Der Beitragssatz wird in keiner Weise differenziert.²⁵ Änderungen des Versicherungsumfanges zugunsten oder zulasten der Beitragshöhe sind nicht möglich. Die Vermutung, daß der von der GRV angebotene Versicherungsumfang den Präferenzen der Versicherten entspricht, muß als falsch angesehen werden: Warum sollten sonst Millionen Bundesbürger, die kraft Gesetzes Mitglied der GRV sind, eine private Lebens- oder Berufsunfähigkeitsversicherung abschließen? Offenbar entspricht der Versicherungsumfang der GRV nicht den Präferenzen dieser Personen. Bei Personen, die sich nicht über den von der GRV festgelegten Versicherungsumfang hinaus versichern, kann ebenfalls nicht ohne weiteres von einer Vorsorge gemäß ihren Präferenzen ausgegangen werden, da ihnen die Möglichkeit eines nach unten abweichenden Versicherungsumfanges verwehrt wird. Die Begrenzung des Versicherungsumfanges nach unten kann auch nicht mit dem Argument des moral hazard der Sozialhilfe gerechtfertigt werden: Die Rentenzahlungen der GRV liegen im Durchschnitt - vor allem bei der zahlenmäßig bedeutendsten Rentenart, der Altersrente - deutlich über dem Sozialhilfeniveau.²⁶ Außerdem wurde bereits bei den Ausführungen zur Geschichte der GRV deutlich gemacht: Die GRV verfolgt heute nicht mehr ihr ursprüngliches Ziel des Schutzes vor finanzieller Not bei Eintritt eines der versicherten Risiken: Die Lohnersatzleistungen der GRV dienen vielmehr dem Erhalt des relativen sozialen Status in der Gesellschaft.

22 Das Argument, mit der Not der Menschen dürfe kein Geschäft gemacht werden, kann ökonomisch nicht nachvollzogen werden, zumal private Lebens- und Berufsunfähigkeitsversicherungen zulässig sind. Wenn man fürchtet, daß möglicherweise die Versicherten durch Informationsasymmetrien ausgebeutet würden, so könnte das bestenfalls eine Regulierung des Informationsmarktes - beispielsweise durch Informationszentralen, die allen Versicherungspflichtigen offenstehen -, nicht aber eine Regulierung des Versicherungsmarktes selbst rechtfertigen. Daß aber selbst die Regulierung des Informationsmarktes nicht unbedingt notwendig ist, zeigt der Markt für Kfz-Haftpflichtversicherungen: Die Prämien der Autoversicherer werden in regelmäßigen Abständen von Fachzeitschriften und Interessenverbänden (z. B. ADAC) erfragt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

23 Vgl. § 2 SGB VI.

24 Vgl. § 157 SGB VI.

25 Vgl. § 158 SGB VI.

26 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995. Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1995, Tabelle 93 f.

Die Gestaltung der GRV als Zwangsversicherung bedeutet für die Versicherungspflichtigen, daß ihre Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit stärker als bei einem Versicherungszwang eingeschränkt wird. Die fehlende ökonomische Rechtfertigung für die Zwangsversicherung im Bereich der GRV wurde schon in 2.2.1 angesprochen.

Weiterhin erhalten die Träger der GRV durch die Zwangsversicherung eine Monopolstellung.²⁷ Die alloкатive Ineffizienz, die durch eine Monopolstellung verursacht wird, ergibt sich aus der Preis-gleich-Grenzkosten-Regel als gewinnmaximierende Bedingung erster Ordnung für den Monopolisten. Die Tatsache, daß es sich bei den Trägern der GRV um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die nicht nach Gewinn streben, kann zwar die modelltheoretische Erfassung des Rentenversicherungsmarktes durch das oben verwendete Monopolmodell beeinträchtigen. Die mangelnde Orientierung der Versicherer an den Präferenzen der Versicherten und die damit einhergehenden allokativen Verzerrungen können aber damit auch nicht begründet werden. Das mitunter vorgebrachte Argument, bei der GRV handle es sich um ein natürliches Monopol, kann ökonomisch ebenfalls nicht nachvollzogen werden. Zum einen arbeiten in der Bundesrepublik Deutschland 27 gesetzliche Rentenversicherungsträger nebeneinander, so daß nicht von einem natürlichen Monopol für den ganzen Bereich der GRV gesprochen werden kann. Zum anderen ist aber auch die These natürlicher Gebiets- bzw. Bereichsmonopole zumindest für den über die Pflichtversicherung hinausgehenden Schutz nicht haltbar: Bis 1991 stand die GRV auf diesem Segment des Versicherungsmarktes in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern, ohne daß letztere aufgrund höherer Kosten aus dem Markt ausgeschieden wären. Im Gegenteil: Mit dem Inkrafttreten des RRG '92 wurde die Möglichkeit zur Höherversicherung in der GRV abgeschafft.²⁸

Auch das Insolvenzrisiko privater Rentenversicherer macht keine staatliche Zwangsversicherung notwendig: Das Insolvenzrisiko könnte durch ein funktionierendes Kontrollsystem gemindert und bei Rückversicherungsgesellschaften versichert werden.²⁹ Beides könnte auf privatwirtschaftlicher Ebene im Rahmen eines „gentlemen's agreement“ durchgesetzt werden und entbehrte somit jeglicher Notwendigkeit staatlicher Eingriffe. Sollten jedoch die Eini-gungskosten der privaten Rentenversicherer im Hinblick auf die Einführung eines Kontroll-bzw. Rückversicherungssystems zu hoch oder die Anreize zum Abweichen von der kartellari-

27 Zwar gibt es in der Bundesrepublik Deutschland mehrere Rentenversicherungsträger, doch stehen diese nicht in Konkurrenz zueinander. Sie sind Gebietsmonopolisten - wie die Landesversicherungsanstalten - oder verfügen über berufsbildspezifische Versicherungsmonopole (BfA, Bundesknappschaft, Seekasse, Bahnversicherungsanstalt).

28 Vgl. VDR (Hrsg.), Rentenreform '92. Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick, Frankfurt 1993, S. 22.

29 Im Bankenmarkt wird dieses Prinzip mit der Einlagensicherung gegenüber Nichtbanken verwirklicht; vgl. Gesetz über das Kreditwesen.

schen Vereinbarung größer als die damit verbundenen Sanktionen sein³⁰, könnte es für die Gesellschaft sinnvoll sein, einen legaldefinitorischen Ordnungsrahmen für die Tätigkeit von Rentenversicherungsträgern zu erlassen. Darüber hinausgehende Regulierungen wären unter dem Gesichtspunkt allokativer Effizienz nicht angebracht.³¹

Des weiteren werden durch die konkrete Ausgestaltung des Zwangsversicherungsprinzips Allokationsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt hervorgerufen. Besonderes Gewicht kommt dabei der Differenzierung zwischen geringfügig Beschäftigten, die nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 SGB VI versicherungsfrei sind, und pflichtversicherten Beschäftigten nach § 1 SGB VI zu: Hier wird offenbar unterstellt, daß es sich bei geringfügig Beschäftigten in erster Linie um Verheiratete handelt, deren Altersversorgung durch die Rentenansprüche des Ehepartners gedeckt ist.³²

Unter allokativen Gesichtspunkten sind die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nicht eindeutig zu beurteilen. Einerseits sichern sie Branchen das Bestehen am Markt, die ansonsten nicht wirtschaftlich oder nur zu höheren Kosten arbeiten könnten³³ und bieten so auch Arbeit-suchenden Beschäftigungsmöglichkeiten, die zu normalen Tarifbedingungen nicht eingestellt worden wären. Andererseits setzt die Versicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse seitens der Arbeitgeber Anreize, versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse aufzulösen: Teilt ein Arbeitgeber einen versicherungspflichtigen Vollzeitarbeitsplatz in mehrere nicht versicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze auf, so kann er dadurch seinen Anteil an den Lohnnebenkosten einsparen.³⁴ Müßte ein geringfügig Beschäftigter seinen Lebensunterhalt aus mehreren solchen Arbeitsverhältnissen bestreiten, ginge ihm nicht nur der Versicherungsschutz gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod, sondern auch der gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und das Pflegefallrisiko verloren.³⁵ Die daraus erwachsende moralische Versuchung wurde oben dargestellt.³⁶ Dem steht entgegen, daß die Versicherungspflicht -

30 Sofern solche überhaupt durchsetzbar wären.

31 Sollen jedoch durch die GRV andere als allokativen Ziele verfolgt und erreicht werden, kann eine Gesetzgebung, die mehr als den Ordnungsrahmen reguliert, sinnvoll sein. Allerdings ergibt sich dann ein Problem der Ziel-Mittel-Kongruenz; vgl. Kleinewefers, H./ Jans, A., Einführung in die volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Modellbildung, München 1983, S. 193 ff.

32 Vgl. Wagner, G., Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York 1984, S. 93 f. Ein empirischer Beleg, der diese Regulierung bzw. die Nicht-Regulierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse fundieren könnte, fehlt allerdings nicht nur bei Wagner.

33 In erster Linie sind hierbei Saisonbetriebe zu nennen, z. B. Hotellerie und Gastronomie. Aber auch der Einzelhandel deckt seinen Spitzenbedarf an Arbeitskräften (beispielsweise in der Vorweihnachtszeit) oft mit geringfügig Beschäftigten.

34 Unter dem Begriff Lohnnebenkosten werden hier Sozialversicherungsbeiträge gefaßt.

35 Für die anderen Zweige der Sozialversicherung gilt die gleiche Geringfügigkeitsgrenze (1996: 590 DM pro Monat); vgl. Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Werte der Rentenversicherung. Bezugsgrößen für das Jahr 1996, Frankfurt 1996, S. 4.

36 Vgl. 2.2.1.

unabhängig von der Zahl der Arbeitsverhältnisse - eintritt, sobald das Einkommen aus den Beschäftigungsverhältnissen die Geringfügigkeitsgrenze überschreitet. Zwar werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse den zuständigen Behörden oft nicht gemeldet³⁷; daß trotzdem seitens der Arbeitgeber kein Trend zur Aufspaltung von Voll- in Teilzeitarbeitsplätze auszumachen ist, dürfte vor allem Kostengründe haben: Einarbeitungszeiten, die weniger produktiv sind bzw. höhere Kosten verursachen, fallen bei Vollzeitarbeit weniger ins Gewicht als bei Teilzeitarbeit.

Die Regulierung der Versicherungspflicht kann jedoch auch durch diese Betrachtung nicht gerechtfertigt werden: In der Bundesrepublik Deutschland kam in diesem Bereich der Markt bisher nicht zum Zuge. Daher kann auch nicht von einem Marktversagen ausgegangen werden, das eine entsprechende Regulierung rechtfertigen würde.³⁸

2.2.3 Das Rentenzugangsalter

Im Zusammenhang mit dem Rentenzugangsalter (RZA) sind die Risiken Invalidität und Tod ohne Belang. Bei ihrem Eintritt werden die Leistungen der GRV altersunabhängig gewährt.³⁹ Die eventuelle Flexibilität des RZA spielt somit nur bei den Altersrenten eine Rolle. Im *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* (IAG) noch mit 70 Jahren festgesetzt, sah das AVG schon eine geringere Altersgrenze vor. Diese Altersgrenzen wurden im weiteren angeglichen, aber starr gehalten, bis mit der Rentenreform von 1972 die flexible Altersgrenze geschaffen wurde. Diese Flexibilisierung der Altersgrenze wurde im RRG '92 dem Grundsatz nach beibehalten und mit einer stufenweisen Anhebung der Altersgrenzen für vorzeitige Altersrenten auf die Regelaltersgrenze verknüpft.⁴⁰ Das RZA ist also in der GRV eine bedingt variable Größe.⁴¹

37 Geringfügig Beschäftigte würden beim gemeldeten Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze mit einem „Grenzsozialbeitrag“ von über 100% belastet, da ab diesem Punkt ihr gesamtes Einkommen beitragspflichtig ist.

38 Vgl. Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart 1993, S. 35 ff.

39 Allerdings müssen, um in den Genuß der Leistungen bei Eintritt des Risikos Invalidität oder Tod zu kommen, die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein; vgl. §§ 43 - 53 SGB VI.

40 Vgl. BfA (Hrsg.), Sondermerkblatt RRG '92: Verschiebung der Altersgrenzen, 2. Aufl., Berlin 1991, S. 3; Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1993, S. 222; VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 42 ff.

41 Einschränkungen ergeben sich vor allem durch die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen sowie durch die untere Begrenzung des Rentenzugangsalters; vgl. Tabelle 3.

2.2.3.1 Modelltheoretische Analyse

2.2.3.1.1 Das Grundmodell

Ist das RZA eine variable Größe, so kann unter bestimmten Modellannahmen gezeigt werden, daß weder die Ruhestandsentscheidung von Größen wie Beitrags- oder Rentenhöhe abhängt noch umgekehrt.⁴² Die Annahmen, von denen die Literatur in diesem Zusammenhang ausgeht, erfordern eine verhältnismäßig komplexe mathematische Analyse. Diese Vorgehensweise erscheint umso seltsamer, als ein Großteil der Annahmen aufgehoben werden kann, ohne die Ergebnisse zu beeinflussen. Daher wird hier von einer detaillierten Formalanalyse abgesehen und das Modell so formuliert, daß es mit den einfachen - in erster Linie graphischen - Mitteln der Indifferenzkurvenanalyse zu erfassen ist.⁴³ Betrachtet sei ein Individuum, das seine eigene Lebensdauer T mit Sicherheit kenne. Die Erwerbszeit des Individuums dauere - ab Eintritt in das Erwerbsleben gerechnet - E Jahre.⁴⁴ Das Wirtschaftssubjekt spare während seines Erwerbslebens einen Prozentsatz p seines Einkommens für den Ruhestand.⁴⁵ Das jährliche Arbeitseinkommen wird auf 1 normiert und der Kapitalmarktzins gleich Null gesetzt. Das Individuum hat eine intertemporale Nutzenfunktion, die von seinem Konsumnutzen $U(C)$ und von seinem Ruhestandsnutzen V abhängt.⁴⁶ Das Individuum muß also

$$T \cdot U(C) + (T-E) \cdot v$$

maximieren. Die intertemporale Budgetrestriktion, die das Individuum dabei beachten muß, lautet:

$$T \cdot C \leq E \cdot (1 - p) + (T-E) \cdot x,$$

wobei x die Rentenleistung im Versicherungsfall angibt. Da weiterhin über den Betrachtungszeitraum gelten muß:

$$\underbrace{E \cdot p}_{\text{Sparen}} = \underbrace{(T-E)}_{\text{Entsparen}} \cdot x,$$

42 Vgl. Breyer, F., *Ökonomische Theorie der Alterssicherung*, München 1990, S. 95 ff.; Burbidge, J. B./Robb, A. L., Pensions and retirement behavior, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 13 (1980), S. 421 ff.; Burtless, G./Moffitt, R. A., The joint choice of retirement age and postretirement hours of work, in: *Journal of Labor Economics*, Vol. 3 (1985), S. 209 ff.

43 Vgl. Boskin, M. J., Social security and retirement decisions, in: *Economic Inquiry*, Vol. 15 (1977), S. 1 ff.

44 Von der Kindheitsphase wird in diesem Modell abstrahiert; während dieses Lebensabschnitts ist Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf Arbeit und Freizeit i. a. nicht gegeben.

45 Das kann auch als Versicherung mit einem Beitragssatz von p angesehen werden.

46 $v = \begin{cases} 0 & \text{für alle Zeitpunkte vor Eintritt in den Ruhestand } E, \\ v & \text{für alle Zeitpunkte nach Eintritt in den Ruhestand } E. \end{cases}$

lautet die Lagrange-Funktion:

$$L(C, E) = T \cdot U(C) + (T - E) \cdot v + \lambda \cdot (E - T \cdot C),$$

was zur Lösung $U'(C) = v$ und $E^* = T \cdot C^*$ führt. D. h., der Grenznutzen aus dem Konsum $U'(C)$ muß dem Grenznutzen aus der Freizeit im Ruhestand v entsprechen⁴⁷, und die Ruhestandsentscheidung E^* ist unabhängig von den Ersparnisgrößen.⁴⁸ Graphisch kann diese Lösung wie in Abb. 1 dargestellt werden.

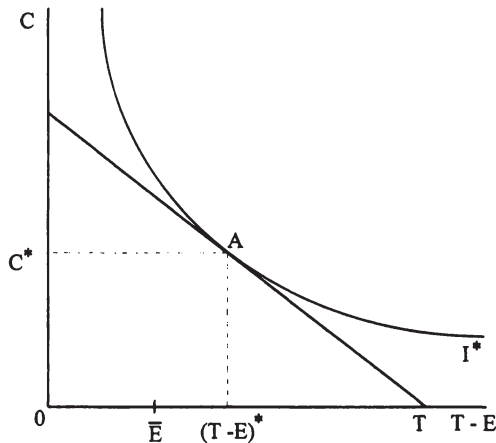


Abb. 1: Die optimale Ruhestandsentscheidung (und nicht bindende Regulierung); in Anlehnung an: Burbidge, J. B./Robb, A. L., *Pensions and retirement behavior*, a. a. O., S. 425.

Die Optimallösung A ist allerdings nur dann ohne weiteres erreichbar, wenn es sich um ein privates Sparmodell (oder ein faires Versicherungsmodell) mit freier Entscheidung über das RZA E^* handelt. Bei der GRV sind Regulierungen des RZA üblich.⁴⁹ Liegt das gesetzlich fixierte RZA höher als das vom Individuum als optimal empfundene, so ergibt sich c. p. keine Änderung gegenüber der Situation mit frei wählbarem RZA. Der Zeitraum zwischen E^* und der gesetzlich fixierten Altersgrenze \bar{E} würde durch erhöhte Ersparnisse während des Erwerbslebens überbrückt.⁵⁰ Ein gesetzlich fixiertes RZA, das höher als das optimale liegt, wäre somit unter den genannten Bedingungen nicht bindend. Läge das gesetzliche RZA niedriger

47 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 119.

48 Somit ist sie auch unabhängig von den Parametern einer eventuellen Versicherung.

49 Vgl. § 35 Abs. 1, § 36 Abs. 1, § 37 Abs. 1, § 38 Abs. 1, § 39 Abs. 1, § 40 Abs. 1 SGB VI.

50 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 122.

als das den Präferenzen des Individuums entsprechende und wäre bindend⁵¹, könnte die optimale Gleichgewichtslösung nicht mehr erreicht werden. Eine bindende Beschränkung des RZA führte dazu, daß auf der intertemporalen Budgetlinie nur noch Punkt B erreicht werden könnte (vgl. Abb. 2). Dem Individuum stünde dann zwar mehr Freizeit zur Verfügung; gleichzeitig säne aber das während seines Erwerbslebens erwirtschaftete Einkommen, das einkommensproportionale Sparen, die Rentenzahlungen und der Konsum. Da dies nicht den Präferenzen des Individuums entspräche, würde das Wirtschaftssubjekt nicht mehr das durch die Indifferenzkurve I^* gekennzeichnete Nutzenniveau erreichen, sondern nur noch ein niedrigeres, durch eine tiefer liegende Indifferenzkurve I gekennzeichnetes Nutzenniveau.

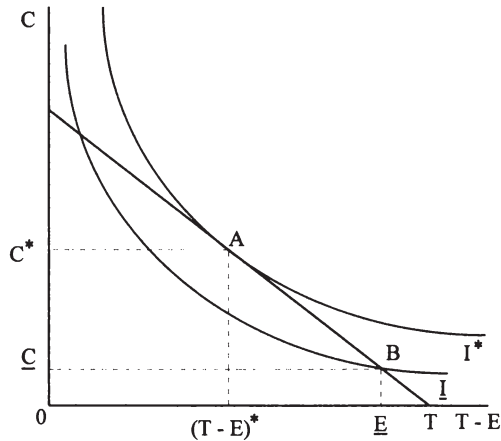


Abb. 2: Die bindend regulierte Ruhestandsentscheidung; in Anlehnung an: Burbidge, J. B./Robb, A. L., Pensions and retirement behavior, a. a. O., S. 425.

2.2.3.1.2 Das Rentenzugangsalter bei nicht beitragsäquivalenter Versicherung

Die Annahme versicherungstechnischer Äquivalenz vereinfachte im Grundmodell die Budgetrestriktion

$$T \cdot C \leq E \cdot (1 - p) + (T - E) \cdot x$$

zu

$$T \cdot C \leq E.$$

51 Hätte das Individuum die Möglichkeit, länger zu arbeiten, wäre auch diese Restriktion nicht bindend.

Das versicherte Individuum hatte im Ruhestand Rentenzahlungen zu erwarten, die seiner (aufgezinsten⁵²) Beitragsleistung entsprachen. Hebt man die Annahme versicherungstechnischer Äquivalenz auf, so ist eine Fallunterscheidung vorzunehmen. Die Literatur unterscheidet zwischen der *individuellen* und der *marginalen* Beitragsäquivalenz.⁵³ Abweichungen vom Versicherungsprinzip zugunsten oder zulasten bestimmter Personengruppen bedeuten eine Verletzung der individuellen Beitragsäquivalenz.⁵⁴ Werden hingegen verschiedene Zeiten im Versicherungsverlauf eines Individuums unterschiedlich bewertet, so spricht man von einer Verletzung der marginalen Beitragsäquivalenz.

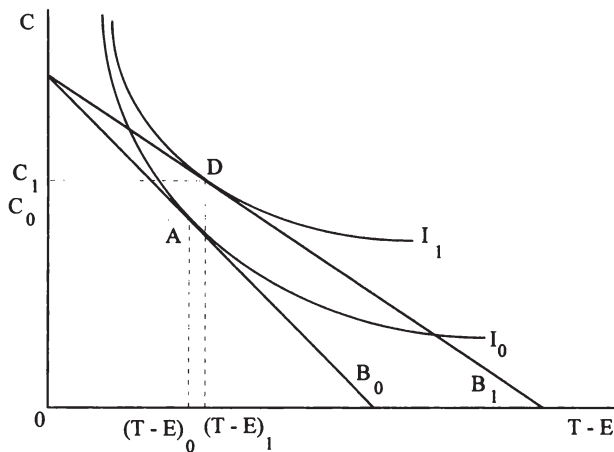


Abb. 3: Verletzung der individuellen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten.

Eine Abweichung von der individuellen Beitragsäquivalenz würde den Preis der (Ruhestands-)Freizeit über die gesamte Lebensdauer T des Versicherten ändern. Ein Abweichen von der individuellen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten bedeutet einen sinkenden Preis der Freizeit.⁵⁵ Die intertemporale Budgetgerade dreht sich um den Ordinatenabschnitt nach rechts (vgl. Abb. 3). Dabei wird unterstellt, daß sowohl der Konsum als auch die Freizeit normale Güter seien. Das Wirtschaftssubjekt könnte dann in D eine $(C; T-E)$ -Kombination

52 Der Zinssatz wurde im Grundmodell der Vereinfachung halber auf Null gesetzt.

53 Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen..., a. a. O.; Crawford, V./Lilien, D., Social security and retirement decision, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 96 (1981), S. 509 ff.

54 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen..., a. a. O., S. 124 f.

55 Dieser schlägt sich in einem erhöhten Einkommen nieder: Entweder sinkt c. p. der Beitragssatz zur Rentenversicherung oder die Rentenzahlungen steigen c. p. oder beide Möglichkeiten werden kombiniert. Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 125.

realisieren, die ihm einen höheren Nutzen stiften würde als die Konsum-Freizeit-Entscheidung bei individueller Beitragsäquivalenz (in A). Ein Abweichen von der individuellen Beitragsäquivalenz zulasten des Versicherten erhöht den Preis der Freizeit: Die intertemporale Budgetgerade dreht sich um den Ordinatenabschnitt nach links. Legt man bei dieser Betrachtung die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zugrunde⁵⁶, wonach im Hinblick auf den Ruhestand kein normales, sondern anomales Nachfrageverhalten beobachtbar ist, gelangt man zu folgender Lösung: Die Ruhestandsentscheidung bliebe unberührt, lediglich der Konsum sänke. Das Wirtschaftssubjekt könnte dann nur noch ein geringeres Nutzenniveau als bei der individuell beitragsäquivalenten Versicherungslösung erreichen.

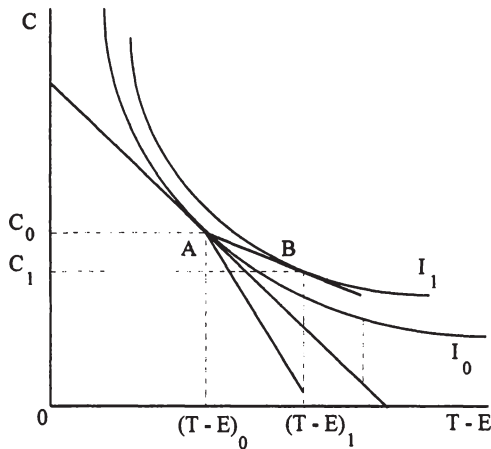


Abb. 4: Verletzung der marginalen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten; in Anlehnung an: Boskin, M. J., a. a. O., S. 7.

Eine asymmetrische Reaktion auf „Freizeit-Preis“-Erhöhungen bzw. -Senkungen ist bei Abweichungen von der marginalen Beitragsäquivalenz zu beobachten. Der Preis der Ruhestandsfreizeit ändert sich dabei nicht über die gesamte Lebensdauer T . Unterschiedliche Bewertungen von verschiedenen Beitragszeiten ändern den Preis der Freizeit nur während der Dauer der Beitragsleistung, d. h. während des Erwerbslebens. In diesem Zusammenhang spielen vor allem die Beitragszeiten kurz vor der gesetzlichen bzw. der Regelaltersgrenze eine große Rolle. Eine graphische Analyse soll diesen Fall veranschaulichen (vgl. Abb. 4). Entscheidet sich ein Individuum unter den Annahmen des Grundmodells für $[C_0; (T-E)_0]$, so kann ein Abweichen von der marginalen Beitragsäquivalenz zugunsten des Versicherten während der

56 Vgl. Kutscher, J./Hoff, A., Längere Lebensarbeitszeit - nur ein frommer Wunsch?, in: Handelsblatt Nr. 199 vom 14. Oktober 1993, S. 7.

Zeit vor dem RZA durch eine für diesen Zeitraum nach rechts gedrehte intertemporale Budgetgerade dargestellt werden. Mit diesem Budget kann das Wirtschaftssubjekt ein höheres Nutzenniveau - dargestellt durch die Indifferenzkurve I_1 - erreichen. Das RZA wird vorverlegt.

Abb. 4 zeigt auch, daß ein Abweichen von der marginalen Beitragsäquivalenz zulasten des Versicherten seine Ruhestandsentscheidung nicht unbedingt berührt. Der Punkt A stellt auch hier die nutzenmaximale Konsum-Freizeit-Kombination dar.⁵⁷ Das Wirtschaftssubjekt weicht also der potentiellen Schlechterstellung dadurch aus, daß es sein RZA bei marginaler Beitragsäquivalenz beibehält, d. h., indem es in A eine $[C_0, (T - E)_0]$ -Kombination realisiert, die sowohl auf der ursprünglichen als auch auf der geänderten intertemporalen Budgetgerade liegt.

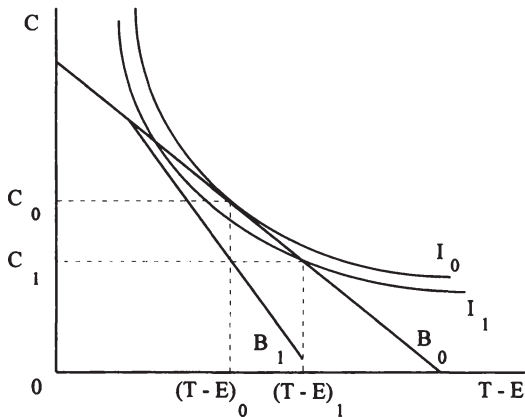


Abb. 5: Verletzung der marginalen Beitragsäquivalenz zulasten des Versicherten ($RZA_0 \neq RZA_{\text{gesetzlich}}$)

Leider greift die Modellanalyse zur marginalen Beitragsäquivalenz in der Literatur regelmäßig zu kurz, indem davon ausgegangen wird, daß das unregulierte Optimum dem gesetzlichen RZA entspricht, an welchem dann die Regulierung ansetzt. Trifft dies jedoch nicht zu, hat das bedeutende Folgen für das Modellergebnis. Nimmt man beispielsweise an, daß das unregulierte optimale RZA geringer als das gesetzliche RZA ist, Regulierungen der marginalen Beitragsäquivalenz aber an letzterem ansetzen, stellt sich ein Abweichen von der marginalen Beitragsäquivalenz zulasten des Versicherten⁵⁸ wie in Abb. 5 dar. In diesem Fall ergibt sich

⁵⁷ Dieses Modellergebnis wird durch empirische Untersuchungen gestützt, wonach das RZA sich auch bei einer Schlechterstellung der Versicherten nicht ändert; vgl. Kutscher, J./Hoff, A., a. a. O.

⁵⁸ Damit versucht der Regulierer, die Individuen zu einem späteren Renteneintritt zu bewegen.

zwar eine Schlechterstellung des Individuums. Sein Nutzen nach Regulierung wird durch die niedrigere Indifferenzkurve I_1 repräsentiert. Allerdings ergibt sich nicht die vom Regulierenden gewünschte Reaktion. Das RZA wird durch die Schlechterbewertung der letzten Beitragsjahre vorverlegt. Da der Substitutionseffekt eindeutig ist⁵⁹, bedeutet das Modellergebnis, daß der Einkommenseffekt dem Substitutionseffekt entgegengerichtet ist und ihn überkompensiert.⁶⁰ Obwohl das Gut Ruhestand teurer geworden ist, fragt der Versicherte mehr davon nach. Das Gut wäre nach dieser Argumentation also ein Giffen-Gut. Allerdings ist bei dieser Betrachtung Vorsicht geboten, da das neue Haushaltsgleichgewicht nicht auf der neuen, sondern immer noch auf der alten intertemporalen Budgetgeraden B_0 liegt und somit der Substitutions- und der Einkommenseffekt, die beide durch die Abweichung von der marginalen Beitragsäquivalenz verursacht werden, nicht (vollständig) zum Tragen kommen. Allerdings werden durch diese Modellbetrachtung Ergebnisse neuerer Untersuchungen verständlicher, wonach Individuen auch bei steigenden Kosten ihr RZA nicht erhöhen.⁶¹

2.2.3.1.3 Unvollkommene Kapitalmärkte

Unvollkommene Kapitalmärkte können ebenfalls die Entscheidung über das RZA verändern. Im Grundmodell kann ein Individuum, das durch eine gesetzliche Rentenversicherung gezwungen wird, mehr für sein Alter zu sparen als seinen Präferenzen entspricht, seine Rentenansprüche als Kreditsicherung einsetzen und durch eine erhöhte Kreditaufnahme während seines Erwerbslebens sein individuelles Optimum realisieren. Verlangt die GRV weniger als den vom Wirtschaftssubjekt als optimal erachteten Beitrag, so kann der Versicherte das durch privates Sparen ausgleichen. Unvollkommene Kapitalmärkte vollbringen diese Ausgleichsfunktion nicht. Zusätzliches Alterssparen eines Versicherten dürfte in verhältnismäßig kleinen Chargen von statten gehen, für die sich keine oder nur schlecht rentierende Anlagen finden. Bei gleichem Arbeitseinsatz könnte das Individuum dann nur einen geringeren Konsum realisieren: Die Budgetgerade würde sich um den Abszissenabschnitt nach links drehen. Je nach der Stärke des Substitutions- und Einkommenseffektes änderten sich dann der Konsum und die Ruhestandszeit.⁶² Würde der Versicherte bei unvollkommenen Kapitalmärkten gezwungen, mehr für sein Alter zu sparen, als seinen Präferenzen entspräche, könnte er dies nicht über eine erhöhte Kreditaufnahme während seines Erwerbslebens ausgleichen. Der Zugang zum Kreditmarkt würde dem Versicherten verwehrt, da er annahmegemäß keine Sicherheiten außer seinen Rentenansprüchen zu bieten hätte; diese werden jedoch nicht als

59 Hin zum relativ billiger gewordenen Konsum, weg vom relativ teurer gewordenen Ruhestand.

60 Das neue Gleichgewicht liegt „rechts“ vom alten.

61 Vgl. Kutscher, J./Hoff, A., a. a. O.

62 Für den Konsum ist die Annahme eines normalen (Nichtsättigungs-)Gutes durchaus haltbar. Der Gutscharakter der Ruhestandszeit ist jedoch (noch) nicht hinreichend geklärt.

Kreditsicherung akzeptiert.⁶³ Der Teil der Beitragszahlungen, der nicht den Präferenzen des Versicherten entspräche, würde dessen verfügbares Einkommen verringern. Bei gleichem Arbeitseinsatz verringerten sich somit seine Konsummöglichkeiten: Die Budgetgerade drehte sich also auch in diesem Fall um den Abszissenabschnitt nach links (vgl. Abb. 6). Der Substitutionseffekt führte in diesem Fall zu einer Mehrnachfrage nach dem relativ billiger gewordenen Gut Freizeit. Ob sich jedoch tatsächlich eine Vorverlegung des RZA ergäbe, hängt von der Stärke und der Richtung des Einkommenseffektes ab, d. h. davon, um welche Güterart es sich bei dem Gut Freizeit handelt.⁶⁴ Wäre Freizeit ein normales Gut, würden die Versicherten versuchen, den nach ihren Präferenzen zu hohen Versicherungsumfang durch mehr Freizeit zu substituieren. Besteht dazu im Bereich der Erwerbsarbeit keine Möglichkeit - beispielsweise durch Teilzeitarbeit -, vollzieht sich diese Substitution in Form eines vorverlegten RZA.⁶⁵

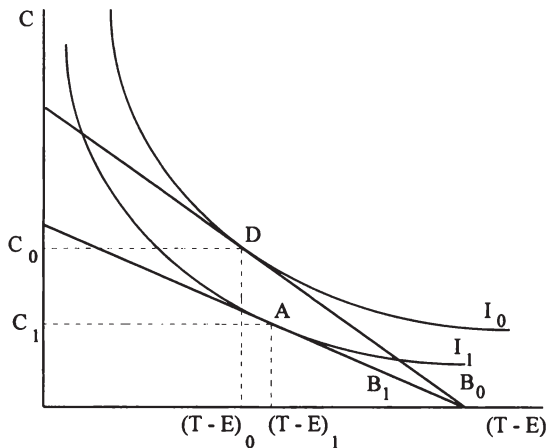


Abb. 6: Unvollkommene Kapitalmärkte; in Anlehnung an: Burbidge, J. B./Robb, A. L., a. a. O., S. 427.

2.2.3.2 Die bundesdeutsche Praxis

Mit dem RRG '92 wurde in der GRV die gesetzliche Regelaltersgrenze aufgehoben. Selbst tarif- oder arbeitsvertragliche Regelungen, die eine Verrentung des Arbeitnehmers in einem bestimmten Alter vorsehen, sind seit einem entsprechenden Urteil des Bundesarbeitsgerichts

63 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 121; Feldstein, M., Social security benefits and the accumulation of preretirement wealth, in: Modigliani, F./Hemming, R. (Hrsg.), The determinants of national saving and wealth, London/Basingstoke 1983, S. 5.

64 Zu den differenzierten Meinungen hierzu vgl. 2.2.3.1.2.

65 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 121.

(BAG)⁶⁶ nicht mehr bindend. Die Zahl der Arbeitenden über 65 wurde dadurch nur in geringem Maße beeinflusst. Gerade noch jede(r) Zehnte dieser Altersgruppe steht noch aktiv im Erwerbsleben.⁶⁷ Umso unverständlicher sind die Bemühungen der Bundesregierung, wieder zu einer gesetzlichen Altersgrenze zurückzukehren.⁶⁸

Für eine längere Lebensarbeitszeit sprächen aus Sicht der Versicherten zwei Gründe. Erstens wird i. a. die mit dem Alter steigende Berufserfahrung durch eine alters- bzw. gesundheitsbedingt sinkende Leistungsfähigkeit überlagert. Überwöge letzteres, könnte für den Arbeitgeber der Ersatz älterer durch jüngere Arbeitnehmer interessant werden. Stehen aber die älteren Arbeitnehmer in einem durch arbeitsmarktpolitische Regulierungen geschützten Arbeitsverhältnis, könnte dies dazu führen, daß sie für die Räumung ihres Arbeitsplatzes eine Abfindung verlangen.⁶⁹ Zweitens führt eine längere Lebensarbeitszeit zu einer höheren Rente.⁷⁰ Pro Monat wird ein Zuschlag von 0,5% der Rente gewährt.⁷¹ Daß sich trotz dieser Anreize kaum eine Verhaltensänderung ergeben hat, läßt darauf schließen, daß das Gut Ruhestand von den Betroffenen höher geschätzt wird als die mit einem Verzicht darauf verbundenen finanziellen Entschädigungen. Diese These wird von neueren Untersuchungen gestützt, die zu dem Ergebnis kommen, daß im Hinblick auf das Gut Ruhestand anomales Nachfrageverhalten wahrscheinlich ist.⁷² Selbst durch eine Verringerung des Ruhestandseinkommens wird der Trend zum vorzeitigen Ruhestand nicht gebrochen.

Eine weitere Ursache für die Entscheidung zugunsten eines frühen Ruhestandes ist in der Ausweichmöglichkeit auf andere Rentenarten zu sehen. Während das Altersruhegeld mit 65, 63 bzw. 60 Jahren bezogen werden kann (vgl. Tabelle 3), gibt es für Invaliditätsrenten keine untere Altersgrenze.⁷³ Die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten läßt sich allerdings nur schwer nachweisen. Es bestehen zu große Informationsasymmetrien zwischen dem Rentenantragsteller und den prüfenden bzw. genehmigenden Stellen. Es läßt sich zwar der oben genannte Mißbrauch der Invaliditätsrenten vermuten, wenn

66 BAG, Urteil vom 20. Oktober 1993 - 7AZR 135/93 (Düsseldorf), sowie BAG, Urteil vom 01. Dezember 1993 - 7AZR 428/93 (Düsseldorf).

67 Vgl. Kutscher, J./Hoff, A., a. a. O.

68 Zumal ein RZA, das die Individuen zwingt, früher als gewünscht in Rente zu gehen, deren Nutzenposition verschlechtert. Vgl. 2.2.3.1.1.

69 Vgl. o. V., Blüm will Kündigung von 65-Jährigen erleichtern, in: Handelsblatt Nr. 95 vom 18. Mai 1994, S. 8.

70 Vgl. § 77 Abs. 2 Nr. 2 SGB VI.

71 Vgl. VDR (Hrsg.), Rund um die Rente, a. a. O., S. 24; VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 37.

72 Vgl. Kutscher, J./Hoff, A., a. a. O.

73 Zwar wurde modelltheoretisch gezeigt, daß eine untere Altersgrenze unter den gegebenen Annahmen nicht bindend ist; allerdings entsprechen die Annahmen nicht der bundesdeutschen Realität. So ist weder eine sichere Lebensdauer noch versicherungstechnische Äquivalenz gegeben. Vor allem aber sind Rentenansprüche gegen die GRV nicht kapitalisierbar und können damit auch nicht als Kreditsicherung dienen.

man den Trend zu früherer Verrentung dem Trend eines besseren allgemeinen Gesundheitszustandes gegenüberstellt.⁷⁴ Ein eindeutiger Nachweis ist aber dadurch nicht möglich. Die zunehmende Zahl von „Wohlstandskrankheiten“, die zu Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit führen (können), wird von den Kennzahlen zum allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung oft nicht erfaßt und macht somit den Mißbrauchsnachweis (fast) unmöglich.

Tabelle 3: Renten wegen Alters

Rentenart	Mindestlebensalter	Wartezeit
Regelaltersrente	65	5 Jahre
Altersrente für langjährig Versicherte	63	35 Jahre
Altersrente für Schwerbehinderte, Berufs- oder Erwerbsunfähige	60	35 Jahre
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit ⁷⁵	60	15 Jahre
Altersrente für Frauen	60	15 Jahre
Altersrente für langjährig unter Tage Beschäftigte	60	25 Jahre

Quelle: VDR (Hrsg.), Rentenreform '92, a. a. O., S. 43.

Besondere Relevanz in der Bundesrepublik Deutschland haben Abweichungen von der Beitragsäquivalenz.⁷⁶ Es sind sowohl Abweichungen von der individuellen wie auch von der marginalen Beitragsäquivalenz feststellbar. Von der individuellen Beitragsäquivalenz wird in der GRV beispielsweise durch die Rente nach Mindesteinkommen⁷⁷, Kindererziehungszeiten⁷⁸, Zurechnungszeiten bei Invalidität⁷⁹ und Nicht-Rentenleistungen, wie z. B. Rehabilitationsmaßnahmen⁸⁰, abgewichen. Die Rente nach Mindesteinkommen erhöht die Rentenansprüche Geringverdienender ohne entsprechende Beitragsleistung. Entsprechendes gilt für Kindererziehungszeiten und Zurechnungszeiten bei Invalidität. Nicht-Rentenleistungen, vor allem

74 Vgl. Barfield, R./Morgan, J., Early retirement: The decision and the experience, Ann Arbor 1969; Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 117 f.; Dorfman R./Steiner, P., The economic status of the aged, University of California Press, Berkeley 1959; letztere Studie ist allerdings mit Vorsicht zu genießen, da sie einen nur monokausalen Erklärungsansatz der Ruhestandsentscheidung nahelegt, der nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist. Vgl. auch Gordon, R. H./Blinder, A. S., Market wages, reservation wages and retirement decisions, in: Journal of Public Economics, Vol. 14 (1980), S. 278.

75 Die Rente wegen Arbeitslosigkeit soll nach einem Kabinettsbeschluß vom 14. Februar 1996 in ein Altersteilzeitmodell umgewandelt werden. Für Arbeitnehmer, die zu diesem Zeitpunkt 55 Jahre oder älter waren, soll allerdings ein Vertrauensschutz bestehen; vgl. o. V., Unternehmen beurteilen Chancen für Altersteilzeit skeptisch, in: Handelsblatt Nr. 33 vom 15. Februar 1996, S. 1.

76 Diese Abweichungen werden i. a. mit distributiven Zielen begründet, die durch die GRV erreicht werden sollen. Vgl. dazu die Ausführungen im folgenden.

77 Vgl. Art. 82 RRG.

78 Vgl. § 56, § 249 und § 249 a SGB VI.

79 Vgl. § 59 SGB VI.

80 Vgl. Zweites Kapitel, Erster Abschnitt sowie §§ 235 f. und § 301 SGB VI.

Rehabilitationsmaßnahmen, erhöhen die Rentenansprüche nicht direkt. Sie bieten aber dem Versicherten die Möglichkeit, seine Erwerbskraft nach Krankheiten, Unfällen etc. wiederzuerlangen. Er kann dann wieder ein Einkommen erzielen, mit dem Rentenansprüche finanzierbar werden, die er ohne die Rehabilitationsmaßnahme nicht hätte erreichen können.⁸¹ Da er für diese Nicht-Rentenleistungen nur einen geringen Eigenbeitrag zu leisten hat⁸², wird dadurch die individuelle Beitragsäquivalenz zu seinen Gunsten verletzt. Neuere Schätzungen gehen davon aus, daß die GRV Leistungen in Höhe von 69 Mrd. DM für die Versicherten erbringt, die über die reinen Versicherungsleistungen hinausgehen.⁸³ Auch Modellrechnungen zur Überprüfung der Beitragsäquivalenz kommen zu dem Schluß, daß diese in der GRV der Bundesrepublik Deutschland nicht gewährleistet ist, sondern daß zugunsten der Versicherten von diesem Prinzip abgewichen wird.⁸⁴ Abweichungen von der marginalen Beitragsäquivalenz spielen in der bundesdeutschen Praxis der GRV ebenfalls eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Dabei sind u. a. zu nennen:

- Höherbewertung der ersten 48 Beitragsmonate⁸⁵,
- Zu- und Abschläge im Rahmen der flexiblen Altersgrenze.⁸⁶

Die Abschläge an der monatlichen Rente, welche die Träger der GRV bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Altersrente vornehmen müssen, wurden mit dem RRG '92 auf 0,3% pro Monat bzw. 3,6% pro Jahr erhöht.⁸⁷ Das entspricht bei weitem nicht dem versicherungsmathematisch fairen Abschlag, der notwendig wäre, um alle durch die frühere Verrentung verursachten Kosten aufzufangen.⁸⁸

81 Es gilt: Die Rente ist umso höher, je höher das versicherungspflichtige Einkommen des Versicherten war (im Rahmen der Beitragsbemessungsgrenze).

82 Von Zuzahlungen können Versicherte nach § 32 Abs. 3 f. SGB VI sogar befreit werden.

83 Vgl. o. V., 100 Milliarden aus der Beitragskasse, in: iwd Nr. 25 vom 25. Juni 1994, S. 8. Von den 69 Mrd. DM für versicherungsfremde Leistungen der GRV werden 19 Mrd. DM aus Beiträgen, die restlichen 50 Mrd. DM aus dem Bundeszuschuß finanziert.

84 Vgl. Butz, W., Zum Äquivalenzproblem in der Rentenversicherung, Köln 1980, S. 50 f.

85 Vgl. § 70 Abs. 3 SGB VI.

86 Vgl. § 77 Abs. 2 SGB VI.

87 Vgl. Ruland, F., Die langfristige Sicherung der Renten, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1994), S. 217.

88 Vgl. Berthold, N./Külp, B., Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zu langfristigen Sanierung der GRV, Berlin 1984, S. 66. Berthold/Külp gehen von einer Lebenserwartung eines männlichen Versicherten von 78 Jahren aus und gelangen zu einer notwendigen Kürzung der jährlichen Rentenbezüge um 7 %. Diese Zahl kann heute nur als Indiz für höhere notwendige Abschläge gewertet werden, da die Lebenserwartung stetig steigt; vgl. Bomsdorf, E., Zahl der über 65-Jährigen steigt bis 2030 stärker als bisher erwartet, in: Handelsblatt Nr. 198 vom 13. Oktober 1993, S. 6; o. V., Lebenserwartung steigt auf gut 90 Jahre, in: Handelsblatt Nr. 74 vom 18. April 1994, S. 3.

Auch hier besteht die oben angesprochene Problematik möglicher Ausweichreaktionen auf Invaliditätsrenten; vgl. o. V., Experten plädieren für eine Fortentwicklung auf der Basis der Rentenreform von 1992, in: Handelsblatt Nr. 201 vom 18. Oktober 1993, S. 6.

Des weiteren bleibt festzuhalten, daß der deutsche (wie auch der internationale) Kapitalmarkt keinesfalls als vollkommener Markt im ökonomischen Sinn gelten kann: kleine Losgrößen werden zu anderen Preisen (Zinsen) gehandelt als große Chargen. Die Rentenansprüche, die ein Wirtschaftssubjekt als Versicherter durch seine Beiträge zur GRV erwirbt, werden von Finanzintermediären nicht als Kreditsicherung akzeptiert. Dadurch können sich allokativen Ineffizienzen ergeben.⁸⁹

2.2.4 Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens auf die Ersparnis

Das Finanzierungsverfahren der GRV von 1889 war das Kapitaldeckungsverfahren.⁹⁰ Nach mehreren Inflationen legalisierte man 1957 in der Bundesrepublik Deutschland das Umlageverfahren.⁹¹ Seither⁹² gibt es einen heftigen Richtungsstreit unter Ökonomen⁹³, ob aus Effizienzgesichtspunkten das Kapitaldeckungsverfahren oder das Umlageverfahren vorzuziehen sei. Hauptstreitpunkt ist dabei die These der Verfechter des Kapitaldeckungsverfahrens, das Umlageverfahren reduziere die Ersparnisbildung.

Bei der Analyse des Finanzierungsverfahrens auf die Ersparnis muß zum einen unterschieden werden zwischen dem individuellen Sparen der Wirtschaftssubjekte und der aggregierten Ersparnis. Zum anderen ist es wichtig, immer vor Augen zu haben, daß bei einem Vergleich des Kapitaldeckungs- mit dem Umlageverfahren nur ein Ceteris-paribus-Vergleich sinnvoll sein kann. Die Ausgestaltung von Rentenversicherungssystemen kann sich in vielen anderen Punkten unterscheiden, die einen Vergleich zwar nicht unmöglich, in jedem Fall aber schwieriger machen. Im folgenden ist - wenn das Kapitaldeckungsverfahren (KDV) mit dem Umlageverfahren (UV) verglichen wird - die Ceteris-paribus-Klausel immer implizit vorausgesetzt.

Grundlegend für die Diskussion der Auswirkungen der Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sind die theoretischen und empirischen Arbeiten von Feldstein und Barro. Beide beschäftigen sich in erster Linie mit dem amerikani-

89 Vgl. 2.2.3.1.3.

90 Beim Kapitaldeckungsverfahren bilden die Erwerbstätigen einer Generation privat Kapital oder zahlen Beiträge an einen (staatlichen) Rentenversicherer, der die Beiträge am Kapitalmarkt anlegt. Im Ruhestand lebt diese Generation dann von den Zinsen und dem angesammelten Kapital.

91 Beim Umlageverfahren werden die Beiträge der erwerbstätigen Generation direkt zur Alimentation der Rentner genutzt. Ein Kapitalstock wird dabei - mit Ausnahme gesetzlich vorgesehener Schwankungsreserven - nicht gebildet.

92 Auslösende ökonomische Argumentation war eine Analyse Samuelsons; vgl. Samuelson, P. A., An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money, in: The Journal of Political Economy, Vol. 66 (1958), S. 467 ff.

93 Dieser kulminiert in der sog. „Barro-Feldstein-Kontroverse“.

schen System der *social security*, die aber in Grenzen mit dem System der deutschen GRV vergleichbar ist.⁹⁴

2.2.4.1 Die Feldstein-These

Feldstein analysiert die Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens einer Rentenversicherung modelltheoretisch und versucht, seine (nicht eindeutigen) Modellergebnisse empirisch zu untermauern.⁹⁵ Er wendet bei seiner modelltheoretischen Analyse die Lebenszyklustheorie, wie sie auch bei der Analyse des RZA verwendet wurde, in modifizierter Form an. Die Tangentiallösung, die zu dem für das Individuum optimalen RZA führt, sei - wie in 2.2.3 dargestellt - bestimmt. Um in einer Situation ohne Rentenversicherung einen stetigen Konsumstrom $C(t)$ verwirklichen zu können, muß das Wirtschaftssubjekt während seines Erwerbslebens sparen und im Ruhestand entsparen (vgl. Abb. 7). Der Konsum im Alter (RTEB) entspreche den (aufgezinsten) Ersparnissen (ABDC), die während des Erwerbslebens gebildet wurden. Am - in diesem Modell deterministischen - Lebensende seien dann sämtliche Ersparnisse aufgebraucht.

Die Einführung einer zwangsweisen Rentenversicherung mindert - unabhängig vom Finanzierungsverfahren - das verfügbare Einkommen des Wirtschaftssubjekts. Ihm steht dann während des Erwerbslebens nicht mehr das volle Einkommen $Y(t)$, sondern nur noch das um den Beitrag zur Rentenversicherung geminderte Einkommen $Y(t) \cdot (1-b)$ zur Verfügung. Dem steht allerdings ein Anspruch auf eine Rentenzahlung im Ruhestand in Höhe von $X(t)$ gegenüber. Bei einem unveränderten Konsumstrom $C(t)$ ginge somit der Rentenversicherungsbeitrag voll zu Lasten des freiwilligen Sparens des Wirtschaftssubjekts. Sieht man den Beitrag zur Rentenversicherung als Zwangssparen an, so addieren sich das Zwangssparen und das freiwillige Sparen des Wirtschaftssubjekts zum freiwilligen Sparen des Individuums ohne Rentenversicherung.⁹⁶ Das freiwillige Sparen während des Erwerbslebens (ABGF) müßte

94 Die Vergleichbarkeit der beiden Systeme wird mitunter bezweifelt: Die Versicherten im System der „social security“ können den Zeitpunkt ihrer Verrentung frei wählen und ein im Alter erzielter Erwerbseinkommen wird teilweise auf die Rente angerechnet. Diese Merkmale können die social security nicht vom System der bundesdeutsche GRV abgrenzen: Zum einen können auch die Versicherten der GRV ihren Verrentungszeitpunkt relativ frei bestimmen. Das ist durch die flexible Altersgrenze und durch die Ausgestaltung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten möglich. Zum anderen unterliegen auch die Rentner der GRV Beschränkungen im Hinblick auf Erwerbseinkünfte im Ruhestand, sofern sie die Regelaltersgrenze von 65 Jahren noch nicht erreicht haben.

95 Vgl. Feldstein, M., The effect of social security on saving, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 15 (1980), S. 4 ff.; Feldstein, M., Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation, in: Journal of Political Economy, Vol. 82 (1974), S. 904 ff.

96 Voraussetzung dafür ist, daß das Zwangssparen durch die Rentenversicherungspflicht nicht das freiwillige Sparen ohne Rentenversicherung übersteigt. Die Probleme, die sich bei einem Abweichen von dieser Annahme ergeben, wurden bereits dargestellt. Weiterhin muß von einem vollkommenen Kapitalmarkt, einer sicheren Lebenserwartung und vom Prinzip der Beitragsäquivalenz ausgegangen werden. Vgl. Berthold, N./Külp, B., Rückwirkungen ..., a. a. O., S. 107; Kotlikoff, L. J., a. a. O., S. 397.

also nur noch die über die Rentenansprüche (RTKH) hinausgehenden Konsumwünsche des Wirtschaftssubjekts (HKEB) finanzieren. Das individuelle Sparverhalten ändert sich aber durch die Einführung eines Rentenversicherungssystems - unabhängig vom Finanzierungsverfahren⁹⁷ - nicht.

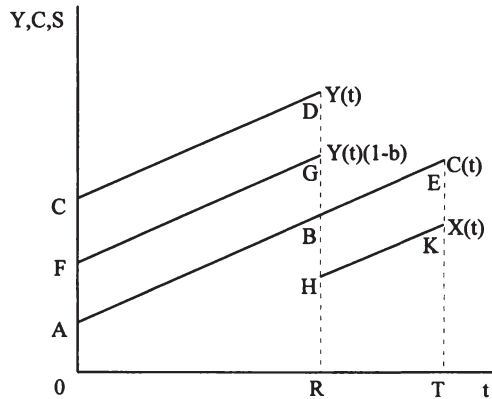


Abb. 7: Lebenszyklusanalyse mit und ohne GRV; in Anlehnung an: Kotlikoff, L. J., *Testing the theory of social security and life cycle accumulation*, in: *American Economic Review*, Vol. 69 (1979), S. 397.

Feldstein geht davon aus, daß die Individuen ihre Ansprüche an die sie absichernde Rentenversicherung zu ihrem privaten Vermögen zählen werden. Im Falle einer kapitalfundierten und den Präferenzen des Individuums entsprechenden Rentenversicherung ergebe sich kein Unterschied zur Situation ohne Rentenversicherung: Die einzelwirtschaftliche Entscheidung bleibe unverändert, und auch an der gesamtwirtschaftlichen Situation ändere sich durch die Rentenversicherung nichts. Das Kapital, das zur Versorgung der Nichterwerbstätigen notwendig sei, stehe dem Kapitalmarkt zur Verfügung. Würde sich die Rentenversicherung aber nach dem Umlageverfahren finanzieren, so ergäbe sich ein anderes Bild: Da die Beiträge der Versicherten nicht akkumuliert, sondern zur Alimentierung der im Ruhestand befindlichen Individuen verbraucht würden, sei der Kapitalstock einer Volkswirtschaft, d. h. die aggregierte Ersparnis, mit umlagefinanzierter Rentenversicherung geringer als der Kapitalstock einer Volkswirtschaft mit kapitalfundierter Rentenversicherung.

Diese Analyse kann auch mit einem anderen Instrumentarium durchgeführt werden, mit dem auch gegenteilige Wirkungen einer Rentenversicherung dargestellt werden können. Dazu ist eine kurze Vorüberlegung angebracht: In den meisten Rentenversicherungssystemen gibt es

97 Vgl. Berthold, N./Külp, B., *Rückwirkungen ...*, a. a. O., S. 107; Kotlikoff, L. J., a. a. O., S. 397.

sogenannte Hinzuverdienstgrenzen. Rentenempfänger, die durch Erwerbsarbeit diese Hinzuverdienstgrenze überschreiten, erhalten nur noch eine gekürzte Rente.⁹⁸ Da das Erwerbseinkommen auch nach der Verrentung der Einkommensteuer unterliegt, ergibt sich u. U. ein Grenzsteuersatz von über 100 Prozent. Dieser stellt einen Anreiz zur Einschränkung der Erwerbsarbeit nach dem Renteneintritt, d. h. einen Anreiz zur Frühverrentung im Sinne einer völligen Einstellung der Erwerbsarbeit, dar.⁹⁹ Bei früherer Verrentung sanken allerdings die Ansprüche, die der Versicherte gegen die Rentenversicherung hätte.¹⁰⁰ Um das gleiche Konsumniveau aufrechterhalten zu können, müßte das Wirtschaftssubjekt somit während seines Erwerbslebens mehr sparen. Eine instruktive modelltheoretische Analyse zu dieser Argumentation findet sich bei Feldstein.¹⁰¹

Somit stehen sich nach Feldstein zwei gegenläufige Effekte bei Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung gegenüber: der *wealth replacement effect*, der in der deutschen Literatur verkürzt als Vermögenseffekt bezeichnet wird, und der *induced retirement effect*, der als Frühverrentungseffekt Eingang in die deutsche Literatur gefunden hat. Welcher Effekt bestimmend ist oder ob ein Effekt den anderen überhaupt dominiert, ist mit Feldsteins Modell nicht zu klären:

„A more general mathematical analysis of the effect of social security in the extended life-cycle model shows that ... the introduction of a social security program reduces personal saving ..., social security benefits reduce second period labor (i. e., induce earlier retirement), but the effect on savings is ambiguous.“¹⁰²

Aus empirischen Untersuchungen zieht Feldstein den Schluß, daß durch eine Umlagefinanzierung einer Sozialversicherung - er führte seine Untersuchung für den speziellen Fall des amerikanischen „social security“-Systems durch - die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nachhaltig eingeschränkt wird.¹⁰³

98 In der Bundesrepublik Deutschland gilt dies nicht für Altersrenten ab dem vollendeten 65. Lebensjahr, wohl aber bei Gewährung von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten; vgl. Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Werte der Rentenversicherung, a. a. O., S. 15 ff.

99 Durch die bundesrepublikanische Gesetzgebung ist diese Argumentation nur bei Nicht-Altersrenten bzw. bei Altersrenten bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren haltbar. Ab diesem Zeitpunkt werden Invaliditätsrenten in Altersrenten umgewandelt, für die es keine Hinzuverdienstgrenzen gibt.

100 Die Ansprüche, die einem Versicherten aus der Rentenversicherungspflicht erwachsen, sind größtenteils einkommens- und versicherungsdauerabhängig.

101 Vgl. Feldstein, M., Social security, induced retirement, ..., a. a. O., S. 907 ff.

102 Feldstein, M., Social security, induced retirement, ..., a. a. O., S. 910.

103 Vgl. Feldstein, M., Social insurance, in: Campbell, C. D. (Hrsg.), Income Redistribution, Washington 1977, S. 84.

2.2.4.2 Die Barro-These

Die Gegenthese Barros zur Feldstein-These stützt sich vor allem auf die Tatsache, daß das Feldstein-Modell keine intergenerativen Transfers vorsieht. Barro geht davon aus, daß die Nutzen von Wirtschaftssubjekten intrafamiliär interdependent seien. In einer Welt ohne Sozialversicherung leisteten die Individuen freiwillige intergenerative Transfers, die das verfügbare Einkommen der Wirtschaftssubjekte veränderten. Dabei unterscheidet Barro Senior-Junior-Transfers und Junior-Senior-Transfers (JST). Die jeweils erstgenannten seien die Transfergeber, die jeweils letztgenannten die Transferempfänger. Die Senior-Junior-Transfers spielen in diesem Zusammenhang nur eine zweitrangige Rolle.¹⁰⁴ Entscheidend für den Einfluß einer Rentenversicherung auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sei die Existenz von JST. Darunter seien alle pekuniären und nichtpekuniären Unterstützungsleistungen der Kinder an ihre Eltern zu fassen. Nach Barro findet damit ein intrafamiliäres Umlageverfahren statt.¹⁰⁵ Führt man in dieser Situation eine umlagefinanzierte Rentenversicherung ein, so ersetzen deren Zwangsbeiträge lediglich die freiwilligen Beiträge der jüngeren Generation.¹⁰⁶ Ein Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sei nicht zu erwarten. Diese These unterstützt Barro mit empirischen Untersuchungen.¹⁰⁷ Sowohl die Barro-These selbst als auch seine empirischen Studien zu der Problematik der Wirkungen des Finanzierungsverfahrens auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis werden allerdings wiederum von Feldstein angegriffen:

„On the basis of this new work ... I remain convinced of my original statement: The estimates presented below support the conclusion that social security substantially depresses personal savings.“¹⁰⁸

104 Unter Senior-Junior-Transfers versteht Barro die Unterstützungsleistungen der Eltern (oder Großeltern) an ihre Kinder (oder Kindeskiner); vgl. Barro, R. J., *The impact of social security on private savings: Evidence from the U.S. Time Series*, Washington 1978, S. 2 f. Darunter sind sowohl finanzielle Unterstützungszahlungen als auch nichtpekuniäre Leistungen - beispielsweise Erziehung und Ausbildung - zu fassen. Interfamiliäre Transfers sieht Barro nicht vor. Seine Modellwelt kann daher als „teilastruistisch“ bezeichnet werden.

105 Ob dieses Umlageverfahren aber tatsächlich „freiwillig“ praktiziert würde (vgl. Barro, R. J., *The impact of social security ...*, a. a. O., S. 2 f.), muß bezweifelt werden. Wahrscheinlicher wäre wohl ein intrafamiliärer bzw. moralischer Teilnahmepzwang, den man auch als „familiären Generationenvertrag“ bezeichnen könnte.

106 Vgl. Barro, R. J., *The impact of social security ...*, a. a. O., S. 4. Der fehlende Einfluß einer umlagefinanzierten Rentenversicherung auf die Ersparnisbildung der Wirtschaftssubjekte kann im Barroschen Modellrahmen auch bei Existenz von Erbschaftsmotiven gezeigt werden. Dabei gesteht Barro zwar einen negativen Einfluß der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu, gelangt aber zu dem Schluß, daß diese verringerte Ersparnis gesamtwirtschaftlich durch eine erhöhte Ersparnis der älteren Generation ausgeglichen würde; vgl. Barro, R. J., *Are government bonds net wealth?*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 82 (1974), S. 1095 ff.; Berthold, N./Külp, B., *Rückwirkungen ...*, a. a. O., S. 134.

107 Vgl. Barro, R. J., *The impact of social security ...*, a. a. O., S. 4 ff.

108 Feldstein, M., *Reply*, in: Barro, R. J., *The impact of social security ...*, a. a. O., S. 37.

Hauptkritikpunkt Feldsteins an Barros Modell ist die Annahme eines intrafamiliären intergenerativen Umlageverfahrens zur Sicherstellung der Versorgung der älteren Generation. Feldstein bezweifelt, daß sich ein solches Umlageverfahren auf freiwilliger Basis überhaupt aufrecht erhalten ließe:

„Although parents might like to receive gifts from their more affluent children, they have no way to coerce their children to make such gifts.“¹⁰⁹

Allerdings kann die von Feldstein angeführte mangelnde empirische Evidenz für Unterstützungsleistungen der Junior-Senior-Art nicht als Indiz für mangelnde JST in einer Barro-Welt gewertet werden:¹¹⁰ Empirische Untersuchungen in einer Situation mit umlagefinanzierter Rentenversicherung würden nach Barro nämlich genau zu dem - von Feldstein falsch interpretierten - Ergebnis führen, daß freiwillige Unterstützungsleistungen an die ältere Generation durch die Zwangsbeiträge zur Rentenversicherung verdrängt werden würden. Feldstein sieht in Barros Überlegungen zwar eine Erweiterung der Analyse von Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens einer Rentenversicherung auf die aggregierte Ersparnis, zweifelt aber die Validität von Barros empirischer Untersuchung zu dessen These an:

„Barro is therefore wrong to assert that the hypothesis that can be derived from currently available theory do not support the view that social security depresses private saving. It is more appropriate to conclude that the basic theory of individual retirement saving suggests that social security depresses private saving but that there are a variety of factors that can mitigate and could even reverse the expected influence. The conclusion that social security depresses private saving is certainly consistent with good economic theory, even if it is not unambiguously implied by that theory.“¹¹¹

Die Zweifel an der Eindeutigkeit, die Barro für seine These in Anspruch nimmt, sind - unter Kenntnis alternativer Erklärungsansätze zur Wirkung von Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung - nachvollziehbar.¹¹² Der Feldsteinsche Unfehlbarkeitsanspruch läßt sich allerdings auch nicht aufrecht erhalten. Die zahlreichen empirischen Untersuchungen¹¹³ zu dieser Problematik liefern zu ungenaue und zum Teil auch widersprüchliche Ergebnisse, als daß aus ihnen eine eindeutige Schlußfolgerung gezogen werden könnte:

109 Feldstein, M., Reply, a. a. O., S. 41.

110 „The survey evidence on gifts from children to retired parents shows that this ... case is also of very little empirical importance“; Feldstein, M., Reply, a. a. O., S. 40.

111 Feldstein, M., Reply, a. a. O., S. 41.

112 Schließlich vergleicht Barro lediglich ein intrafamiliäres mit einem gesellschaftlichen Umlageverfahren. Mögliche Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahren werden von ihm nicht berücksichtigt; vgl. Browning, E. K., The politics of social security reform, in: Campbell, C. D. (Hrsg.), Financing of social security reform, Washington 1979, S. 192 f.

113 Für eine Übersicht vgl. Jafari-Samini, A., Social security and private savings: Empirical analysis, in: Public Finance, Vol. 39 (1984), S. 227 ff.

„...the empirical studies have not produced any clear evidence that the social security system has a significant effect on saving.“¹¹⁴

Die Barro-Feldstein-Kontroverse ist umso verständlicher, als jeder dem anderen die Validität der verwendeten theoretischen Grundlagen zugesteht. Der eigentliche Streit entzündet sich lediglich an der empirischen Überprüfbarkeit der Schlußfolgerungen, die Barro und Feldstein aus ihren Überlegungen ziehen. Da die empirischen Untersuchungen zu den Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens der Rentenversicherung auf die aggregierte Ersparnis aber meist verschiedene Daten, Erklärungsvariablen oder sogar komplett unterschiedliche Regressionsgleichungen verwenden, sind - da schon die Theorie keine eindeutige Schlußfolgerung zuläßt - i. d. R. auch unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten. Jafari-Samini bemerkt hierzu:

„If such an effect (of social security on private saving) does exist, then, for whatever reasons such as limitation of basic data, inadequacies in the constructions of particular variables, or problems with the estimation technique, the previous studies have not been able to isolate or capture this effect.“¹¹⁵

Daraus folgert er:

„The main conclusion is that by using a single equation model and OLS estimation technique, we are not able to come up with empirically unambiguous results on the impact of social security and pensions on aggregate private saving.“¹¹⁶

2.2.4.3 Alternative Erklärungsansätze

Die Barro-Feldstein-Kontroverse ist der Höhepunkt einer schon lange währenden Diskussion über die Wirkungen des Finanzierungsverfahrens der Rentenversicherung auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Dieser Diskussion gingen Versuche voraus, den Einfluß der Rentenversicherung auf das Sparverhalten der Versicherten - unabhängig vom Finanzierungsverfahren - zu erklären. Hervorzuheben sind dabei die Arbeiten von Katona¹¹⁷ und Cagan.¹¹⁸ Beide stellen in empirischen Untersuchungen - anhand von Haushaltsbefragungen - fest, daß Individuen, die gegen das Risiko Alter abgesichert sind, nicht weniger als Nicht-Versicherte sparen, sondern i. a. mehr für ihre finanzielle Absicherung im Alter sorgen als letztere.¹¹⁹ Cagan und Katona erklären dieses Ergebnis allerdings unterschiedlich. Während Cagan von der in der Literatur als *recognition effect* bekannt gewordenen Begründung ausgeht, verwendet Katona die sog. *goal gradient hypothesis* zur Erklärung seiner Untersuchungsergebnisse. Unter dem *recognition effect* versteht Cagan die Erkenntnis der Notwendigkeit, für das Risiko Alter Vor-

¹¹⁴ Jafari-Samini, A., a. a. O., S. 231.

¹¹⁵ Jafari-Samini, A., a. a. O., S. 231 (Einfügung durch den Autor).

¹¹⁶ Jafari-Samini, A., a. a. O., S. 245.

¹¹⁷ Vgl. Katona, G., *Private pensions and individual saving*, Ann Arbor 1965.

¹¹⁸ Vgl. Cagan, P., *The effect of pension plans on aggregate saving: Evidence from a sample survey*, New York 1965.

¹¹⁹ Vgl. Cagan, P., a. a. O., S. 51 ff.; Katona, G., a. a. O., S. 90 ff.

sorge zu betreiben. Diese Einsicht wird seiner Ansicht nach durch ein kollektives Alterssicherungssystem erst geweckt und bewege die Individuen i. a. dazu, zusätzlich für ihr Alter zu sparen.¹²⁰ Somit geht Cagan implizit davon aus, daß es sich bei dem Gut Altersvorsorge um ein meritorisches Gut handelt. Da jedoch der Begriff der Meritorik nicht mit einer individuell entschließungs- und entscheidungsfreien Gesellschaft vereinbar ist, soll auf diese These nicht weiter eingegangen werden. Zudem bleibt in Cagans Argumentation unklar, weshalb die Individuen ihre eigenen Präferenzen bezüglich der Altersvorsorge ohne kollektive Rentenversicherung offenbar nicht kennen oder zumindest nur verzerrt wahrnehmen sollten, während sie nach Einführung einer zwangsweisen Rentenversicherung sogar genau angeben können, ob sie dadurch über- oder unterversichert sind. Die goal gradient hypothesis Katonas basiert auf der Annahme, daß Individuen umso größere Anstrengungen zur Zielerreichung unternehmen, je näher sie ihrem Ziel sind. Nach Katona sparen Rentenversicherte umso mehr, je größer die Leistungen sind, die sie aus der Rentenversicherung erwarten können. Da zusätzliches Sparen einen Konsumverzicht in der Gegenwart bedeutet, impliziert die Überlegung Katonas die Annahme eines vergleichsweise hohen Zukunftsnutzens. Diese Annahme wird in der Literatur i. a. nicht geteilt.¹²¹ Katona führt seine goal gradient hypothesis schließlich selbst ad absurdum, indem er darauf hinweist, daß die Entscheidung der Rentenversicherten, zusätzliche Mittel für ihre Altersvorsorge aufzubringen, weniger vom goal gradient - d. h. vom Grad der Zielerreichung - als vielmehr von den individuellen Möglichkeiten dazu bestimmt werde.¹²²

Abschließend bleibt festzuhalten, daß z. Zt. weder die Wirtschaftstheorie noch die empirische Wirtschaftsforschung in der Lage sind, eindeutig zu klären¹²³, ob ein kollektives Alterssicherungssystem bzw. die Wahl dessen Finanzierungsverfahrens Einfluß auf die aggregierte Ersparnis hat, geschweige denn in welche Richtung dieser potentielle Einfluß geht.

120 Dieser Effekt tritt allerdings nach Cagan nur auf, wenn den Individuen die kollektive Altersvorsorge zu gering erscheint. Sobald der von den Individuen gewünschte Umfang der Alterssicherung erreicht ist, setzen Substitutionseffekte ein, die dem „Erkenntniseffekt“ entgegengerichtet sind; vgl. Cagan, P., a. a. O., S. 53 und 84.

121 Daß der Zukunftsnutzen mit Unsicherheit behaftet ist - mathematisch gesprochen also mit einem Wert zwischen 0 und 1 multipliziert wird - macht die Katonasche Annahme noch unwahrscheinlicher.

122 Die individuellen Möglichkeiten hierzu können wiederum von gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängen; vgl. Katona, G., S. 90 ff.

123 Auch wenn eine Untersuchung Grohmanns (vgl. Grohmann, H., Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren notwendigen Deckungskapitals - Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: Felderer, B. (Hrsg.), Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren, Berlin 1987, S. 67 ff.) die Feldstein-These für die Bundesrepublik Deutschland zu stützen scheint, kann dies nicht als eindeutige und endgültige Verifizierung angesehen werden.

2.3 Distributionswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Betrachtung der allokativen Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regelungen ist verhältnismäßig problemlos auf andere Rentenversicherungen als die bundesdeutsche GRV übertragbar. Dementsprechend allgemein konnte sich auch deren Analyse halten. Die Distributionswirkungen sind hingegen zu einem großen Teil systemspezifisch. Die konkrete Ausgestaltung der GRV und die damit einhergehenden distributiven Wirkungen sind von den Zielen abhängig, die durch die GRV erreicht werden sollen. Die Ziele der GRV beschränken sich heute keineswegs mehr auf die ursprüngliche Intention der GRV, d. h. auf die Sicherung des Lebensunterhaltes bei Eintritt eines der Risiken Alter, Invalidität oder Tod. Die Renten, die heute von den Trägern der GRV bewilligt und gezahlt werden, sollen - nach dem Willen der Legislative - den Rentnern den Erhalt ihres Lebensstandards nach dem Renteneintritt ermöglichen. Dabei werden Umverteilungsziele verfolgt. Es können Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der Versicherung - als stochastische Umverteilung - und Umverteilungsmaßnahmen außerhalb der Versicherung - als systematische Umverteilung - unterschieden werden.¹²⁴ Die Darstellung der Distributionswirkungen soll Aufgabe dieses Abschnitts sein. Eine Bewertung der Regulierungswirkungen soll anhand des Begriffs der *sozialen Gerechtigkeit* - im Sinne redistributiver Wirkungen - erfolgen.¹²⁵

2.3.1 Einkommensumverteilung durch die Gesetzliche Rentenversicherung als Risikoausgleich

Wie im ersten Kapitel dargestellt wurde, war eine Motivation für die Einführung der GRV die Tatsache, daß die Risiken Alter, Invalidität und Tod für den einzelnen bzw. für die immer kleiner werdenden Familieneinheiten nicht mehr tragbar wurden.¹²⁶ Die GRV stellte damals wie heute einen Risikopool zum Ausgleich verschieden hoher Risiken im Hinblick auf Alter, Invalidität und Tod dar. Ex ante kann ein Wirtschaftssubjekt kaum bestimmen, ob es zur Gruppe der „schlechten Risiken“¹²⁷ oder zur Gruppe der „guten Risiken“¹²⁸ gehört; dazu ist

¹²⁴ Die Leistungen der GRV gehen über die Gewährung von beitragsfinanzierten Renten hinaus.

¹²⁵ Damit wird ein Werturteil gefällt. Diese Vorgehensweise ist zwar unter Ökonomen nicht sehr angesehen; da aber, wie noch zu zeigen sein wird, Politiker sich bei Regulierungen i. a. nicht an Effizienzkriterien orientieren, sondern an durch Werturteile gewonnenen Zielen, ist die Orientierung an diesem Distributionsziel zumindest geeignet, den Zielerreichungsgrad - wenn nicht kardinal, so doch zumindest ordinal - zu beurteilen. Besonders deutlich wird die Orientierung der Politiker an diesem Gerechtigkeitsbegriff, wenn sie von den „sozialen Aufgaben“ und der „sozialen Gerechtigkeit“ in der GRV sprechen; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, Bonn 1994, S. 2.

¹²⁶ Das hatte verschiedene Ursachen: Die industrielle Revolution führte zu einer Auflösung des den Einzelnen bisher schützenden Familienverbandes, zu einem erhöhten Invaliditätsrisiko durch gefährliche Arbeitsbedingungen und zu einem Anstieg der Lebenserwartung durch verbesserte hygienische Verhältnisse und eine bessere medizinische Versorgung.

¹²⁷ Als schlechte Risiken werden in diesem Zusammenhang die Individuen bezeichnet, bei denen die Eintrittswahrscheinlichkeit des Versorgungsfalls hoch ist.

die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken mit zu großer Unsicherheit behaftet. Zur Zeit der industriellen Revolution hing die Zugehörigkeit zur Gruppe der schlechten oder guten Risiken u. a. von der Zugänglichkeit zu medizinischen Leistungen, d. h. letztlich von der finanziellen Situation des Betroffenen, ab: Wer arm war und folglich medizinische Behandlung(en) nicht bezahlen konnte, verkörperte ein höheres Invaliditäts- und Todesrisiko.¹²⁹ Heute ist eine medizinische Grundversorgung - aufgrund entsprechender sozialer Sicherungssysteme - allgemein gewährleistet. Zwangsuntersuchungen, die dem Versicherungsträger Aufschluß über den Gesundheitszustand der Versicherten geben könnten, werden nicht durchgeführt.¹³⁰

Ex post läßt sich feststellen, daß durch die Risikozusammenfassung in dem Kollektiv GRV die schlechten Risiken finanziell begünstigt, die guten Risiken hingegen finanziell benachteiligt werden: Beide Risikogruppen werden während ihres Erwerbslebens c. p. durch die GRV gleich belastet. Ein schlechtes Risiko wird aber c. p. länger (und öfter) - ebenfalls nicht nach Risiken differenzierte - Leistungen von der GRV beziehen als ein gutes Risiko.¹³¹

Die Einkommensumverteilung durch ein kollektives Sicherungssystem wie die GRV kann ex post Distributionswirkungen zeigen, die nicht dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit entsprechen. Ex ante ist die Versicherung gegen Risiken, die für den Einzelnen nicht abwägbare und im Extremfall nicht tragbar wären, ökonomisch sinnvoll. Sie vermindert die Unsicherheit im Hinblick auf die Lebenserwartung oder anderer Parameter, welche die Risiken Alter, Invalidität und Tod beeinflussen (können). Der Effizienzgewinn kann als erhöhtes Redistributionspotential zur Verfolgung des gesellschaftlichen Ziels der sozialen Gerechtigkeit genutzt werden.

2.3.2 Einkommensumverteilung durch Regulierung der Altersvorsorge

Während die Einkommensumverteilung durch den Risikoausgleich eine systemimmanente Wirkung bei der Entscheidung für ein kollektives Sicherungssystem gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod darstellt, ist die konkrete Ausgestaltung der GRV durch zahlreiche diskretionäre Eingriffe gekennzeichnet. Eine sinnvolle und in der Literatur anerkannte Ein-

129 Allerdings sank dadurch - so makaber diese Argumentation auch ist - die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos Alter.

130 Ausnahmen von diesem institutionalisierten Freiheitspostulat gibt es allerdings bei der Genehmigung von Invaliditätsrenten: Der Versicherungsträger kann in diesem Fall eine amtsärztliche Untersuchung verlangen. Allerdings kommt in solchen Fällen der ex ante-Aspekt nicht mehr voll zum tragen, da solche Untersuchungen nur beim Übergang von der ex ante- zur ex post-Situation statthaft sind.

131 Die finanzielle Umverteilung zugunsten der schlechten Risiken erfolgt nicht alleine durch die Gewährung von Rentenleistungen. Wie bereits erwähnt wurde, umfaßt der Leistungskatalog der GRV auch Nicht-Rentenleistungen, die bei einer Distributionsanalyse ebenfalls pekuniär zu bewerten sind. Für diese Leistungen gilt das oben gesagte: Schlechte Risiken profitieren, gute Risiken verlieren ex post durch die Risikozusammenfassung in der GRV.

teilung der dadurch hervorgerufenen Verteilungswirkungen ist die in *intergenerative* und *intragenerative* Distributionswirkungen.¹³² Auch wenn eine klare Trennung zwischen beiden nicht immer exakt möglich ist, so wird doch klar werden: Die intergenerative Umverteilung durch die GRV in der Bundesrepublik Deutschland spielt vom finanziellen Umfang her eine größere Rolle als die intragenerative Umverteilung, während letztere die erstere in der Anzahl gesetzlicher Regelungen übertrifft. Die Bewertung der distributiven Regulierungsfolgen anhand des Ziels der sozialen Gerechtigkeit macht eine weitere Unterteilung der Verteilungswirkungen - beispielsweise in „gewollte“ und „ungewollte“ oder „perverse“¹³³ Verteilungswirkungen - in diesem Kontext überflüssig.

2.3.2.1 Intergenerative Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Eindeutig identifizierbar unter den intergenerativen Verteilungswirkungen der GRV ist die Umverteilung von Erwerbstätigen zu Rentnern.¹³⁴ Diese Umverteilungswirkung ist im Finanzierungsverfahren der GRV - dem Umlageverfahren - begründet. Das Umlageverfahren verlangt von den Erwerbstätigen Beiträge zur GRV, die nicht akkumuliert, sondern direkt an die „Rentnergeneration“ ausgezahlt werden.¹³⁵ Durch diese Versicherungskonditionen werden Erwerbstätige einer Generation, die eine hohe Rentnerlast aufweist¹³⁶, stärker belastet als Erwerbstätige aus Generationen mit einer geringen Rentnerlast: Die aggregierten Beiträge einer schwach besetzten Alterskohorte unterscheiden sich i. d. R. von den aggregierten Rentenzahlungen, die diese Kohorte als Rentner bezieht. Das liegt in der Tatsache begründet, daß die Ansprüche auf Rentenleistungen nicht durch die Höhe der geleisteten Beiträge determiniert, sondern auf der Basis des vom Rentner während seines Erwerbslebens erzielten

132 Vgl. Berthold, N./Kulp, B., Regelgebundene Rentenanpassung ..., a. a. O., S. 49 ff. Die oben vorgenommene Differenzierung zwischen individueller und marginaler Beitragsäquivalenz ist - wie aus der folgenden Analyse hervorgeht - bei der Betrachtung distributiver Wirkungen der GRV nicht angebracht.

133 Vgl. Vaubel, R., Sozialpolitik für mündige Bürger - Optionen für eine Reform, Baden-Baden 1990.

134 Diese Distributionswirkung ist nur dann als intergenerativ identifizierbar, wenn man die Betrachtung auf Altersrentner beschränkt. Bei der Betrachtung von Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten ist die Umverteilung von Erwerbstätigen zu Rentnern auch als intragenerativ zu klassifizieren. Da jedoch die Altersrente die finanziell bedeutendste Rentenart in der Bundesrepublik Deutschland ist, erfolgt die distributive Analyse unter intergenerativen Aspekten.

135 Vgl. § 153 SGB VI.

136 Die Rentnerlast spiegelt sich im Verhältnis von (Alters-)Rentnern zu Erwerbstätigen wieder. Sie ist besonders hoch, wenn eine stark besetzte Rentnergeneration einer schwach besetzten Erwerbstätigengeneration und besonders niedrig, wenn eine schwach besetzte Rentnergeneration einer stark besetzten Erwerbstätigengeneration gegenübersteht. Bei dieser Betrachtung ist es unerheblich, wie die unterschiedlich starke Besetzung der Alterskohorten zustande kommt: Sie kann auf unterschiedlichem Reproduktionsverhalten der jeweiligen „Elterngeneration“, Änderungen des Kreises der Versicherten, der Änderung von Eintrittswahrscheinlichkeiten der versicherten Risiken, einer veränderten Dauer der Erwerbstätigkeit, aber auch auf unterschiedlichem Erwerbsverhalten in der Generation der Erwerbsfähigen beruhen; vgl. Berthold, N./Kulp, B., Regelgebundene Rentenanpassung ..., a. a. O., S. 102. Ein Beispiel für dynamische Veränderungen des Erwerbsverhaltens Erwerbsfähiger ist die zunehmende Frauenerwerbsquote.

Arbeitseinkommens berechnet werden.¹³⁷ Aus versicherungstechnischer Sicht ist Beitragsäquivalenz in diesem Zusammenhang nicht gegeben.

Umverteilungen zwischen Erwerbstätigen und Rentnern können in der GRV nicht generell unter der Rubrik „intergenerative Umverteilung“ subsummiert werden. Bei Eintritt des Risikos Tod erhalten die Hinterbliebenen Rentenleistungen. Da es sich dabei nicht nur um Witwen- und Witwerrenten, sondern auch um Waisenrenten handelt, kann nicht ohne weiteres von einer intergenerativen Umverteilung „von Jungen zu Alten“ gesprochen werden. Auch Witwen und Witwer können nicht generell zur „älteren Generation“ gezählt werden.¹³⁸ Das Risiko Invalidität wird von der GRV altersunabhängig abgesichert. Eine intergenerative Umverteilung kann nur unterstellt werden, wenn das Invalidisierungsrisiko mit steigendem Alter zunimmt. Zwar kann mit steigendem Alter eine steigende Zahl der Inanspruchnahme von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten beobachtet werden; das Invalidisierungsrisiko wird jedoch auch von zahlreichen altersunabhängigen Faktoren - wie z. B. vom ausgeübten Beruf, Freizeitaktivitäten etc. - determiniert, so daß auch bei den Invaliditätsrenten nicht generell von einer intergenerativen Umverteilung von jung zu alt gesprochen werden kann. Bei der Betrachtung der Altersrenten läßt sich hingegen eine weitgehende intergenerative Umverteilung von jung zu alt feststellen. Aber auch bei dieser Analyse ist Vorsicht geboten, da differenzierte Altersgrenzen¹³⁹ Klassifizierungen notwendig machen und zudem die intergenerative Umverteilung von jung zu alt im Zeitraum unmittelbar vor und nach der jeweiligen Altersgrenze von intragenerativen Verteilungswirkungen der flexiblen Altersgrenze überlagert wird. Bei einem Vergleich der drei von der GRV versicherten Risiken Alter, Invalidität und Tod läßt sich aber feststellen, daß bei den Altersrenten am ehesten eine intergenerative Umverteilung zu erwarten ist. Die Rechtfertigung dieser intergenerativen Umverteilung durch das gesellschaftliche Ziel der sozialen Gerechtigkeit muß allerdings bezweifelt werden. Das wird vor allem durch die Tatsache deutlich, daß bei einer Entscheidung über einen Rentenantrag die individuelle Vermögenssituation des Versicherten keine Rolle spielt. Für die Bewilligung ist

137 Vgl. § 63 Abs. 1 SGB VI. Würden Erwerbstätige einer Generation mit einer hohen Rentnerlast mit ihren dadurch erhöhten Beitragsleistungen auch erhöhte Rentenansprüche erwerben, lastete man damit den nachfolgenden Generationen nicht nur eine Rentnerlast im Hinblick auf die neue Rentnergeneration auf: Die hohe Rentnerlast der ersten betrachteten Generation würde auf die nachfolgenden Generationen verschoben. Daß sich eine solche Lastverschiebung nur bei künftig konstantem oder steigendem Bevölkerungsniveau aufrechterhalten läßt, ergibt sich aus den Überlegungen, die man bei einer schrumpfenden Bevölkerung anstellen kann: Künftige Generationen würden mit immer höheren Beiträgen belastet. Diese begründeten zwar auch immer höhere Rentenansprüche, würden aber spätestens bei einem Beitragssatz, der in der Summe mit anderen Beitrags- und Steuerbelastungen 100 Prozent beträgt, untragbar.

138 Eine Begünstigung von überlebenden Ehepartnern ergibt sich vor allem dann, wenn der bzw. die Verstorbene wesentlich älter war, einen hohen Rentenanspruch erwirtschaftet hat und der hinterbliebene Teil über keine oder nur geringe eigene Einkünfte verfügt - eigene Einkünfte werden auf den Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung angerechnet; vgl. § 97 SGB VI.

139 Vgl. Tabelle 3.

nur die Erfüllung einer bestimmten Versicherungs- bzw. Wartezeit und die Vollendung einer gesetzlich festgeschriebenen Altersgrenze entscheidend.¹⁴⁰ Die Rentenhöhe wird ebenfalls nicht von der persönlichen Vermögenslage abhängig gemacht, sondern ändert sich nur bei Erzielung eines anrechenbaren Einkommens, sofern das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet wurde. Die intergenerative Umverteilung von jung zu alt kann somit als willkürlich und nicht konform mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit interpretiert werden.

2.3.2.2 Intragenerative Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Intragenerative Verteilungswirkungen der GRV ergeben sich durch zahlreiche detaillierte Regulierungen des Versicherungsverhältnisses. Eine detaillierte Analyse soll hier jedoch nicht vorgenommen werden, da viele dieser Regulierungen aus ökonomischer Sicht ähnliche oder gleiche Wirkungen haben. Es genügt eine Betrachtung der Bereiche Versicherungsumfang, Beitragserhebung, Versicherungsverlauf und Nicht-Rentenleistungen, um Verteilungswirkungen der GRV zu erfassen und Deregulierungspotentiale deutlich zu machen.

2.3.2.2.1 Der Versicherungsumfang

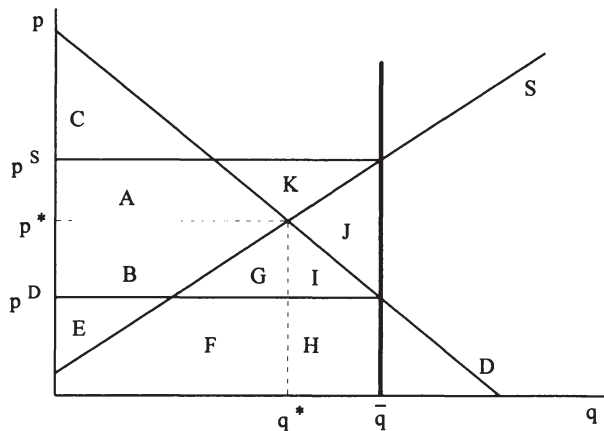


Abb. 8: Wohlfahrtswirkungen eines beschränkenden Versicherungsumfangs

Ist der von der GRV bestimmte Versicherungsumfang für die Versicherten beschränkend, d. h. größer als von den Versicherten gewünscht, und ist ein Ausgleich dieser Beschränkung - beispielsweise aufgrund der Unvollkommenheit des Kapitalmarktes - nicht möglich, können sich daraus distributive Wirkungen ergeben. Abb. 8 illustriert diesen Zusammenhang.

140 Vgl. §§ 35 ff. SGB VI.

Während sich im unregulierten Gleichgewicht ein Versicherungsumfang in Höhe von q^* bei einem Preis von p^* ergäbe und die Konsumentenrente¹⁴¹ $A+C$ und die Produzentenrente¹⁴² $B+E$ betragen würde, führte ein beschränkender Versicherungsumfang in Höhe von \bar{q} zu einer Zahlungsbereitschaft der Versicherten in Höhe von p^D und einer Zahlungsforderung der Versicherung(en) von p^S . Da die Versicherten in diesem Falle gezwungen würden, mehr Versicherungsschutz \bar{q} zu einem höheren Preis p^S zu beziehen, ergäbe sich eine Produzentenrente von $A+B+E+K$, also eine gegenüber der unregulierten Situation höhere Produzentenrente. Die Konsumentenrente verringerte sich auf $C-J-K$. Die Konsumentenrente wäre somit geringer als im unregulierten Fall, je nach Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven wäre sogar eine negative Konsumentenrente möglich. In jedem Fall ergäbe sich aber bei einem beschränkenden Versicherungsumfang eine Umverteilung vom Versicherten zum Versicherer. Daß sich bei Verwendung des Wohlfahrtsmaßes der Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente ein Wohlfahrtsverlust in Höhe von J ergäbe, sei aufgrund der Probleme bei der Messung gesellschaftlicher Wohlfahrt (*Arrow-Paradoxon*) nur am Rande erwähnt.

2.3.2.2.2 Die Beitragsregulierung in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Aus versicherungstechnischen Äquivalenzüberlegungen heraus müßte jedes Wirtschaftssubjekt entsprechend seinem individuellen Risiko Beiträge zur Versicherung entrichten. Das hieße im Rahmen der GRV, daß Singles c. p. geringere Beiträge als Familien zu zahlen hätten, da nur bei letzteren eine Absicherung gegen das Risiko Tod notwendig wäre. Personen mit einer Ahnentafel frühzeitig an vererbaren Krankheiten Verstorbener zahlten c. p. weniger als Kerngesunde, da bei ihnen das Risiko Alter mit einer sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit behaftet ist.¹⁴³ Dies widerspräche aber zum einen dem Versicherungsgedanken des interpersonellen Risikoausgleichs. Zum anderen wäre eine solche Beitragsdifferenzierung mit immens hohen - wahrscheinlich sogar prohibitiven - Transaktionskosten verbunden.¹⁴⁴ Private Versicherer lösen dieses Dilemma durch die Bildung verhältnismäßig homogener Versicherungstruppen, von denen differenzierte Beiträge gefordert werden.¹⁴⁵ Die GRV hingegen nimmt eine Klassifizierung der Versicherten und eine Beitragsdifferenzierung nach indivi-

141 Konsumentenrente = Überschuß der Zahlungsbereitschaft D über den zu entrichtenden, einheitlichen Marktpreis.

142 Produzentenrente = Überschuß des einheitlichen Marktpreises über die Grenzkosten S .

143 Dem steht bei einer Aufhebung der Ceteris-paribus-Klausel entgegen, daß ein hohes Morbiditätsrisiko i. a. auch ein hohes Invalidisierungsrisiko bedeutet.

144 Hierunter wären v. a. die Kosten der Feststellung der individuellen Risiken zu fassen: Da ein höheres Risiko für den Versicherten einen höheren Beitrag bedeutet, dieses aber für den Versicherer nicht ohne weiteres feststellbar ist, besteht für den Versicherten ein Anreiz, falsche Angaben über seine persönlichen Risikoverhältnisse zu machen.

Die Vermutung prohibitiver Transaktionskosten wird dadurch gestützt, daß selbst private Versicherungsunternehmen keine solche Beitragsindividualisierung betreiben.

145 Allerdings sind die privaten Versicherer dabei auf Selbstauskünfte der Versicherten angewiesen.

duellen Risiken nicht vor. Allerdings fordert sie auch keine einheitlichen Beiträge: Die Beiträge zur GRV sind einkommensabhängig¹⁴⁶ und werden nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze¹⁴⁷ (BBG) erhoben. Die Einkommensabhängigkeit der Rentenversicherungsbeiträge belastet Bezieher höherer Einkommen absolut höher als Bezieher geringer Einkommen, was dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit entspricht, d. h. eine redistributive Wirkung bedeutet. Dem stehen jedoch mehrere Effekte entgegen: Erstens ist die relative Beitragsbelastung bis zur BBG für alle Versicherten gleich. Dieser proportionale Beitragstarif wirkt neutral. Zweitens werden Beiträge nur bis zur BBG erhoben. Versicherungspflichtige Arbeits-einkommen oberhalb der BBG werden nicht mit Rentenversicherungsbeiträgen belastet. Das führt dazu, daß ab der BBG die effektive Beitragsbelastung der Versicherten sinkt und bedeutet eine regressive Wirkung. Drittens sind Beiträge zur Rentenversicherung steuerlich abzugsfähige Sonderausgaben.¹⁴⁸ In Verbindung mit dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden progressiven Steuertarif ergibt sich durch diese Abzugsfähigkeit eine relativ stärkere Entlastung bei Personen, die einem hohen Grenzsteuersatz unterliegen, d. h. ein hohes Einkommen erzielen. Im Extremfall versicherungspflichtiger Personen, deren steuerpflichtiges Einkommen die Grundfreibeträge nicht übersteigt, kommt die steuerliche Abzugsfähigkeit der Renten- bzw. Sozialversicherungsbeiträge überhaupt nicht zum Tragen. Daraus ergibt sich eine ebenfalls regressive Wirkung der einkommensabhängigen Beitragsfinanzierung der GRV. Viertens ergibt sich durch die Beschränkung der Beitragsbemessungsgrundlage auf das Erwerbseinkommen eine weitere regressive Wirkung: Nicht-Erwerbseinkünfte wie z. B. Kapitaleinkünfte, die tendenziell mit dem Einkommen steigen, sind beitragsfrei. Die relative Beitragsbelastung des Gesamteinkommens sinkt also mit einer steigenden Relation Nicht-Erwerbs- zu Erwerbseinkommen. Ebenso ist der Vermögensbestand des Versicherten für die Beitragsbemessung ohne Belang, was in analoger Weise interpretiert werden kann. Folglich kann man nicht davon ausgehen, daß das Ziel der sozialen Gerechtigkeit durch den einheitlichen Beitragssatz in der GRV in Verbindung mit der BBG und der steuerlichen Abzugsfähigkeit im Rahmen der Sonderausgaben erreicht wird.

Die Beiträge zur GRV werden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern jeweils hälftig aufgebracht. Für den Arbeitnehmeranteil lassen sich die obigen Überlegungen ohne weiteres nachvollziehen. Bei der Analyse der distributiven Wirkungen des Arbeitgeberanteils muß zunächst überprüft werden, wer diesen Beitragsanteil tatsächlich trägt: Trügen die Arbeitgeber tatsächlich diesen Beitragsanteil (oder zumindest einen gewissen Prozentsatz davon), würde dies

146 Der Beitragssatz zur GRV betrug 1994 19,2%, 1995 18,6% und 1996 19,2% des versicherungspflichtigen Einkommens.

147 1994: 7.200 DM; 1995: 7.800 DM; 1996: 8.000 DM.

148 Dies gilt auch für Beiträge zu anderen Sozialversicherungszweigen und nur bis zu einer gesetzlich festgelegten Höchstgrenze; vgl. § 10 EStG.

redistributiv wirken, da unter den Arbeitgebern überproportional viele Bezieher hoher Einkommen zu finden sind. Tatsächlich verfügen die Arbeitgeber aber über Möglichkeiten, ihren Anteil am Rentenversicherungsbeitrag zu überwälzen: Sowohl eine Vorwälzung auf die Produktpreise als auch eine Rückwälzung auf die Arbeitnehmer in Form niedrigerer Löhne sind denkbar. Letzteres wird von vielen Autoren angenommen.¹⁴⁹ Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse muß diese Ansicht jedoch verwundern: Die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland sind - verglichen mit den Konsumenten - relativ gut organisiert.¹⁵⁰ Aus gruppentheoretischer Sichtweise¹⁵¹ dürfte es folglich den Arbeitgebern schwerer fallen, die Last des Rentenversicherungsbeitrags auf die Arbeitnehmer zu überwälzen, als von den schlecht organisierten Konsumenten höhere Preise zu verlangen.¹⁵² Die Zahl der Konsumenten übersteigt die der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer. Folglich fiel die durchschnittliche Belastung der Konsumenten durch eine Überwälzung des Arbeitgeberanteils auf die Verbraucherpreise geringer aus als die Belastung der Arbeitnehmer durch eine Rückwälzung des Arbeitgeberanteils. Also könnte von der größeren und schlechter organisierten Gruppe der Konsumenten ein geringerer Widerstand gegen die Vorwälzung erwartet werden als von den in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmern gegen die Rückwälzung.¹⁵³ Tendiert man zur traditionellen Sichtweise, wonach der Arbeitgeberanteil einen Lohnbestandteil darstellt, so lassen sich die obigen Überlegungen auf den Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung übertragen, womit der gesamte Beitrag zur Rentenversicherung als kaum geeignet erscheint, das Ziel der sozialen Gerechtigkeit zu verfolgen. Hält man hingegen an der gruppentheoretischen Überlegung fest, wonach eine Vorwälzung des Arbeitgeberanteils zu erwarten ist, so wirkt eine Änderung des Arbeitgeberanteils zur Rentenversicherung¹⁵⁴ neutral.¹⁵⁵ Beachtet man aber, daß auch der Arbeitgeberanteil einkommensabhängig ist¹⁵⁶, so

149 Dabei wird i. d. R. davon ausgegangen, daß der Arbeitgeberanteil an der Rentenversicherung ein Lohnbestandteil ist; vgl. Schmähl, W., Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, S. 112.

150 Auch wenn die deutschen Gewerkschaften in den letzten Jahren über einen ständigen Mitgliederschwund klagen.

151 Zur Interessengruppentheorie vgl. 3.2.1.3.

152 Vgl. Olson, M., The rise and decline of nations, New Haven/London 1982; Schmähl, W., Alterssicherung und Einkommensumverteilung, a. a. O., S. 131.

153 Eine Vorwälzung wird bei öffentlichen Arbeitgebern als problematisch angesehen, da mit deren Leistungserstellung zum einen keine Einnahmen erzielt werden könnten (reine öffentliche Güter) und zum anderen Verteilungsziele mit deren Erstellung und Abgabe verfolgt würden; vgl. Schmähl, W., Alterssicherung und Einkommensverteilung, a. a. O., S. 128 f. Da öffentliche Leistungen aber entweder gebühren-, beitrags- oder steuerfinanziert werden, ändert sich lediglich der Personenkreis, der durch eine Vorwälzung belastet wird. Die relativ schlechte Organisation bzw. Organisierbarkeit des jeweiligen Personenkreises ändert sich dadurch jedoch nicht substantiell. Die gruppentheoretisch fundierte Vermutung einer Vorwälzung des Rentenversicherungsbeitrages könnte somit auch in diesem Fall aufrecht erhalten werden.

154 Diese muß aufgrund der Beitragshäufelung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit einer Änderung des Gesamtbeitrags einhergehen.

155 Eine Preisänderung durch Vorwälzung des Arbeitgeberanteils entspricht in der Wirkung einer Änderung der Mehrwertsteuer.

gelangt man mit der traditionellen Sichtweise zu einer neutralen und aus gruppentheoretischer Sicht zu einer regressiven Wirkung: Im ersten Fall zahlen die Versicherten einen zu ihrem Einkommen proportionalen Tarif aus ihrem eigenen Einkommen, während im zweiten Fall besonders hohe Einkommen zu Lasten der Allgemeinheit überproportional begünstigt werden.

Es läßt sich somit festhalten, daß die Beitragsteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Verteilungswirkungen nach sich zieht, die nicht geeignet sind, das Ziel der sozialen Gerechtigkeit zu verwirklichen.

2.3.2.2.3 Regulierung des Versicherungsverlaufs in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Daß die Versicherungszeiten eines Rentners nur in den seltensten Fällen mit seinen Beitragszeiten identisch sind, ist unbestritten: Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Beitrags¹⁵⁷-, Berücksichtigungs¹⁵⁸-, Ersatz¹⁵⁹-, Anrechnungs¹⁶⁰- und Zurechnungszeiten.¹⁶¹ Sofern man eine Beziehung zwischen Beiträgen zur und Leistungen der GRV unterstellt, die auf versicherungstechnischer Äquivalenz basieren, kann man die Beitragszeiten bei einer Analyse der Distributionswirkungen der GRV außen vor lassen.¹⁶² Von besonderem Interesse im Zusammenhang mit Umverteilungsaspekten in der GRV sind die nicht beitragsfundierte Zeiten.

Zu den Berücksichtigungszeiten rechnet der bundesdeutsche Gesetzgeber Kinderberücksichtigungszeiten¹⁶³ und Zeiten

„... der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines Pflegebedürftigen ...“¹⁶⁴

Sie werden unabhängig davon gewährt, ob die betreffende Person während dieser Zeit erwerbstätig bzw. pflichtversichert war und Beiträge entrichtet hat. Die Berücksichtigungszeiten werden i. a. damit begründet, daß sowohl die Kindererziehung als auch die Versorgung Pflegebedürftiger das System der GRV stützt bzw. entlastet. Der geldwerte Vorteil, den die GRV dadurch erlangt, müsse den Betroffenen in Form einer höheren Rente vergütet werden. Bei

Redistributive Wirkungen, die sich daraus ergeben, daß auch die Arbeitgeber als Konsumenten geänderte Preise zu zahlen haben, können aufgrund geringer quantitativer Relevanz vernachlässigt werden.

156 Beitragsteilung 50 % : 50 %.

157 Vgl. § 55 SGB VI.

158 Vgl. § 57, § 249 und § 249a SGB VI.

159 Vgl. § 250 und § 251 SGB VI.

160 Vgl. § 58, § 252, § 252a und § 253 SGB VI.

161 Vgl. § 59 SGB VI.

162 Verteilungswirkungen dieser Zeiten können sich jedoch - wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde - durch die konkrete Ausgestaltung der Beiträge ergeben.

163 Vgl. § 57 Abs. 1 SGB VI. Darunter fallen maximal die ersten zehn Lebensjahre des Kindes, sofern die Kindererziehungszeit als Anrechnungszeit anerkannt wurde.

164 § 57 Abs. 2 SGB VI.

der Rentenberechnung werden bei einer Überschneidung von Berücksichtigungs- und Beitragszeiten jeweils die für den Versicherten günstigeren Zeiten verwendet. Diese Regelung begünstigt die Versicherten, die während der Berücksichtigungszeit(en) keiner oder nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Dabei dürfte es sich aber in der Regel um Personen handeln, deren Lebensunterhalt anderweitig - beispielsweise durch den Ehepartner - abgesichert ist. Versicherte, die gezwungen sind, während der Berücksichtigungszeit ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis einzugehen - beispielsweise Alleinerziehende - überschreiten mit ihren Beiträgen i. a. den Wert, den sie durch die Anerkennung der Berücksichtigungszeit als Versicherungszeit erlangen könnten. Somit kommen nicht alle Kindererziehenden bzw. Pflegenden in den Genuß der Berücksichtigungszeiten.¹⁶⁵ Eine Verfehlung des Ziels der sozialen Gerechtigkeit wird aus dieser Tatsache, wenn man die obigen Überlegungen weiterführt und zu dem Schluß gelangt, daß vor allem finanziell Bessergestellte, die es sich leisten können, auf Erwerbseinkünfte zu verzichten, von den Berücksichtigungszeiten profitieren, während finanziell Schlechtergestellte, die auf Erwerbseinkünfte angewiesen sind, durch die mit ihrer Beschäftigung eintretende Versicherungspflicht den Vorteil der Berücksichtigungszeiten verlieren.

Unter die Korrektur des Versicherungsverlaufs durch Ersatzzeiten fallen Militär- und Zivildienstzeiten sowie Zeiten von nicht durch bundesdeutsche Gesetze gedeckten Freiheitsentzuges und damit zusammenhängende Nicht-Beitragszeiten.¹⁶⁶ Diese Zeiten werden bei der Rentenberechnung mit einem Durchschnittsbeitrag des gesamten Versicherungslebens des Betroffenen belegt.¹⁶⁷ Dadurch werden tendenziell Versicherte begünstigt, die während ihres Erwerbslebens überdurchschnittlich hohe Beiträge zur GRV geleistet und über ein dementsprechend hohes Einkommen verfügt haben.¹⁶⁸ Wenn man von einer Korrelation zwischen Vermögensbestand und dem versicherungspflichtigen Einkommen eines Wirtschafts-

165 Diese Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVG) als verfassungswidrig erkannt. Das BVG hat dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, bis zum 30. Juni 1998 die Anerkennung von Kindererziehungszeiten neu zu regeln; vgl. o. V., Zahlreiche Mütter benachteiligt, in: Handelsblatt Nr. 123 vom 28./29. Juni 1996, S. 3.

166 Darunter versteht der Gesetzgeber beispielsweise Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit, die durch Freiheitsentzug verursacht wurden, aber auch durch politische Repressalien verursachte Nicht-Beitragszeiten, zu denen ebenfalls Zeiten der Arbeitslosigkeit gerechnet werden, unter denen aber in erster Linie Zeiten der Vertreibung oder Zwangsumsiedlung gefaßt werden; vgl. § 250 SGB VI; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, a. a. O., S. 123.

167 Vgl. § 71 SGB VI; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, a. a. O., S. 125. Zur sog. „Gesamtleistungsbewertung“ vgl. BfA (Hrsg.), Sondermerkblatt Rentenreform 1992. Gesamtleistungsbewertung für beitragsfreie Zeiten, 2. Aufl., Berlin 1991.

168 Die Gesamtleistungsbewertung sieht jedoch eine Obergrenze in Höhe des durchschnittlichen Einkommens aller Versicherten vor.

subjekts ausgeht¹⁶⁹, kann auch aus dieser Verteilungswirkung geschlossen werden, daß das Ziel der sozialen Gerechtigkeit durch die Anerkennung von Ersatzzeiten verfehlt wird.

Zu den wichtigsten Anrechnungszeiten in der GRV zählen Zeiten der Krankheit und Arbeitslosigkeit¹⁷⁰, Schwangerschafts- und Kindererziehungszeiten sowie Ausbildungszeiten. Eine explizite zeitliche Begrenzung der Anrechnungszeit findet nur bei den Ausbildungszeiten statt.¹⁷¹ Eine Begrenzung anderer Ausfallzeiten findet entweder durch die Anlehnung an das Mutterschutzgesetz¹⁷² (Schwangerschafts- und Kindererziehungszeiten) oder durch die zeitliche Leistungsbegrenzung anderer Sozialversicherungsträger¹⁷³ (Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit) statt. Eine Überprüfung der persönlichen Verhältnisse findet auch bei den Anrechnungszeiten nicht statt. Offensichtlich geht der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, daß das individuelle Erwerbseinkommen während des Erwerbslebens den einzigen finanziellen Rückhalt der Versicherten darstellt und dessen Ausfall während des Erwerbslebens nicht auch noch eine finanzielle Einbuße im Rentenalter begründen sollte. Diese Annahme mag zwar in einem relativ großen Rahmen haltbar sein, wenn man als Alternative Nicht-Erwerbseinkünfte betrachtet: Diese spielen in der Bundesrepublik eine vergleichsweise bescheidene Rolle. Rückt man aber von der gesetzgeberischen Vorstellung der Dominanz des individuellen Erwerbseinkommen ab und betrachtet die aus verteilungspolitischer Sicht mindestens ebenso relevanten Familieneinkommen, so kann die Regulierung des Versicherungsverlaufs durch Anrechnungszeiten im Hinblick auf die Zielerreichung nicht befriedigen: Auch hier gilt das bereits bei der Beurteilung der Berücksichtigungszeiten verwendete Argument, daß Versicherte, deren finanzielle Versorgung anderweitig sichergestellt ist - beispielsweise durch ein hohes Einkommen des Ehepartners - am ehesten die begünstigende Regelung der Anrechnungszeiten in Anspruch nehmen können¹⁷⁴, während finanziell schlechter gestellte Personen auch während anrechenbarer Zeiten nicht auf Erwerbseinkünfte verzichten können.¹⁷⁵ Das

169 Eine Korrelation zwischen dem Gesamteinkommen und dem Vermögensbestand eines Wirtschaftssubjekts ist nachvollziehbar. Da allerdings nur das Erwerbseinkommen der Versicherungspflicht unterliegt, könnte die Vermutung einer Korrelation zwischen individuellem Vermögensbestand und versicherungspflichtigem Einkommen problematisch sein. Allerdings dürfte das Zusammentreffen eines hohen Vermögensbestandes mit einem geringen Erwerbseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland verhältnismäßig selten anzutreffen sein, da die Vermögenskonzentration dafür zu hoch ist.

170 Sofern diese nicht unter die Regelungen der Ersatzzeiten fallen.

171 Vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 4 SGB VI. Der Bundestag hat am 09. Juli 1996 weitere Einschränkungen der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten beschlossen; vgl. o. V., Einsparungen bei Renten und Arbeitslosengeld, in: Handelsblatt Nr. 131 vom 10. Juli 1996, S. 3.

172 Vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI.

173 Vgl. § 58 Abs. 1 Nr. 1 und 3 SGB VI.

174 Dies gilt nicht nur für Zeiten der Schwangerschaft und Kindererziehung. Besonders ältere Versicherte, deren Pensionierung kurz bevorsteht, dürften die Anrechenbarkeit von Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit für sich zu nutzen verstehen. Vgl. 2.2.3.1.2.

175 Auch hier gilt der Grundsatz, daß die jeweils für den Versicherten günstigere Bewertung bei der Rentenberechnung verwendet wird.

Ziel der sozialen Gerechtigkeit wird also auch durch die Anerkennung der Anrechnungszeiten in der GRV verfehlt.¹⁷⁶

Die Zurechnungszeiten lassen sich analog beurteilen: Tritt das Risiko Invalidität oder Tod verhältnismäßig früh im Versicherungsverlauf ein, so wird der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrentner bzw. werden die Hinterbliebenen so gestellt, als ob der Versicherte bis zu seinem 60. Lebensjahr Beiträge entrichtet hätte.¹⁷⁷ Die finanzielle Situation der Leistungsempfänger spielt bei der Bewilligung nur insofern eine Rolle, als die Gewährung der Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten an bestimmte Einkommensgrenzen gebunden ist. Vermögen spielt bei der Bewilligung einer Berufsunfähigkeits-, Erwerbsunfähigkeits- oder Hinterbliebenenrente keine Rolle. Da auch Zurechnungszeiten beitragsfreie Zeiten im Sinne des § 71 SGB VI sind, werden sie

„... mit dem Durchschnittswert an Entgeltpunkten, der sich aus der Gesamtleistung an Beiträgen im belegungsfähigen Zeitraum ergibt ...“¹⁷⁸

bewertet. Daraus ergibt sich, daß besonders diejenigen Invaliditätsrentner bzw. Hinterbliebenen begünstigt werden, die bzw. deren Verstorbene(r) während der Dauer ihrer Beitragsleistungen infolge eines hohen Einkommens hohe Beiträge zu leisten hatten. Das Ziel der sozialen Gerechtigkeit wird durch diese Regelung nur in den wenigsten Fällen erreicht werden: Die oben angesprochene Korrelation zwischen Erwerbseinkünften und Vermögensbestand macht eine Verfehlung des Ziels wahrscheinlich.

Regulierungen der oben angesprochenen Art werden aufgrund des Ziels „Erhalts des Lebensstandards“¹⁷⁹, das der GRV zugeschrieben wird, verständlich. Sie sind mit der angestrebten sozialen Gerechtigkeit in der vorliegenden Form nicht kompatibel. Aus der bisherigen Betrachtung wird allerdings deutlich, daß die Regulierungen der GRV nicht nur an einem Ziel

Das Argument kann allerdings nicht für Zeiten der Arbeitslosigkeit und Krankheit angewendet werden, da die Aufnahme einer (versicherungspflichtigen) Beschäftigung den Wegfall der die Anrechnungszeit begründenden Leistungen der Träger der Kranken- und Arbeitslosenversicherung zur Folge hätte.

176 Besonders deutlich wird dies bei der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten als Anrechnungszeiten: Ausbildungszeiten dauern i. d. R. umso länger, je qualifizierter die Ausbildung ist. Je qualifizierter die Ausbildung, desto höher ist das Einkommen, das der Betreffende während seines Erwerbslebens (voraussichtlich) erwirtschaften kann. Somit findet durch die - wenn auch nur begrenzte - Anerkennung von Ausbildungszeiten als Versicherungszeiten eine Umverteilung zugunsten Besserverdienender statt.

177 In vollem Umfang wird die Zurechnungszeit allerdings nur bis zum 55. Lebensjahr anerkannt. Die darüber hinausgehenden fünf Jahre bis zum vollendeten 60. Lebensjahr werden zu einem Drittel zugerechnet; vgl. § 59 Abs. 3 SGB VI.

178 § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI.

179 Im Gegensatz zur Funktion der sozialen Grundsicherung bei Alter, Invalidität und Tod, welche die GRV in ihren Anfangsjahren hatte.

orientiert sind.¹⁸⁰ Sie verfolgen beispielsweise auch Ziele der Leistungs-¹⁸¹ und der Bedarfsgerechtigkeit.¹⁸² Allerdings ist die soziale Gerechtigkeit das Ziel, das die politischen Verantwortlichen bei der Regulierung der GRV in der öffentlichen Diskussion in den Vordergrund stellen (Stichwort: „Soziale Rentenversicherung“). Legt man die von den Politikern selbst gewählte Meßplatte an die Regulierungen des Versicherungsverlaufs in der GRV an, so wird - wie oben gezeigt wurde - deutlich, daß das Ziel nicht erreicht, in einigen Fällen sogar die umgekehrte Marschrichtung verfolgt wird. Daß insofern Deregulierungspotentiale in der GRV bestehen, ist offensichtlich. Welchen Weg eine potentielle Deregulierung einschlagen könnte, hängt aber entscheidend von der Frage ab, ob die Regulierenden bzw. Deregulierenden das bisherige Zielsystem beibehalten und die GRV entsprechend umstrukturieren wollen oder sich zu anderen Zielen bekennen, die weniger einschneidende Maßnahmen in das System der GRV verlangen. Lösungsversuche zu diesem Problemkreis bietet die *Public-Choice-Theorie*, auf die später noch eingegangen werden wird.

2.3.2.2.4 Regulierung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Bereich der Nicht-Rentenleistungen

Die Leistungen der GRV beschränken sich nicht auf Rentenzahlungen. Zu den wichtigsten Nicht-Rentenleistungen der GRV gehören der Zuschuß zur Krankenversicherung der Rentner und Rehabilitationsmaßnahmen.

Personen, die Rentenleistungen von der GRV beziehen, unterliegen mit ihrem Einkommen der Krankenversicherungspflicht.¹⁸³ Der Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner wird jedoch nicht in vollem Umfang von den Rentnern geleistet: Der Rentenversicherungsträger leistet einen hälftigen Zuschuß. Da auch der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner einkommensabhängig ist¹⁸⁴, erhalten Bezieher höherer Renten einen höheren absoluten Einkommenszuschuß als Bezieher niedriger Renten.¹⁸⁵ Eine Verfehlung des Ziels der sozialen

180 Vgl. Helberger, C./ Wagner, G., Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung? - Eine Analyse auf der Grundlage von Lebenseinkommen, in: Herder-Dornreich, P. (Hrsg.), *Dynamische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin 1981, S. 335.

181 Darunter ist der proportionale Beitragstarif zu fassen, der Besserverdienenden eine absolut größere Beitragsleistung als Geringverdienenden abverlangt. Dem steht allerdings der niedrigere effektive Beitragsatz für Einkommen oberhalb der BBG gegenüber.

182 Darunter ist die weitgehende Substitution des Erwerbseinkommens durch die Rente zum Zweck des Erhalts des Lebensstandards zu fassen.

183 Im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zur Krankenversicherungspflicht der Rentner.

184 Die Leistungen der Krankenversicherung sind nicht einkommens- bzw. beitragsabhängig. Eine Ausnahme bildet die Krankenversicherung bei privaten Anbietern, bei der höhere Beiträge auch bessere Leistungen implizieren. Der Zuschuß, der privat krankenversicherten Rentnern gewährt wird, ist aber auf den entsprechenden Höchstbetrag bei Mitgliedschaft in der Pflichtversicherung der Gesetzlichen Krankenversicherung begrenzt; vgl. § 106 Abs. 2 SGB VI.

185 Das gilt auch für privat krankenversicherte Rentner, zu deren Krankenversicherungsbeitrag die GRV ebenfalls zuschußpflichtig ist; vgl. § 106 Abs. 1 SGB VI.

Gerechtigkeit wird daraus, wenn man bedenkt, daß es sich bei den Beziehern höherer Renten um Personen handelt, die während ihres Erwerbslebens überdurchschnittlich viel verdient haben und auf einen höheren Zuschuß zur Krankenversicherung der Rentner i. a. nicht angewiesen sind.¹⁸⁶

Einen - in monetären Ausdrücken bewertet - weniger wichtigen Posten an Nicht-Rentenleistungen der GRV stellt die Rehabilitation (Reha) dar. Die Bedeutung, die der Reha im Zusammenhang mit der Rentenbewilligung zukommt, wird durch den Grundsatz „Reha geht vor Rente“¹⁸⁷ deutlich, der auch im SGB VI seinen Niederschlag findet.¹⁸⁸ Ziel der Reha ist es,

„... die erheblich gefährdete oder geminderte Erwerbsfähigkeit der Versicherten wesentlich zu bessern oder wiederherzustellen, die vorzeitige Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit zu verhüten.“¹⁸⁹

Sie kann somit nicht als versicherungsfremde Leistung bezeichnet werden, da sie in engem Zusammenhang mit der Rentengewährung - der zentralen versicherungstechnischen Aufgabe der GRV - steht. Die Reha umfaßt medizinische, berufsfördernde und sogenannte ergänzende Leistungen.¹⁹⁰ Die medizinischen und berufsfördernden Leistungen der GRV auf dem Gebiet der Reha dienen ausschließlich der Wiederherstellung bzw. dem Erhalt der Erwerbsfähigkeit und der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben.¹⁹¹ Die ergänzenden Leistungen sind in erster Linie monetäre Leistungen¹⁹², die z. T. zweckgebunden sind.¹⁹³ Die medizinischen Leistungen der Reha unterliegen einer Zuzahlungspflicht der Versicherten.¹⁹⁴ Diese ist dem Grundsatz nach für alle Rehabilitanden einheitlich und belastet somit untere Einkommensgruppen relativ stärker als Bezieher höherer Einkommen.¹⁹⁵ Allerdings ist die Zuzahlungspflicht um eine Regelung ergänzt, wonach der Versicherte bei einer „unzumutbaren Belastung“¹⁹⁶ von der Zuzahlung befreit werden kann, was tendenziell redistributiv wirkt.¹⁹⁷ Die

186 Eine Analogie zum Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung läßt sich hier kaum herstellen, da die Gegenleistung für den Arbeitgeberanteil, das ist die Arbeitsleistung, im Rentenalter wegfällt.

187 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, a. a. O., S. 45 f.

188 Der erste Abschnitt des zweiten Kapitels beschäftigt sich mit den Regelungen zur Reha, während erst der zweite Abschnitt den Rentenleistungen gewidmet ist. Vgl. auch Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rehabilitation, Frankfurt 1994, S. 6 sowie § 9 Abs. 1 SGB VI.

189 Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rehabilitation, a. a. O., S. 5.

190 Vgl. § 9 Abs. 1 SGB VI.

191 Das wird v. a. daran deutlich, daß die GRV keine Reha-Leistungen erbringt, wenn der oder die Versicherte wegen Eintritt des Risikos Alter bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist und eine Altersrente bezieht; vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI.

192 So z. B. das Übergangsgeld sowie die Kostenübernahme für mit der Reha einhergehende Leistungen (beispielsweise Reisekosten).

193 Vgl. §§ 28 - 31 SGB VI.

194 Vgl. § 32 SGB VI.

195 1996: 12 DM pro Tag; vgl. § 32 Abs. 1 SGB VI. Der Bundestag hat am 09. Juli 1996 die Erhöhung der Zuzahlung auf 25 DM pro Tag beschlossen; vgl. o. V., Einsparungen bei Renten und Arbeitslosengeld, a. a. O.

196 § 32 Abs. 4 SGB VI.

berufsfördernden Leistungen der Reha unterliegen keiner Zuzahlungspflicht. Da sie zum Ziel haben, dem Versicherten durch Aufnahme einer Arbeit das fehlende Erwerbseinkommen zu ersetzen, wirkt diese Maßnahme ohne Betrachtung anderer Einkunftsarten und Vermögen redistributiv.¹⁹⁸ Unter Einbeziehung anderer Einkünfte (möglicherweise auch der Haushaltseinkünfte) sowie des Vermögens des Versicherten kann daraus eine regressive Verteilungswirkung werden. Da die berufsfördernden Maßnahmen Eignung, Neigung und die bisherige Tätigkeit des Versicherten berücksichtigen müssen¹⁹⁹, ist anzunehmen, daß die Einkommensstruktur der Geförderten durch die Maßnahmen der Reha nicht wesentlich verändert wird. Innerhalb der Gruppe der geförderten Versicherten wirken die berufsfördernden Reha-Maßnahmen somit tendenziell neutral. Das Übergangsgeld wird nach persönlichen Kriterien differenziert und ersetzt zwischen 63% und 90% des vorherigen Erwerbseinkommens.²⁰⁰ Auf das Übergangsgeld werden Erwerbseinkünfte, Renten und rentenähnliche Leistungen angerechnet.²⁰¹ Das Vermögen spielt bei der Berechnung des Übergangsgeldes ebensowenig eine Rolle wie Einkünfte und Vermögen der übrigen Haushaltsmitglieder.²⁰² Somit werden tendenziell vermögende Versicherte durch die Regelung des Übergangsgeldes begünstigt. Dieser regressiven Wirkung steht allerdings der redistributive Charakter der maßgebenden Bemess-

- 197 Die konkrete Ausgestaltung der Befreiung von der Zuzahlung ist den einzelnen Rentenversicherungsträgern freigestellt, wird jedoch in der Bundesrepublik einheitlich gehandhabt. Danach ergibt sich eine Befreiung von der Zuzahlung zur Reha nach folgendem Muster:

Netto-Entgelt p. M.	tägliche Zuzahlung
bis 1.652 DM	keine Zuzahlung
ab 1.653 DM	5 DM
ab 1.799 DM	6 DM
ab 2.099 DM	7 DM
ab 2.399 DM	8 DM
ab 2.699 DM	9 DM
ab 2.999 DM	10 DM
ab 3.299 DM	11 DM
ab 3.599 DM	12 DM

Vgl. Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, Merkblatt zum Antrag auf Befreiung von der Zuzahlung nach § 32 SGB VI (gültig ab 01.01.1996), o. J., o. O.

Die teilweise Befreiung von der Zuzahlung wirkt also nur bei extrem geringen Einkommen redistributiv. Innerhalb der Einkommensklassen wirkt die jeweils undifferenzierte Zuzahlung regressiv; die Einkommensabhängigkeit der Befreiung läßt eine neutrale Wirkung erahnen, die jedoch durch die Belastungssprünge zwischen den Einkommensklassen (jeweils von ca. 0,30 auf 0,33% des Nettoeinkommens) gestört wird. Eine eindeutige Beurteilung der Verteilungswirkungen der Befreiung von der Zuzahlung nach § 32 SGB VI ist daher nicht möglich.

- 198 Die versicherungspflichtig beschäftigten Beitragszahler der GRV finanzieren die Leistungen für die z. Zt. nicht Erwerbsfähigen.
- 199 Vgl. § 16 Abs. 2 SGB VI.
- 200 Vgl. § 24 SGB VI; Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rehabilitation, a. a. O., S. 16 ff.
- 201 Vgl. § 27 SGB VI.
- 202 Für die Höhe des Übergangsgeldes spielt allerdings die (Nicht-)Erwerbstätigkeit des Ehepartners eine Rolle; vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 1b SGB VI.

sungsgrundlage, über die hinaus kein Übergangsgeld geleistet wird, entgegen.²⁰³ Es läßt sich also auch bei der Regulierung der GRV durch Nicht-Rentenleistungen festhalten, daß das Ziel der sozialen Gerechtigkeit nicht eindeutig verfolgt, wahrscheinlich sogar verfehlt wird.

Die Regulierungen der GRV auf dem Gebiet der Finanzierung und der Leistungen bringen also Verteilungswirkungen mit sich, die oftmals gegenläufig wirken und in vielen Fällen eine Zielverfehlung verursachen, wenn man das Ziel der sozialen Gerechtigkeit unterstellt. Es fehlen allerdings detaillierte quantitative Untersuchungen zu diesem Themenbereich, so daß das Ausmaß der Zielverfehlung nicht einmal geschätzt werden kann. Allerdings ist das auch nicht Gegenstand dieser Arbeit. Die zahlreichen gegenläufigen Verteilungswirkungen der Regulierungen der GRV könnten mit dem Argument einer *Second-best*-Welt begründet werden. Dieses Argument kann jedoch solange nicht überzeugen, wie nicht zumindest versucht wird, einen *First-best*-Zustand zu erreichen. Sollte dies tatsächlich unmöglich sein, wäre das *Second-best*-Argument unter Effizienzgesichtspunkten nachvollziehbar. Die Unmöglichkeit, einen *First-best*-Zustand zu erreichen, muß allerdings aufgrund der oben beschriebenen Deregulierungspotentiale bezweifelt werden.

2.4 Stabilisierungspolitische Wirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regulierungen

Auf stabilisierungspolitische Aspekte der GRV wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur sehr wenig eingegangen. Das mag seine Ursache darin haben, daß die GRV nicht als stabilisierungspolitisches Instrument konzipiert ist. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß diese wissenschaftliche Abstinenz quantitative Ursachen hat: Der Umfang der von der GRV bewegten Geldgrößen wurde offenbar lange Zeit als zu gering angesehen, als daß von diesem Wirtschaftssektor stabilisierungspolitisch signifikante Wirkungen zu erwarten gewesen wären. Dieser Überlegung kann seit einigen Dekaden nicht mehr gefolgt werden. Die Ausgaben und Einnahmen der GRV haben mittlerweile einen Umfang angenommen, der nicht mehr vernachlässigt werden kann.²⁰⁴ Vereinzelte Veröffentlichungen zu diesem Themenkomplex zeigen, daß das Problem erkannt wurde. Allerdings lassen sich Zusammenhänge zwischen rentenversicherungsrechtlichen Regelungen und Stabilisierungspolitik kaum bzw. nicht eindeutig herstellen. Beispielsweise wirkt die Rente wegen Arbeitslosigkeit²⁰⁵ auf den ersten Blick als stabilisierende rentenversicherungsrechtliche Regelung, da mit ihr offenbar der Arbeitsmarkt entlastet wird. Tatsächlich findet durch diese Art der Rentengewährung nur eine Verschiebung

203 Vgl. § 24 SGB VI.

204 Vgl. Scheil, X. B., *Dynamisierung gesetzlicher Altersrenten*, München 1979, Vorwort von Winfried Schmähl.

205 Diese soll auf Kabinettsbeschluß vom 14. Februar 1996 abgeschafft werden. Übergangsregelungen sind vorgesehen; vgl. o. V., *Appell an Unternehmen: Teilzeit für Ältere fördern*, in: *Die Rheinpfalz* Nr. 38 vom 14. Februar 1996, S. 1.

der Finanzierungslast von der Arbeitslosen- zur Rentenversicherung statt. Die Rente wegen Arbeitslosigkeit verursacht oder verstärkt keine konjunkturellen Impulse und schwächt solche auch nicht ab.²⁰⁶ Eine stabilisierungspolitische Relevanz dieser rentenversicherungsrechtlichen Regelung ist somit nicht gegeben.

Ein potentieller Einflußfaktor der GRV auf die Stabilisierungspolitik ergibt sich aus der Rentenberechnung. Der Monatsbetrag einer von der GRV zu zahlenden Rente ergibt sich nach der Formel:²⁰⁷

$$\text{monatliche Rente} = \text{Entgeltpunkte} \cdot \text{Zugangsfaktor} \cdot \text{Rentenartfaktor} \cdot \text{aktueller Rentenwert} \\ (R_m = EP \cdot ZF \cdot RAF \cdot RW_a)$$

EP wird durch den individuellen Versicherungsverlauf des Versicherten bestimmt. ZF ist grundsätzlich eins. Bei früherer oder späterer Inanspruchnahme der Rente im Rahmen der flexiblen Altersgrenze werden mit ZF jedoch Abschläge oder Zuschläge verrechnet. RAF ist nach Rentenarten verschieden.²⁰⁸ RW_a schließlich ist das dynamische Element der Rentenformel. RW_a wird jährlich²⁰⁹ auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes an die Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer sowie an die Belastungsveränderung bei den Arbeitsentgelten und Renten angepaßt.²¹⁰ Es handelt sich folglich um eine nettolohnbezogene Anpassung des aktuellen Rentenwerts und damit der von der GRV zu zahlenden Renten. Da die Anpassung auf Daten der Vergangenheit basiert, ist die Bezeichnung „aktueller“ Rentenwert eigentlich nicht gerechtfertigt: Die Anpassung erfolgt mit einer zeitlichen Verzögerung. Diese zeitliche Verzögerung der Anpassung wirkt grundsätzlich antizyklisch und damit stabilisierend.²¹¹ Betrachtet man jedoch die Diskussion, die in den letzten Jahren um mögliche Rentenkürzungen aufgrund des nettolohnbezogenen Anpassungsverfahrens stattfindet, so ist die generell stabilisierende Wirkung dieser Regelung in Frage zu stellen: Aus politischen (möglicherweise auch aus moralischen) Erwägungen dürften die Renten nach unten verhältnismäßig inflexibel sein. Die stabilisierende Wirkung der verzögerten Anpassung des aktuellen Rentenwerts käme somit offenbar nur bei expansiven Tendenzen zum Tragen. Die Inflexibilität der Renten nach unten würde bei rezessiven Tendenzen nur dann stabilisierend wirken, wenn die Rezession den An-

206 Somit werden auch keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Es sinkt lediglich die Zahl der Arbeitslosen bei steigenden Rentnerzahlen.

207 Vgl. § 64 SGB VI; Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rentenberechnung, Frankfurt 1994, S. 4.

208 Vgl. § 67 SGB VI; Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rentenberechnung, a. a. O., S. 12. 209 Jeweils zum 01.07. des betreffenden Jahres.

210 Vgl. § 68 SGB VI; Landesversicherungsanstalten im VDR (Hrsg.), Die Rentenberechnung, a. a. O., S. 13.

211 Der heutige Anpassungslag von einem Jahr betrug früher drei Jahre; vgl. Schmidt, I., Auswirkungen der Rentenreform auf die Stabilität des Geldwertes (Diss.), Berlin 1961, S. 127.

passungslage der Renten überdauerte. Ansonsten wäre eher eine destabilisierende Wirkung anzunehmen.

Stabilisierungspolitische Einflüsse des Finanzierungsverfahrens der GRV sind - ist dieses einmal festgelegt - nicht feststellbar. Allerdings kann der Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren oder umgekehrt konjunkturelle Impulse auslösen, die - je nach der gesamtwirtschaftlichen Situation - stabilisierend oder destabilisierend wirken können. Während ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem das Vermögen der Versicherten durch die Akkumulation von Sicherungskapital der Volkswirtschaft zur Anlage zur Verfügung stellt, werden im Umlageverfahren nur ungedeckte Rentenansprüche erwirtschaftet. C. p. steht der Volkswirtschaft somit beim Kapitaldeckungsverfahren ein höheres Kapital als beim Umlageverfahren zur Verfügung.²¹² Das bedeutet, daß in einer Gesellschaft, die mit einer kapitalfundierte GRV ausgestattet ist, der Zins niedriger ist als bei umlagefinanzierter GRV. Da der Zins aber in den Wirtschaftswissenschaften als eine Hauptdeterminante der Investitionen angesehen wird²¹³, läßt diese Betrachtung folgende Schlußfolgerung zu:

- Beim Übergang vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren wird der Kapitalstock abgebaut, was c. p. zinssteigernde Wirkung hat. Das hat negative Auswirkungen auf die Investitionen, bedeutet also einen negativen konjunkturellen Impuls.
- Beim Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren wird ein Kapitalstock neu gebildet. Das bedeutet c. p. eine zinssenkende und damit investitionsfördernde Wirkung, also einen positiven konjunkturellen Impuls.

Ob der Übergang vom einen zum anderen Finanzierungsverfahren stabilisierende oder destabilisierende Wirkung hat, hängt davon ab, ob sich der Übergang in einer Phase der Rezession oder des Aufschwungs vollzieht. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist der Zeithorizont, innerhalb dessen sich der Übergang vollzieht: Während der Übergang vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren in verhältnismäßig kurzer Zeit bewerkstelligt werden könnte²¹⁴, bräuhete der umgekehrte Weg bis zu seiner Vollendung Jahrzehnte.²¹⁵ Das bedeu-

212 Da die Versicherten die im Umlageverfahren erworbenen Rentenansprüche zu ihrem Vermögen zählen und ihr sonstiges Sparen entsprechend reduzieren. Vgl. hierzu die Diskussion um die Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens der GRV auf die gesamtwirtschaftliche und individuelle Ersparnis („Barro-Feldstein-Kontroverse“) in 2.2.4.

213 Mit $\partial I / \partial i < 0$.

214 U. U. wird er sogar sehr kurzfristig notwendig, wie die Erfahrungen mit Hyperinflationen in Deutschland gezeigt haben.

215 Theoretisch wäre zwar auch dieser Übergang relativ schnell zu vollziehen, wenn die Beiträge entsprechend erhöht bzw. Steuermittel ausschließlich in diese Verwendung fließen würden. Wegen der dann aber zu erwartenden Ausweichreaktionen der Individuen (Beitragsverweigerung durch Schwarzarbeit) und der zahlreichen anderen vom Staat getragenen Aufgaben (v. a. äußere und innere Sicherheit) ist dieser Übergang kaum ohne längere Übergangsfristen zu bewältigen.

tet, daß lediglich der Übergang vom kapitalgedeckten zum umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem innerhalb einer Konjunkturphase abgeschlossen werden und dessen konjunkturelle Wirkung eindeutig beurteilt werden könnte: Fiele der Übergang in eine rezessive Phase, würde er destabilisierend wirken, fiel er in eine expansive Phase, gingen von ihm stabilisierende Wirkungen aus. Der Übergang vom umlagefinanzierten zum kapitalgedeckten Rentenversicherungssystem würde hingegen mehrere konjunkturelle Phasen überdauern, so daß seine stabilisierungspolitische Wirkung nicht eindeutig beurteilt werden kann.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß von rentenversicherungsrechtlichen Regelungen zwar stabilisierungspolitisch relevante Impulse ausgehen können. Diese sind aber selten eindeutig und entziehen sich somit einer ökonomischen Klassifizierung in stabilisierende und destabilisierende Regelungen.

2.5 Wettbewerbliche Implikationen

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich wurde, verursachen die Regelungen der GRV zahlreiche Verzerrungen. In diesem Abschnitt soll nun überprüft werden, wie sich die Regelungen des SGB VI auf die Wettbewerbssituation auswirken. Dabei sind Nahwirkungen und Fernwirkungen zu unterscheiden: Erstere betreffen lediglich den Rentenversicherungsmarkt, unter letztere sind gesamtwirtschaftliche Auswirkungen zu fassen.

2.5.1 Nahwirkungen

Die Träger der GRV verfügen über Versicherungsmonopole. Zwischen den Trägern besteht kein Wettbewerb, da den Versicherten ein Wechsel der Rentenkasse nicht möglich ist.²¹⁶ Der mangelnde Wettbewerbsdruck macht eine ineffiziente Arbeitsweise möglich. Diese These wird durch die Größe der Versicherungsträger²¹⁷ gestützt: Die Größe und die damit einhergehende Unübersichtlichkeit der Organisation machen X-Ineffizienzen im Sinne von Leibenstein²¹⁸ wahrscheinlich.

Ein erhöhter Wettbewerbsdruck ist von den berufsständischen Initiativen zur Gründung von Versorgungswerken kaum zu erwarten. Zum einen sind die Bedingungen, unter denen eine Befreiung von der Versicherungspflicht bei der GRV möglich ist, sehr restriktiv.²¹⁹ Zum an-

216 Mit Ausnahme der Regelung des § 6 SGB VI, wonach bestimmten Versichertengruppen der Übergang zu Versorgungswerken außerhalb der GRV möglich ist.

217 So hat beispielsweise die Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz ca. 2.000 Mitarbeiter.

218 Vgl. Leibenstein, H., Allocative Efficiency vs. „X-Inefficiency“, in: American Economic Review, Vol. 56 (1966), S. 392 ff.

219 Vgl. § 6 SGB VI.

deren hat die Bundesregierung mit dem *Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*

„... die gesetzliche Trennlinie zwischen den verschiedenen Alterssicherungssystemen schärfer ...“²²⁰

gezogen und so den Wechsel von der GRV zu alternativen Versorgungswerken weiter erschwert.²²¹

Eine Wettbewerbsverzerrung ist auf dem Rentenversicherungsmarkt zwischen der GRV und privaten Anbietern von Rentenversicherungen feststellbar: Durch die Berücksichtigung beitragsfreier Zeiten werden die „Kunden“ der GRV gegenüber den Kunden privater Versicherer begünstigt. Das bedeutet eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der GRV und zulasten privater Anbieter. Auch die versicherungsmathematisch nicht fairen²²² Abschläge bei einer vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente im Rahmen der flexiblen Altersgrenze verzerren den Wettbewerb zugunsten der GRV.²²³ Diesen Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der GRV steht die Wirkung des Umlageverfahrens gegenüber: Wie bei den Ausführungen zu den stabilisierungspolitischen Wirkungen der GRV gezeigt wurde, steht der Volkswirtschaft beim Umlageverfahren ein geringerer Kapitalstock zur Verfügung als beim Kapitaldeckungsverfahren. Das bedingt tendenziell höhere Zinsen und somit eine höhere Rentabilität der Anlagen privater Rentenversicherungsunternehmen.²²⁴ Diese Verzerrung wirkt zwar der obigen Wettbewerbsverzerrung zugunsten der GRV entgegen; inwieweit dadurch eine teilweise oder völlige gegenseitige Aufhebung erreicht wird, ist jedoch nicht feststellbar, da die Wettbewerbsverzerrungen kaum zu quantifizieren sind.²²⁵ Zudem würde es sich auch in diesem Fall um eine *Second-best*-Lösung handeln, deren Relevanz als Zielobjekt bezweifelt werden muß, solange nicht eindeutig feststeht, daß eine *First-best*-Lösung nicht erreichbar ist.

220 o. V., Schärfere Trennung der Systeme, in: Handelsblatt Nr. 232 vom 01. Dezember 1994, S. 3; vgl. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.), BfA-Mitteilungen Nr. 6/94 vom 18. November 1994, Blatt 7 f.

221 Vgl. o. V., Neuer Vorschlag der CDU, in: Handelsblatt Nr. 71 vom 10. April 1995, S. 3; Art. 1 Nr. 2 f. *Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*.

222 Ein Beitrag, Abschlag oder Zuschlag ist versicherungsmathematisch fair, wenn er dem versicherten Risiko entspricht. Die Abschläge in der GRV sind versicherungsmathematisch nicht fair, weil das mit einem früheren Rentenbezug verbundene Risiko (längere Rentenbezugsdauer) nicht durch die geforderten Abschläge gedeckt wird.

223 Vgl. Börsch-Supan, A., Aging population, in: Economic Policy, Vol. 12 (1991), S. 113.

224 Die „Privaten“ arbeiten nach dem Kapitaldeckungsverfahren, stehen untereinander im Wettbewerb und müssen sich daher an den rentabelsten Anlagen orientieren.

225 Zwar werden die beitragsfreien Zeiten bei der Rentenversicherung durchaus quantifiziert. Ob jedoch der Maßstab, der dabei verwendet wird, sinnvoll ist, muß nach den obigen Ausführungen (zu den Verteilungswirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regelungen) bezweifelt werden.

2.5.2 Fernwirkungen

Die Beiträge zur GRV werden jeweils hälftig vom Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer aufgebracht. Zwar ist sich die Literatur weitgehend einig, daß der Arbeitgeberanteil zum Rentenversicherungsbeitrag (wie zu den anderen Sozialversicherungsbeiträgen auch) ein Lohnbestandteil ist.²²⁶ Allerdings unterliegt dieser Lohnbestandteil nicht der Verfügungsgewalt der Tarifpartner. Der Beitrag zur GRV wird gemäß den Notwendigkeiten festgelegt.²²⁷ Durch die wenig exakte Definition der Beitragssätze²²⁸ entsteht für die gesetzgebenden Politiker ein Entscheidungsspielraum, aus dem sich für die Arbeitgeber (natürlich auch für die Arbeitnehmer) diskretionäre Belastungsänderungen ergeben können. Durch solche Änderungen geriete der Arbeitsmarkt aus dem Gleichgewicht²²⁹, da die Entlohnung des Faktors Arbeit (= Bruttolohn + Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) dann nicht mehr dem von ihm erwirtschafteten Grenzprodukt entspräche: Die Situation der deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb würde verändert.²³⁰ Solche Ungleichgewichte könnten bei einer vollständigen Mobilität des Faktors Arbeit schnell beseitigt werden. In der bundesrepublikanischen Realität ist die Mobilität des Faktors Arbeit aber durch zahlreiche Regulierungen eingeschränkt.²³¹ Eine Wiederherstellung des „Ausgangsgleichgewichts“ ist i. a. nur durch entsprechende Tarifabschlüsse zu erreichen.²³² Diese erfolgen aber meist mit zeitlicher Verzögerung, so daß die

226 Zur Inzidenz der Rentenversicherungsbeiträge vgl. 2.3.2.2.2. Die dort festgestellte einfachere Überwälzbarkeit des Arbeitgeberanteils auf die Konsumenten aufgrund deren geringeren Organisationsgrades spielt bei dieser Betrachtung kaum eine Rolle: An die Stelle des Anpassungs-Lags der Löhne träte lediglich der Anpassungs-Lag der Preise. Letzterer wäre wahrscheinlich kürzer und die Durchsetzung wäre aus den gruppentheoretischen Überlegungen heraus einfacher; dies ändert aber nichts an der grundlegenden Argumentationskette.

227 Vgl. § 158 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI.

228 „Der Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ist so festzusetzen, daß die *voraussichtlichen* Beitragseinnahmen unter Berücksichtigung der *voraussichtlichen* Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer und der Zahl der Pflichtversicherten zusammen mit dem Bundeszuschuß und den sonstigen Einnahmen unter Berücksichtigung von Entnahmen aus der Schwankungsreserve ausreichen, um die *voraussichtlichen* Ausgaben des auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahres zu decken und sicherzustellen, daß die liquiden Mittel der Schwankungsreserve am Ende dieses Kalenderjahres dem Betrag der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten entsprechen ...“; § 158 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI (Hervorhebungen durch den Autor).

229 Sofern er sich zuvor in einem solchen befunden hat.

230 Durch eine Änderung der Beiträge zur GRV ändern sich c. p. die Lohnstückkosten. Die deutschen Arbeitgeber beklagen i. a. im internationalen Vergleich zu hohe Lohnstückkosten; vgl. o. V., Rentenversicherung muß Ballast abwerfen, in: Handelsblatt Nr. 206 vom 25. Oktober 1994, S. 6. Bei dieser Argumentation wird allerdings die vergleichsweise hohe Produktivität des Faktors Arbeit in Deutschland außer acht gelassen. Wirkliche Verzerrungen ergeben sich durch diskretionäre Änderungen der Renten- bzw. Sozialversicherungsbeiträge, die keiner entsprechenden Produktivitätsänderung gegenüberstehen.

231 Dabei ist u. a. der Kündigungsschutz zu nennen.

232 Bei einer Senkung der Sozial- bzw. Rentenversicherungsbeiträge wäre das Gleichgewicht auch durch Neueinstellungen - d. h. ohne tarifliche Auseinandersetzungen - erreichbar. Da die Arbeitgeber jedoch mit Neueinstellungen hohe Anpassungsrisiken eingehen müßten (bei einer späteren Erhöhung der Ren-

Wettbewerbsverzerrung während des Anpassungs-Lags bestehen bleibt. Zudem ist fraglich, ob bei einer tariflichen Auseinandersetzung ein Gleichgewicht im rein ökonomischen Sinne erreicht werden kann: Tarifabschlüsse müssen eher als „polit-ökonomische Gleichgewichte“ im Sinne von Machtgleichgewichten zwischen den Tarifpartnern verstanden werden.²³³

Bei den wettbewerblichen Fernwirkungen rentenversicherungsrechtlicher Regelungen macht sich auch das Umlageverfahren bemerkbar. Wie oben ausgeführt wurde, steht einer Volkswirtschaft mit umlagefinanzierter GRV im Vergleich zu einer Volkswirtschaft mit kapitalfundierter GRV weniger Kapital zur Verfügung. Als relativ knappes Gut ist Kapital folglich teurer, d. h., der Kapitalmarktzins ist c. p. höher als beim Kapitaldeckungsverfahren. Zwischen zwei Ländern, die sich lediglich im Finanzierungsverfahren ihrer GRV unterscheiden, kann eine Zinsdifferenz allerdings nur dann Bestand haben, wenn der Kapitalverkehr beschränkt ist. Sonst würden Kapitalströme solange in die ertragreichere Verwendungsrichtung, d. h. in das Land mit einer umlagefinanzierten Rentenversicherung, fließen, bis sich die Kapitalmarktzinsen der beiden Länder angeglichen haben. Betrachtet man lediglich ein Land, so hängen eventuelle Wettbewerbsverzerrungen davon ab, welche Rentenfinanzierungsart der „Rest der Welt“ wählt. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland besteht der Rest der Welt aus einer sehr großen Zahl von Ländern, deren Rentensysteme ebenfalls umlagefinanziert sind²³⁴ und sehr wenigen Ländern, deren Rentenversicherungssysteme nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten.²³⁵ C. p. könnten sich Wettbewerbsverzerrungen nur im Vergleich zu letzteren ergeben, wenn der Kapitalverkehr zwischen diesen Ländern beschränkt wäre. Überlegungen, wonach der Wettbewerb durch das Umlageverfahren zugunsten von Großunternehmen verzerrt werden könnte, weil diese - durch die große Stückelung ihrer Kapitalnachfrage - leichter Zugang zum internationalen Kapitalmarkt bekommen, führen in einer Diskussion um Deregulierungspotentiale der GRV nicht weiter. Zum einen können sich Zinsdifferenzen, die Großunternehmen zu ihren Gunsten ausnutzen könnten, nur bei eingeschränktem Kapitalverkehr halten. Die hohen Losgrößen im internationalen Kapitalverkehr können zwar als eine Einschränkung des Kapitalverkehrs gesehen werden; dann ist aber der eingeschränkte Kapitalverkehr - und nicht das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem - ursächlich für die Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Großunternehmen. Zum anderen tragen die Großunternehmen durch ihre Kapitalnachfrage im Ausland zu einer Zinsangleichung und somit zu einer Aufhebung der - folglich nur temporären - Wettbewerbsverzerrung bei.

tenversicherungsbeiträge wären Entlassungen wegen des Kündigungsschutzes kaum möglich), ist es fraglich, ob die Arbeitgeber diesen Weg beschreiten würden.

233 Zu Interessengruppengleichgewichten vgl. 3.2.1.3.

234 Dazu zählen beispielsweise Frankreich, Italien, Spanien, aber auch die U.S.A.

235 Dabei sind vor allem Singapur und Chile zu nennen; vgl. Kapitel 4.

Eine weitere potentielle Wettbewerbsverzerrung ergibt sich aus der Regulierung des RZA im Rahmen der flexiblen Altersgrenze. Wie in 2.2.3 gezeigt wurde, werden im Rahmen der flexiblen Altersgrenze versicherungsmathematisch unfaire Abschläge gefordert. Das führt dazu, daß sich das RZA nach vorne verschiebt. Für die Unternehmen bedeutet das eine Ausdünnung der „Vorpensionärsgeneration“ in der Altersstruktur der Unternehmen. Da dies für alle deutschen Unternehmen gilt, könnten sich Wettbewerbsverzerrungen nur im internationalen Vergleich, nicht jedoch auf nationalem Parkett ergeben. Welche Art der Wettbewerbsverzerrung sich aus der Verjüngung der Arbeitskräftestruktur ergibt, hängt von der Theorie über das Arbeitskräftepotential ab, der man Glauben schenkt.²³⁶ Grundsätzlich lassen sich zwei Thesen unterscheiden:

These 1: Jüngere Arbeitskräfte sind produktiver als ältere Arbeitskräfte.

Die Verjüngung der Arbeitskräftestruktur durch ein vorgezogenes RZA beeinflusse die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen positiv. Ersetze man die ausscheidenden älteren Arbeitnehmer durch jüngere, so stiege damit die durchschnittliche Produktivität je Arbeitnehmer. Hinter dieser These steht die Überlegung, daß jüngere Arbeitnehmer i. a. körperlich leistungsfähiger sind als ältere Arbeitnehmer.

These 2: Ältere Arbeitskräfte sind produktiver als jüngere Arbeitskräfte.

Die Verjüngung der Arbeitskräftestruktur durch ein vorgezogenes RZA beeinflusse die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen negativ. Ersetze man die ausscheidenden älteren Arbeitnehmer durch jüngere, so sank damit die durchschnittliche Produktivität je Arbeitnehmer. Hinter dieser These steht die Überlegung, daß ältere Arbeitnehmer über ein Erfahrungspotential verfügen, das jüngere Arbeitnehmer sich erst aneignen müssen.

Keine dieser Thesen kann generelle Gültigkeit für sich beanspruchen. These 1 gilt am ehesten in Produktionsbetrieben, wo körperliche Belastungen überwiegen, wohingegen These 2 eher für „brain-worker“ - d. h. im Dienstleistungsbereich - zutreffen dürfte. Man kann also keine generelle Aussage darüber treffen, ob die deutsche Wirtschaft internationale Wettbewerbsvorteile oder -nachteile aus der Regulierung des RZA zieht. Auch die Quantität der Inanspruchnahme der bisherigen „58er-Regelung“²³⁷ durch die Unternehmen kann nicht dahinge-

²³⁶ Vgl. Börsch-Supan, A., a. a. O., S. 109.

²³⁷ Nach § 38 SGB VI haben Sechzigjährige, die in den letzten eineinhalb Jahren vor Beginn der Rente arbeitslos waren und die sonstigen rentenversicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, einen Anspruch auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit. Die deutschen Unternehmen haben diese Regelung bisher in erheblichem Umfang zur Reduzierung ihrer Belegschaft im Rahmen notwendiger Kostensenkungen genutzt; vgl. Thelen, P., Rentenkassen belastet, in: Handelsblatt Nr. 229 vom 28. November 1994, S. 3. Die „58er-Regelung“ soll auf Kabinettsbeschluß vom 14. Februar 1996 in eine „Altersteilzeit“-Regelung umgewandelt werden. Eine Beurteilung der Inanspruchnahme dieser neuen Regelung ist derzeit noch nicht möglich. Die Unternehmen stehen der Altersteilzeit skeptisch gegenüber; vgl. o. V., Unternehmen

hend ausgelegt werden, daß deren Wettbewerbsposition positiv beeinflusst wird: Bei der weitreichenden Regulierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes bot die 58er-Regelung lediglich die einfachste Möglichkeit zum Personalabbau. Zudem wurden die ausscheidenden älteren Arbeitnehmer i. d. R. nicht durch jüngere ersetzt, sondern der Personalstamm verkleinert. Weiterhin ist fraglich, ob die Unternehmen bei „freier Entlassungswahl“ gerade die älteren Arbeitnehmer freigesetzt hätten (vgl. These 2).

Abschließend läßt sich feststellen, daß rentenversicherungsrechtliche Regelungen wenige, nicht zwangsläufig und nicht monokausal, Wettbewerbsverzerrungen verursachen. Diese Feststellung kann jedoch kein Freibrief dafür sein, die GRV nicht stärker an marktwirtschaftlichen bzw. wettbewerblichen Zielen auszurichten.

Nachdem nun die Wirkungen der GRV in einem traditionellen Untersuchungsrahmen analysiert wurden, soll im nächsten Kapitel die GRV aus einem anderen Blickwinkel betrachtet werden: Eine polit-ökonomische Analyse der GRV soll erklären, weshalb eine GRV überhaupt entsteht, warum sie sich in der in der Bundesrepublik Deutschland beobachtbaren Form entwickelt und warum sie weitgehend „immun“ gegen Reformen ist.

Kapitel 3: Die politische Ökonomie der Gesetzlichen Rentenversicherung

In den vorangegangenen Ausführungen wurden Themenbereiche der politischen Ökonomie bereits kurz gestreift. In diesem Abschnitt der Arbeit soll nun die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) explizit einer polit-ökonomischen Analyse unterzogen werden. Sie soll erklären, weshalb es überhaupt zu einer Einführung einer GRV, zu den zahlreichen Änderungen im Laufe ihrer nun schon über einhundertjährigen Geschichte und zu den damit verbundenen Implikationen - die in Kapitel 2 dargestellt wurden - kommen konnte. In einem ersten Schritt soll dargestellt werden, unter welchen Bedingungen sich eine umlagefinanzierte Rentenversicherung in einer Basisdemokratie entwickelt bzw. hält. In einem zweiten Schritt werden die Betrachtungen auf eine repräsentative Demokratie ausgedehnt werden, so daß eine Einbeziehung der bundesdeutschen Situation in die Analyse möglich werden wird. In einem letzten Schritt werden auch bürokratietheoretische Elemente mit in die Analyse einbezogen werden.

3.1 Rentenversicherung in basisdemokratischen Gesellschaften

3.1.1 Das Grundmodell

Unter einer basisdemokratischen Gesellschaft wird in diesem Zusammenhang eine Personengruppe verstanden, in der die Gesellschaft betreffende Entscheidungen von allen Mitgliedern gemeinsam - aber individuell frei - getroffen werden.¹ Gesellschaften, die in etwa dieser Definition der Basisdemokratie entsprechen, waren beispielsweise die Knappschaften des 19. Jahrhunderts, bei denen erstmalig eine GRV eingeführt wurde.² Aber auch die Großfamilie, der vor jedweder gesellschaftlichen Organisation die (soziale) Sicherung ihrer Mitglieder oblag, kann als eine basisdemokratische Gesellschaft angesehen werden.³

Ein geeignetes Modell zur Abbildung einer basisdemokratischen Gesellschaft basiert auf dem Drei-Generationen-Modell Samuelsons⁴ und wurde von Browning⁵ auf eine polit-ökonomische Ebene übertragen. Im einfachsten Fall wird dabei nicht nur von einer Drei-Genera-

1 Eine solche Entscheidungsform stellt beispielsweise das allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlrecht dar.

2 Die hier verwendete Definition trifft den Personenkreis der Knappschaften nicht ganz, da diese zwischen ständigen und unständigen Mitgliedern unterschieden; vgl. Kapitel 1. Diese Unterscheidung ist aber im weiteren ohne Belang.

3 Zwar stimmt auch hier die Definition nicht ganz: Kinder nahmen und nehmen i. d. R. erst ab einem gewissen Alter an intrafamiliären Voten teil. Da hier jedoch in erster Linie die Versorgung der Alten betrachtet wird, wird von dieser Problematik abstrahiert. Als die Großfamilie noch die primäre Rolle in der sozialen Sicherung spielte (bis ca. Mitte des 19. Jahrhunderts), hatten zwar die Risiken Tod und Invalidität eine weitaus größere Bedeutung als das Risiko Alter; das hat sich heute jedoch umgekehrt.

4 Vgl. Samuelson, P. A., An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money, in: The Journal of Political Economy, Vol. 66 (1958), S. 467 ff.

5 Vgl. Browning, E. K., Why the social insurance budget is too large in a democracy, in: Economic Inquiry, Vol. 13 (1975), S. 373 ff.

rationen-, sondern sogar von einer Drei-Personen-Gesellschaft ausgegangen: Person A sei aus Altersgründen nicht mehr erwerbsfähig, B stehe in der Mitte seines Erwerbslebens und C trete in der betrachteten ersten Periode gerade ins aktive Erwerbsleben ein. In den Folgeperioden rücke jedes Individuum eine Generation weiter, wobei jeweils der Nichterwerbstätige aus dem System herausfalle - de facto stirbt - und durch einen nachrückenden „Neuerwerbstätigen“ (D, E, F, ...) in der jüngsten Generation ersetzt werde. Der „state of nature“ in Periode t_0 sei dadurch gekennzeichnet, daß B und C Erwerbseinkommen erwirtschaften, während A über keinerlei Einkünfte verfüge und folglich B und C zur Last falle. Diese moralische Versuchung, der sich A in t_0 gegenüberübersähe, könnte in t_1 für B durch die Einführung einer Versicherungspflicht für das Risiko Alter in t_0 eliminiert werden.⁶ Die Situation des A in t_0 würde sich durch eine Versicherung nicht ändern, wenn diese kapitalfundiert wäre - schließlich hätte A als „Rentner-Adam“ keine Möglichkeit gehabt, für sein Alter vorzusorgen. Seine Situation könnte aber durch die Einführung einer umlagefinanzierten Altersversicherung geändert werden, deren Umfang mindestens die altruistischen Zahlungen von B und C erreichen müßte.⁷ Normiert man das Arbeitseinkommen der Aktiven in t_0 auf eins und unterstellt ein konstantes Wirtschaftswachstum von x Prozent⁸ und einen über alle Perioden konstanten Beitragssatz zur umlagefinanzierten Rentenversicherung von b ($0 \leq b \leq 1$), so stellt sich die Einkommenssituation der jeweils drei Personen bzw. Generationen wie in Tabelle 4 dar. Daraus lassen sich folgende Ergebnisse ablesen:

- Das Nettorentenniveau (RN^{net}) bliebe über alle Perioden konstant.⁹
- Ab Periode t_2 erhielte jeder Rentner Zahlungen aus der umlagefinanzierten Rentenversicherung, die seinen mit der Rate des Wirtschaftswachstums verzinsten Beiträgen entsprächen.¹⁰ Die Relation Rente zu Beitrag bliebe somit ab t_2 konstant gleich eins. Die Rentenzahlungen wären dann beitragsäquivalent.

6 Dazu müßte der Versicherungsumfang so hoch sein wie die Unterstützung, die B von C und D ohne Rentenversicherung erwarten könnte.

7 Ohne diese Einschränkung würde A weiterhin B und C zur Last fallen, um das notwendige (oder gewünschte) Einkommensniveau zu erreichen.

8 In Abweichung von Browning, E. K., Why the social insurance budget ..., a. a. O., S. 373 f. Browning geht von einem willkürlich gewählten Einkommen der Individuen B und C aus und rechnet mit einem konstanten Wirtschaftswachstum von 100 Prozent.

9 $RN^{net} = \frac{\text{Rente}}{\text{durchschnittliches Einkommen}}$. Das Ergebnis ist durch den konstanten Beitragssatz bedingt.

10 Sofern die Entscheidung für eine umlagefinanzierte Rentenversicherung für die weiteren Generationen bindend wäre; vgl. Browning, E. K., Why the social insurance budget ..., a. a. O., S. 375; Petersen, J. H., The political economy of financing old-age pensions, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140 (1984), S. 436; Verbon, H., Public pensions: The role of public choice and expectations, in: Journal of Population Economics, Vol. 6 (1993), S. 125. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Bindung künftiger Generationen an das umlagefinanzierte System der GRV durch die Zwangsmitgliedschaft, vor allem aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das Rentenanwartschaften unter den grundgesetzlichen Eigentumsschutz des Artikel 14 GG stellt, aufrechterhalten.

- B erhielte als Rentner Zahlungen, die dem doppelten seiner mit der Rate des Wirtschaftswachstums verzinsten Beiträge entsprächen.
- A, der Rentner der ersten Periode, erhielte Zahlungen aus der umlagefinanzierten Rentenversicherung, obwohl er nie Beiträge geleistet hat. Anders formuliert würde A als „Rentner-Adam“ eine unendlich hohe Beitragsrendite erwirtschaften.

Tabelle 4:¹¹ Die umlagefinanzierte Altersversicherung im Drei-Generationen-Modell¹²

Periode	t_0	t_1	t_2	...	t_n
Einkommen Aktiver 1	$1-b$	$(1+x) \cdot (1-b)$	$(1+x)^2 \cdot (1-b)$	...	$(1+x)^n \cdot (1-b)$
Einkommen Aktiver 2	$1-b$	$(1+x) \cdot (1-b)$	$(1+x)^2 \cdot (1-b)$	...	$(1+x)^n \cdot (1-b)$
Einkommen Rentner	$2 \cdot b$	$2 \cdot b \cdot (1+x)$	$2 \cdot b \cdot (1+x)^2$	...	$2 \cdot b \cdot (1+x)^n$
Rente aufgezinsten Beitrag	$\rightarrow \infty$	2	1	...	1
Rentenniveau	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	...	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$

Diese Ergebnisse führen zu bestimmten Schlußfolgerungen im Hinblick auf Anreize zur Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung durch eine basisdemokratische Entscheidung. Für C bestünde kein Anreiz zur Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung, sofern man unterstellt, daß sich das Wirtschaftswachstum im Kapitalmarktzins niederschlägt: Durch Kapitalmarktanlagen in Höhe der Beiträge wäre sein Rentenalter auch ohne Rentenversicherung finanziell gesichert. B hätte hingegen einen Anreiz, sich in einer Abstimmung für eine umlagefinanzierte Rentenversicherung einzusetzen, da dadurch seine Beitragsrendite im Vergleich zu einer Kapitalmarktanlage verdoppelt würde. Den größten Anreiz, für eine umlagefinanzierte Rentenversicherung zu stimmen, hätte A - aufgrund seiner dann unendlich hohen Beitragsrendite. Das Ergebnis einer Abstimmung in diesem Drei-Personen-Drei-Generationen-Modell lautete folglich 2 zu 1 für die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung.

Unter den getroffenen Modellannahmen wäre dieses Abstimmungsergebnis in späteren Perioden nicht umkehrbar. Der Rentner der Periode t_n hätte Beiträge in Höhe von $(1+x)^{n-2} \cdot b + (1+x)^{n-1} \cdot b$ geleistet, die - verzinst mit der Rate des Wirtschaftswachstums - Rentenansprüche in Höhe von $2 \cdot b \cdot (1+x)^n$ begründeten. Da die Rentenlast gleichmäßig auf die Aktiven aufgeteilt würde, leisteten diese in t_n Beiträge in Höhe von $b \cdot (1+x)^n$. Diese Beiträge erfüllten in dem gewählten umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem eine Doppelrolle:

¹¹ In Anlehnung an: Browning, E. K., Why the social insurance budget ..., a. a. O., S. 374.

¹² Die von den Aktiven erhobenen Beiträge kommen in vollem Umfang dem Rentner zugute. Von Transaktionskosten wird abstrahiert.

Zum einen würden die Aktiven durch die Beitragszahlung eigene Rentenansprüche erwerben, d. h., sie sorgten für ihr Rentenalter vor. Zum anderen entbände sie die Beitragszahlung von der Pflicht, den Rentner der Periode t_n zu unterstützen. Eine Abschaffung der umlagefinanzierten Rentenversicherung wäre zwar prinzipiell denkbar: Die künftigen Rentnergenerationen müßten dann wieder - wie im „state of nature“ - durch freiwillige Zahlungen der Aktiven alimentiert werden.¹³ Die Aktiven müßten dann aber entweder zusätzlich für ihr eigenes Alter vorsorgen oder sich auf den Altruismus der nachfolgenden Generationen verlassen. Ersteres bedeutete eine Doppelbelastung der Aktiven während einer (mindestens) zweiperiodigen¹⁴ Übergangsphase, während die zweite Lösung lediglich den Ersatz des institutionalisierten durch ein ethisch motiviertes Umlageverfahren darstellte.¹⁵

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: In einem Drei-Personen-Drei-Generationen-Modell mit konstantem Wirtschaftswachstum besteht ein Anreiz zur Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung mit konstantem Beitragssatz. Anreize zur Abschaffung dieses Rentensystems in späteren Perioden sind nicht vorhanden.

3.1.2 Variable Beitragssätze

Während bisher von exogen gegebenen, über alle Perioden konstanten Beitragssätzen ausgegangen wurde, soll nun untersucht werden, welcher Beitragssatz bzw. welche Beitragssätze das ansonsten unveränderte Modell hervorbrächte, wenn diese zur Abstimmung stünden. Ausgangspunkt der Überlegungen sei die Periode t_0 , in der die Abstimmung über die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung bereits erfolgt sein soll. Stünde nun auch die Beitragshöhe zur Abstimmung, so ließe sich der Ausgang der Abstimmung in t_0 anhand der Ergebnisse zu Tabelle 4 tendenziell bestimmen.¹⁶ A und B hätten eine höhere Beitragsrendite aus der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu erwarten als C, dessen Beiträge sich mit der Rate des Wirtschaftswachstums verzinnten. Folglich hätte C kein Interesse daran, einem Beitrag zuzustimmen, der seine altruistischen Zahlungen an A überstiege. A und B hingegen profitierten umso mehr von der umlagefinanzierten Rentenversicherung, je höher der erhobene Beitragssatz ausfiel. A und B müßten demnach eigentlich für einen Beitragssatz von $b = 1$ votieren. Dieses Ergebnis wäre jedoch wegen der damit verbundenen negativen

13 Aus Vereinfachungsgründen wird unterstellt, daß die Aktiven bereit seien, einen konstanten Prozentsatz ihres Einkommens (der nach obigen Überlegungen b entsprechen muß) zur Alimentierung des Passiven zu opfern. Dadurch nähme dieser am Wirtschaftswachstum teil.

14 Längere Übergangsphasen entsprächen einer „Abschaffung auf Raten“; die Zahllast würde damit auch auf nachfolgende Generationen verlagert.

15 Einem institutionalisierten und legalisierten Umlageverfahren dürfte in der Regel mehr Vertrauen entgegengebracht werden als einem auf ethischen Motiven fundierten, da ethische Wertvorstellungen i. a. leichter und schneller zu beeinflussen sind als Rechtsvorschriften.

16 Auch hier soll zunächst davon ausgegangen werden, daß der einmal gewählte Beitragssatz über alle weiteren Perioden beibehalten wird.

Anreizwirkungen auf C nicht durchsetzbar. Klar ersichtlich ist jedoch, daß der von A und B präferierte Beitragssatz den von C gewünschten übersteigt. Das Ergebnis der Abstimmung über die Höhe des Beitragssatzes lautete folglich zwei zu eins für einen möglichst hohen Beitragssatz.¹⁷ Dieses Ergebnis führte in t_1 (t_n) dazu, daß der Beitragssatz nicht geändert würde. C (der Aktive 2) müßte in t_1 (t_n) nur noch für eine Periode Beiträge zahlen: Der Beitrag für t_0 (t_{n-1}) wäre bereits entrichtet und in t_2 (t_{n+1}) ist C (der Aktive 2) Rentner. B (der Rentner) in Periode t_1 (t_n) würde bei einer erneuten Abstimmung wiederum für einen möglichst hohen Beitragssatz stimmen, da er so eine überdurchschnittliche Rendite auf seine Beitragsleistung erhalten könnte (der Rentner der Periode t_n müßte für die Beibehaltung des hohen Beitragssatzes stimmen, da sonst seine Beitragsrendite unter die Durchschnittsrendite der Perioden t_2 bis t_{n-1} fiel).

Es bleibt also festzuhalten, daß in einer basisdemokratischen Drei-Personen-Drei-Generationen-Welt nicht nur die umlagefinanzierte Rentenversicherung selbst, sondern auch der höchstmögliche Beitragssatz eingeführt würde und daß diese Systemvariablen aufgrund der Anreize, die damit auch späteren Generationen gesetzt werden, zeitlich persistent wären.

3.1.3 Variable Gruppengrößen

Bisher wurde davon ausgegangen, daß die drei Generationen gleich stark besetzt seien, was eine Normierung der Gruppengröße auf 1 ermöglichte. Um das Modell weiter an die Realität anzunähern, soll diese Annahme jetzt aufgegeben werden. Die Generationenstärken seien nun durch k (Aktive 1), l (Aktive 2) und m (Rentner) gegeben. Der Definitionsbereich von k , l , m umfaßt die natürlichen Zahlen ohne Null.¹⁸ Innerhalb einer Generation seien identische Präferenzen gegeben. Die Beitragsleistungen der Aktiven und die Zahlungen je Rentner stellen sich dann wie in Tabelle 5 dar. Bei einer Abstimmung in t_0 über die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung stünden die drei Generationen vor folgendem Kalkül:

- Die Rentnergeneration könnte durch eine umlagefinanzierte Rentenversicherung nur gewinnen, da sie ihr Leistungen ohne Beiträge, d. h. die aus 3.1.1 bekannte, unendlich hohe Beitragsrendite verspräche.

17 Eine genaue Determinierung dieses „möglichst hohen“ Beitragssatzes ist ohne weitere Annahmen über die Nutzenfunktion des C nicht möglich.

18 Das impliziert die unendliche Kontinuität des Modells. Für ein endliches Modell mit einer „letzten Generation“ müßte der Definitionsbereich auf die natürlichen Zahlen inklusive Null erweitert werden. Die letzte Generation träte dann in $t_{\text{Ende}-3}$ ins Erwerbsleben ein. In $t_{\text{Ende}-2}$ wären $k = 0$ und $l, m > 0$, in $t_{\text{Ende}-1}$ $k = l = 0$ und $m > 0$, und in t_{Ende} wäre das Modell beendet.

- Die Aktiven der zweiten Generation stimmten für eine umlagefinanzierte Rentenversicherung, wenn die Ungleichung¹⁹

$$(1a) \quad \frac{k_1 + l_1}{m_1} \cdot (1+x) \cdot b \geq (1+x) \cdot b$$

bzw.

$$(1b) \quad k_1 + l_1 \geq m_1 = l_0$$

erfüllt wäre. Das bedeutet, die Aktiven 2 der Periode t_0 wären für die Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung, wenn die Zahl der Aktiven in t_1 die eigene Gruppengröße nicht unterschritte.

Tabelle 5: Die umlagefinanzierte Altersversicherung bei variablen Gruppengrößen

Periode	t_0	t_1	t_2	...	t_n
Beitrag je Aktivem 1	b	$(1+x) \cdot b$	$(1+x)^2 \cdot b$	...	$(1+x)^n \cdot b$
Beitrag je Aktivem 2	b	$(1+x) \cdot b$	$(1+x)^2 \cdot b$	...	$(1+x)^n \cdot b$
Leistung je Rentner	$\frac{k_0 + l_0}{m_0} \cdot b$	$\frac{k_1 + l_1}{m_1} \cdot (1+x) \cdot b$	$\frac{k_2 + l_2}{m_2} \cdot (1+x)^2 \cdot b$	...	$\frac{k_n + l_n}{m_n} \cdot (1+x)^n \cdot b$
Rente aufgezinseter Beitrag	$\rightarrow \infty$	$\frac{k_1 + l_1}{m_1}$	$\frac{k_2 + l_2}{2 \cdot m_2}$	...	$\frac{k_n + l_n}{2 \cdot m_n}$
Rentenniveau	$\frac{k_0 + l_0}{m_0} \cdot \frac{b}{1-b}$	$\frac{k_1 + l_1}{m_1} \cdot \frac{b}{1-b}$	$\frac{k_2 + l_2}{m_2} \cdot \frac{b}{1-b}$	...	$\frac{k_n + l_n}{m_n} \cdot \frac{b}{1-b}$

- Die Aktiven der ersten Generation stimmten für eine Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung, wenn die Ungleichung

$$(2a) \quad \frac{(k_2 + l_2)}{m_2} \cdot (1+x)^2 \cdot b \geq 2 \cdot (1+x)^2 \cdot b$$

erfüllt wäre. Da $k_0 = l_1 = m_2$ und $k_1 = l_2$ vereinfacht sich (2a) zu

$$(2b) \quad k_0 \leq \frac{1}{2} \cdot (k_1 + k_2).$$

Das bedeutet, daß die Aktiven der ersten Generation in t_0 für eine umlagefinanzierte Rentenversicherung stimmten, wenn die Generationen der Neuerwerbstätigen der beiden Folgeperioden im Durchschnitt mindestens so stark besetzt wären wie die eigene.²⁰

19 Die Ungleichung fordert, daß die Erträge aus dem Umlageverfahren die Erträge einer gleich hohen Kapitalmarktanlage nicht unterschreiten dürfen, wobei wieder unterstellt wurde, daß der Kapitalmarktzins das Wirtschaftswachstum widerspiegelt.

20 Die Kenntnis der Gruppenstärke(n) der nächsten beiden Perioden wird somit implizit vorausgesetzt.

Die Erfüllung der Relation (1b) *oder* (2b) reicht allerdings nicht aus, um die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung zu gewährleisten: Die Aktivengeneration 1 bzw. 2 hätten zusammen mit den Rentnern nicht zwangsläufig eine Stimmenmehrheit.²¹ Einen Überblick über die in diesem Modellrahmen möglichen Ergebnisse gibt Tabelle 6.

Tabelle 6: Abstimmungsergebnisse bei variabler Gruppengröße

Pro Stimmen	m	l+m	k+m	k+l+m
Bedingungen	$l_0 > k_1 + l_1$ \wedge $k_0 > \frac{1}{2} \cdot (k_1 + k_2)$	$l_0 \leq k_1 + l_1$ \wedge $k_0 > \frac{1}{2} \cdot (k_1 + k_2)$	$l_0 > k_1 + l_1$ \wedge $k_0 \leq \frac{1}{2} \cdot (k_1 + k_2)$	$l_0 \leq k_1 + l_1$ \wedge $k_0 \leq \frac{1}{2} \cdot (k_1 + k_2)$
Einführung bei	$m > k + l$	$l + m > k$	$k + m > l$	„immer“ ²²

Ist die Entscheidung für die umlagefinanzierte Rentenversicherung einmal getroffen, wäre sie auch bei variabler Gruppengröße kaum umkehrbar. Die Rentner wie die Aktiven der zweiten Generation des betrachteten Zeitpunkts wären zwei bzw. eine Periode zuvor über die künftigen Generationenstärken informiert gewesen und hätten sich unter diesen Prämissen beim Eintritt in das Erwerbsleben für die umlagefinanzierte Rentenversicherung ausgesprochen. Zum betrachteten Zeitpunkt hätten sie bereits Beiträge geleistet. Eine Abschaffung des Umlageverfahrens bedeutete deren Verlust. Somit würden die Rentner und die Aktiven der zweiten Generation in t_s immer gegen die Abschaffung der umlagefinanzierten Rentenversicherung opponieren. Eine Systemänderung wäre nur möglich, wenn $k_s > l_s + m_s$ gälte, die Neuerwerbstätigen also über die Stimmenmehrheit verfügten und $k_s > \frac{1}{2} \cdot (k_{s+1} + k_{s+2})$, d. h., wenn die durchschnittliche Zahl der Neuerwerbstätigen in den nächsten beiden Perioden abnähme.²³

Schließlich soll noch bemerkt werden, daß die Entscheidungen über eine umlagefinanzierte Rentenversicherung nicht beitragsabhängig wären, wie (1b) und (2b) zeigen. Folglich ginge die Einführung des Umlageverfahrens mit einem „möglichst hohen“ Beitragssatz einher²⁴, da die Gewinne aus dieser Finanzierungsform umso größer ausfielen, je höher die Beiträge wären. Allerdings könnte in diesem Modellrahmen nicht mehr ohne weiteres davon ausgegangen

21 Prinzipiell wäre die Analyse auch mit einer qualifizierten Mehrheitsregel durchführbar. Der Einfachheit halber soll jedoch von der einfachen (absoluten) Mehrheitsregel ausgegangen werden.

22 Bei Vorliegen der Bedingungen, da $k + l + m$ die Bevölkerungsgesamtheit repräsentiert.

23 Stünden einer ersatzlosen Enteignung der Rentner und Aktiven der zweiten Generation gesetzliche oder ethische Regeln entgegen, stimmte die Generation der Neuerwerbstätigen nur dann für eine Abschaffung der umlagefinanzierten Rentenversicherung, wenn das Verhältnis Rente zu Beitrag im Umlageverfahren das Verhältnis Rente zu Eigenvorsorge zuzüglich Ausgleichszahlungen an die „Enteigneten“ unterschritt.

24 Eine genaue Determinierung ist wiederum nicht möglich.

werden, daß dieser Beitragssatz über alle Perioden konstant gehalten würde.²⁵ Wie Tabelle 5 zeigt, führt $b = \bar{b}$ bei variablen Gruppengrößen zu variablen Nettorentenniveaus. Soll das Rentenniveau - beispielsweise aufgrund gesellschaftlicher Übereinkünfte - konstant gehalten werden, müßten die Beitragssätze einem Anpassungsmechanismus unterworfen werden, der die Änderung der Gruppengrößen ausgleicht. Dann würde die Entscheidung über pro und contra Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung allerdings auch nicht mehr nach (1b) und (2b) getroffen.²⁶

3.1.4 Variables Wirtschaftswachstum

Für variable Raten des Wirtschaftswachstums läßt sich grundsätzlich wie im Grundmodell argumentieren: Die Rentnergeneration wäre immer an einer Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung interessiert, da sie so Leistungen ohne Beiträge erhielte. Die Aktiven sparten gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren die Zusatzausgaben für die Alimentierung der Rentner bzw. sicherten ihre ethisch motivierten Ansprüche gegenüber den nachfolgenden Generationen institutionell ab. Die Einkommenssituation der Drei-Generationen-Gesellschaft stellt sich dann wie in Tabelle 7 dar.

Tabelle 7: Die umlagefinanzierte Altersversicherung bei variablem Wirtschaftswachstum

Periode	t_0	t_1	t_2	t_3	...	t_n
Einkommen Aktiver 1	$1-b$	$(1+x_1) \cdot (1-b)$	$(1+x_1) \cdot (1+x_2) \cdot (1-b)$	$(1-b) \cdot \prod_{i=1}^3 (1+x_i)$	...	$(1-b) \cdot \prod_{i=1}^n (1+x_i)$
Einkommen Aktiver 2	$1-b$	$(1+x_1) \cdot (1-b)$	$(1+x_1) \cdot (1+x_2) \cdot (1-b)$	$(1-b) \cdot \prod_{i=1}^3 (1+x_i)$	...	$(1-b) \cdot \prod_{i=1}^n (1+x_i)$
Einkommen Rentner	$2 \cdot b$	$2 \cdot (1+x_1) \cdot b$	$2 \cdot (1+x_1) \cdot (1+x_2) \cdot b$	$2 \cdot b \cdot \prod_{i=1}^3 (1+x_i)$	...	$2 \cdot b \cdot \prod_{i=1}^n (1+x_i)$
Rente aufgez. Beitrag	$\rightarrow \infty$	2	1	1	...	1
Rentenniveau	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$	...	$\frac{2 \cdot b}{1-b}$

Bei konstanten Gruppengrößen stimmten die Aktiven 2 in t_0 für die umlagefinanzierte Rentenversicherung, falls:²⁷

-
- 25 Es sei denn, die künftigen Generationen werden vertraglich gebunden. Da jedoch bei Vertragsbruch künftige Generationen sich selbst dafür sanktionieren müßten, ist die Durchsetzbarkeit solcher Verträge fraglich.
- 26 Die Beitragssätze in (1a) und (2a) müßten dann zeitindiziert werden. Auf eine detaillierte Ausführung dieser Modellvariante wird hier verzichtet.
- 27 Implizite Voraussetzung ist wiederum, daß das Wirtschaftswachstum dem Kapitalmarktzins entspricht.

$$(3) \quad b \cdot (1 + x_1) \leq 2 \cdot b \cdot (1 + x_1), \text{ d.h.: } b \leq 2 \cdot b,$$

was immer der Fall wäre. Die Aktiven 1 befürworteten die umlagefinanzierte Rentenversicherung in t_0 , falls:

$$(4) \quad 2 \cdot b \cdot (1 + x_1) \leq 2 \cdot b \cdot (1 + x_1),$$

wobei immer das Gleichheitszeichen gilt. Das bedeutet, daß die umlagefinanzierte Rentenversicherung in diesem Fall auch mit den Stimmen der Neuerwerbstätigen eingeführt würde. Da auch hier die Entscheidung unabhängig von der Beitragshöhe wäre, implizierte die Einführung der umlagefinanzierten Rentenversicherung auch in diesem Modellrahmen möglichst hohe Beitragssätze.

Erweiterungen dieses Modells, beispielsweise um variable Gruppengrößen, bringen keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse. Grundsätzlich bleibt für alle Modellvarianten festzuhalten, daß die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung in einer basisdemokratischen Gesellschaft nur in wenigen Fällen verhindert wird. Die Begünstigung der „Anfangsgeneration“ und demographische Gesellschaftsmerkmale fördern die Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung²⁸, während die potentielle Doppelbelastung bzw. Enteignung bei einer eventuellen späteren Abschaffung des Umlageverfahrens dessen Kontinuität in den meisten Fällen sicherstellt.

Eine direkte Übertragung der Modellergebnisse auf die heutige Situation der GRV ist nicht möglich, da die Bundesrepublik Deutschland keine Basisdemokratie ist. Auch die Existenz früherer Formen der GRV wie die Bismarcksche Invaliditäts- und Altersversicherung kann in diesem Modellrahmen aus denselben Gründen nicht erklärt werden. Einen begrenzten Erklärungswert besitzt das Modell allerdings im Hinblick auf die soziale Sicherung in Zünften oder Knappschaften des frühen 19. Jahrhunderts²⁹, die den Grundstein zur GRV legten. Allerdings kann auch bei diesen Gesellschaften nicht immer von Basisdemokratien gesprochen werden: Die knappschaftlichen Regelungen wurden oft obrigkeitsstaatlich durchgesetzt und differenzierten die „Gesellschaft“ nach ständigen und unständigen Mitgliedern. Zum damaligen Zeitpunkt ging es weniger um die Absicherung des Risikos Alter; dazu hatte dieses Risiko zu geringer Relevanz. Wichtiger war - vor allem aufgrund der Arbeitsbedingungen - das Risiko Invalidität. Ein in dieser Hinsicht geändertes Ziel beeinflusst die Modellergebnisse jedoch nicht;

28 Und damit verbunden auch „möglichst hohe“ Beitragssätze.

29 Vgl. Kapitel 1.

für die Nachfrage nach Versorgungsleistungen ist es letztendlich gleichgültig, ob die Nicht-Erwerbsfähigkeit während des Rentenbezugs auf Alter oder Invalidität beruht.³⁰

3.2 Rentenversicherung in einer repräsentativen Demokratie

In einem weiteren Schritt soll nun untersucht werden, inwiefern die aktuelle Situation der GRV durch die Regierungsform der Bundesrepublik Deutschland - die repräsentative Demokratie - erklärt werden kann. Dabei spielen die Wähler, die Politiker und die Interessengruppen die herausragenden Rollen.

Weshalb kommt es überhaupt zu einer Staatsform wie der repräsentativen Demokratie? Schließlich könnten gesellschaftliche Belange auch basisdemokratisch gelöst werden - wie am obigen Beispiel ausgeführt wurde. Dazu ist zunächst festzuhalten, daß eine Gesellschaft wie die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ein höchst umfangreiches Konglomerat multipler Interessen ist. Wollte man in einer solchen inhomogenen, großen Gruppe die gesellschaftlichen Belange basisdemokratisch regeln, würde das erfordern, daß alle über alles abstimmen.³¹ Bei der Vielfalt der Interessen von mehreren zehn Millionen Stimmberechtigten würde wohl selbst die Einführung des 25-Stunden-Tages - über die natürlich auch abzustimmen wäre - den Gesellschaftsmitgliedern nicht genug Zeit geben, an allen Abstimmungen teilzunehmen.³² Mueller formuliert dieses Problem einfach und griffig:

„With large number of voters and issues, direct democracy is impossible.“³³

Die repräsentative Demokratie senkt die Koordinationskosten³⁴ durch die - zeitlich auf eine Wahlperiode begrenzte - Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf eine „kleine Gruppe“³⁵, in der Einigungen leichter zu erreichen sind und Abstimmungen kostengünstiger durchgeführt werden können. Die einzige gesellschaftliche Abstimmung ist dann diejenige über die Regie-

30 Eine Änderung, die bei Berücksichtigung des Risikos Invalidität am Modell vorgenommen werden müßte, wäre die Möglichkeit des Übergangs von jeder Erwerbstätigengeneration in die Rentnergeneration, die für die betreffenden Individuen dann natürlich länger dauern würde. Eine ähnliche Änderung wäre allerdings auch notwendig, wenn man das Modell mit Altersrenten der Realität annähern und flexible Altersgrenzen berücksichtigen würde. Das würde die Ergebnisse wohl im Detail, nicht aber im Grundsatz ändern.

31 Sofern eine Nichtteilnahme an Abstimmungen ausgeschlossen ist.

32 Die zeitliche Restriktion muß beim eigentlichen Wahlakt nicht bindend sein. Unterstellt man aber, daß die Wähler gerne wissen möchten, wofür bzw. wogegen sie stimmen, und welche Folgen ihre Wahlentscheidung bzw. der Wahlausgang hat, müssen sie sich informieren, was sie Zeit (und eventuell auch Geld) kostet, wodurch die Restriktion wieder bindend wird; vgl. Downs, A., *An economic theory of democracy*, Cambridge University Press 1957, S. 209.

33 Mueller, D. C., *Public Choice II*, Cambridge University Press 1989, S. 179.

34 Darunter werden hier Informations- und sonstige Transaktionskosten gefaßt, die im Zusammenhang mit einer Abstimmung entstehen.

35 Eine solche „kleine Gruppe“ kann sowohl eine einzelne Partei als auch eine Koalition sein; vgl. Downs, A., a. a. O., S. 23 f.

rung, d. h. die Politikerwahl. Diese Singularität der gesellschaftlichen Entscheidung ist ausdrückliches Merkmal einer *rein* repräsentativen Demokratie, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland auf bundesstaatlicher Ebene verwirklicht ist. Mischformen ermöglichen eine Ausweitung der Wahlthemen (Bsp.: Schweiz).

3.2.1 Die polit-ökonomischen Grundlagen

3.2.1.1 Das Wahlverhalten

Da in dieser Untersuchung die GRV in der Bundesrepublik Deutschland analysiert werden soll, wird in diesem Abschnitt von dem modellhaften Abbild der bundesdeutschen Demokratie, der demokratischen Regierungsform im Sinne von Downs³⁶, ausgegangen: Alle Wahlberechtigten können einer Partei oder einer Koalition ihre Stimme geben und so eine Vielzahl von Einzelentscheidungen durch Delegation auf eine Wahlentscheidung reduzieren.³⁷ Wähler und (Partei-)Politiker verhalten sich rational in dem Sinne, daß ihrem Verhalten primär eigennützige Absichten zugrunde liegen.³⁸ Dies impliziert, daß Wähler und Politiker Nutzenmaximierer sind; diese grundlegende individuelle Zielgröße hängt somit nicht von der Funktion ab, die ein Individuum im (demokratischen) politischen Willensbildungsprozeß wahrnimmt. Politiker maximieren ihren Nutzen durch die Wahl in ein politisches Amt, das mit einem hohen Einkommen, Ansehen oder Entscheidungsgewalt verbunden ist. Um gewählt zu werden, müssen sie politische Programme aufstellen, die den Wähler für sie einnehmen, d. h., die dem Wähler einen hohen Nutzen stiften.³⁹ Die umgekehrte Kausalität - Politiker müssen Wahlen gewinnen, um politische Programme aufstellen (und verwirklichen) zu können - wird aufgrund obiger Argumentation abgelehnt:

„Parties formulate policies in order to win elections, rather than to win elections in order to formulate policies.“⁴⁰

Die Nutzenfunktion des Wählers⁴¹ unterscheidet sich offensichtlich von der des Politikers, denn sonst würde auch er ein politisches Amt anstreben. Die Entscheidung gegen eine politische Laufbahn bzw. eine Kandidatur kann vielfältige Ursachen haben; letztlich lassen sich diese aber alle auf die Feststellung komprimieren, daß der „Nur“-Wähler seinen Nutzen in

36 Vgl. Downs, A., a. a. O., S. 23 f.

37 Damit sinken dann auch die mit den Wahlentscheidungen entstehenden Informations- und sonstige Transaktionskosten.

38 Auch altruistisches Verhalten kann eigennützige Absichten verfolgen; vgl. Downs, A., a. a. O., S. 27 f.

39 Von einer Maximierung des Wählernutzens durch entsprechend ausgestaltete Programme kann aufgrund der Heterogenität der Wählerwünsche (bzw. -nutzen) nicht ausgegangen werden.

40 Downs, A., a. a. O., S. 28.

41 Genauer müßte man sagen: des „Nur“-Wählers, da der Politiker durch seine Ambitionen sein Wahlrecht nicht verliert.

dieser Funktion höher einschätzt als den Nutzen, welchen er als gewählter Politiker erreichen könnte.

Der Wähler steht in einer repräsentativen Demokratie vor zwei Entscheidungen:

- Soll er überhaupt wählen?
- Wen bzw. welche Partei soll er wählen?

Die erste Frage stellt auf die Problematik des politischen Einflusses auf den Wahlausgang ab. Wie oben dargestellt wurde, dient die repräsentative Demokratie aus ökonomischer Sicht vor allem der Senkung von Koordinationskosten in großen Gruppen. In einer großen Gruppe geht aber der Einfluß einer individuellen Wahlentscheidung auf den Wahlausgang gegen Null.⁴² Unterstellt man, daß der Wahlakt nicht kostenlos ist⁴³, gibt es folglich für den Einzelnen keinen Anreiz, überhaupt zu wählen - es sei denn, er zieht aus dem Wahlakt selbst oder damit verbundenen Aktionen⁴⁴ einen Nutzen. Die individuelle Wahlentscheidung hängt somit von

- den Kosten der Wahl $C(\phi)$ ⁴⁵,
- dem Nutzen aus dem Wahlakt selbst $U_i(\phi)$ und
- dem Nutzen, den ein von ihm beeinflusster Wahlausgang für ihn hat $\tilde{U}(\phi)$,

ab. Die Entscheidung über eine Wahlbeteiligung wird anhand der Summe dieser Variablen getroffen, wobei $\tilde{U}(\phi)$ mit der Wahrscheinlichkeit zu gewichtet ist, daß das Individuum den Wahlausgang beeinflusst (p):

$$(5) \quad \Pi = p \cdot \tilde{U}(\phi) + U_i(\phi) - C(\phi).$$

Die Entscheidung für eine Wahlbeteiligung fällt bei $\Pi > 0$. Da Π aber einen Überschuß des (bewerteten) Nutzens über die Kosten darstellt, wird ein nutzenmaximierender Wähler versuchen, Π zu maximieren. Als Bedingung erster Ordnung ergibt sich:

$$(6) \quad p \cdot \frac{\partial \tilde{U}}{\partial \phi} + \frac{\partial U_i}{\partial \phi} - \frac{\partial C}{\partial \phi} = 0.$$

Berücksichtigt man nun noch, daß $p \approx 0$, so verhält sich ein rationaler Wähler nach dem Muster.⁴⁶

42 Es sei denn, die Wahl geht „knapp“ aus; vgl. Mueller, D. C., a. a. O., S. 349 f.

43 Schließlich muß zumindest Zeit dafür aufgewendet werden.

44 Diese können sowohl den Spaziergang zum Wahllokal als auch die Informationsgewinnung vor der Wahlentscheidung umfassen.

45 ϕ ist hierbei eine Variable, die alle „wahlrelevanten“ Aktionen wie beispielsweise Informationsgewinnung, Weg zum Wahllokal etc. zusammenfaßt. Informationen sind darunter der wichtigste Parameter.

46 Mit den erwähnten Ausnahmen; vgl. Mueller, D. C., a. a. O., S. 349 f.

$$(7) \quad \frac{\partial U_i}{\partial \phi} = \frac{\partial C}{\partial \phi}.$$

Er sucht also einen Ausgleich der aus der Wahl resultierenden Grenzkosten mit dem Grenznutzen aus der Wahlbeteiligung zu erreichen.

Die Antwort auf die Frage, für wen bzw. für welche Partei der Wähler stimmen soll, wenn die Kosten der Wahlbeteiligung den Nutzen daraus nicht überschreiten, baut auf den obigen Ausführungen auf. In Anlehnung an Downs soll hier von einem minimal informierten Wähler ausgegangen werden, der lediglich weiß, daß eine Wahl ansteht.⁴⁷ Weitere Informationen über die Alternativen bei der Wahlentscheidung verursachen dem Wähler Kosten.⁴⁸ Da über den Grenznutzen, den der Wähler aus den Wahlinformationen selbst zieht, nichts bekannt ist, in der Realität das Phänomen des Nicht-Wählens aber beträchtliche Ausmaße hat⁴⁹, kann von einem relativ geringen Wert⁵⁰ dieses Grenznutzens ausgegangen werden. Dann verschüfe sich der Wähler gemäß (7) aber nur solche Informationen, die ihm geringe Grenzkosten verursachen: Da sowohl entgeltliche als auch unentgeltliche Informationen „Zeitkosten“ verursachen, hielte sich der Wähler in erster Linie an unentgeltliche Informationen, da deren Grenzkosten bei inhaltlicher Identität um die pekuniären Zahlungen geringer wären. Solche unentgeltlichen Informationen fließen dem Wähler aus verschiedenen Quellen zu. Die zur Wahl stehenden Alternativen, d. h. die Politiker und Parteien, liefern selbst unentgeltliche Informationen, beispielsweise in Form von Wahlwerbung. Aber auch die Medien, wie Rundfunk und Fernsehen, liefern unentgeltliche Informationen.⁵¹ Gespräche im Kollegen- und Bekanntenkreis können ebenfalls als unentgeltliche Informationsquelle genutzt werden.⁵² Auf dieser Grundlage trifft der Wähler dann seine Wahlentscheidungen.

3.2.1.2 Medianwählermodelle

Bei der Betrachtung einer repräsentativen Demokratie und der damit verbundenen Wahlverfahren spielt der sogenannte Medianwähler eine besondere Rolle. Der Median ist ein Lagemaß der deskriptiven Statistik. Er ist dadurch charakterisiert, daß jeweils 50% der Merkmalsträger einen Merkmalsbetrag größer oder gleich bzw. kleiner oder gleich dem Medianwert aufwei-

47 Vgl. Downs, A., a. a. O., S. 215.

48 Diese Kosten müssen nicht pekuniärer Art sein: Auch für unentgeltliche Informationen muß Zeit aufgewendet werden.

49 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995. Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1995, Köln 1995, Tabelle 126.

50 Eine genaue Quantifizierung ist nicht möglich und bei der Heterogenität der Wählerpräferenzen auch nicht sinnvoll.

51 Die pekuniären Aufwendungen für Medieninformation (Anschaffungskosten und Gebühren) stellen Fixkosten dar, welche die marginalgrößenorientierte Entscheidungsregel (7) des Wählers nicht tangieren.

52 Hierbei ergibt sich jedoch ein „Trittbrettfahrer“-Problem: Verlassen sich alle Wähler auf die anderen als Informationsquelle, versagt deren informative Funktion.

sen. Die Abweichungen vom Median innerhalb der „Größer“- bzw. „Kleiner“-Gruppe spielen für seine Bestimmung keine Rolle. Der in polit-ökonomischen Modellen häufig verwendete Einkommensmedian ist demnach so definiert, daß 50% der betrachteten Bevölkerungsgesamtheit ein Einkommen größer oder gleich bzw. kleiner oder gleich dem des Einkommensmedians erzielen. Bei einem wahlbeherrschenden Thema, eingipfligen Wählerpräferenzen sowie einfachem Mehrheitsentscheid kommen Medianwählermodelle zu dem Ergebnis: Der Wettbewerb zwischen den politischen Institutionen sichert einen politischen Output gemäß den Präferenzen des Medianwählers.⁵³ Politiker sind am Gewinn von Wahlen interessiert, weil ihnen das Wahlamt Einkommen, Ansehen und Macht verschafft, woraus sie definitionsgemäß Nutzen ziehen.⁵⁴ Um gewählt zu werden, müssen sie die Wähler von sich überzeugen. Nach dem obigen Kalkül ist dies in der Regel nur durch unentgeltliche Informationen möglich.⁵⁵ Politiker bzw. Parteien gewinnen die Wahl, wenn sie die Mehrheit der Stimmen erhalten. Unter bestimmten Voraussetzungen führt dieses Ziel dazu, daß die zur Wahl stehenden Parteien identische Programme aufstellen, die sich am wahlentscheidenden Medianwähler orientieren.⁵⁶ Sind die dafür notwendigen Voraussetzungen nicht gegeben, kann die Parteiprogmatik von den Interessen des Medianwählers abweichen.⁵⁷

In vielen Medianwählermodellen wird der Medianwähler zu einem Einkommensmedian simplifiziert. Eine solche Einschränkung ist bei einer Analyse der GRV nicht sinnvoll. Die GRV sichert das Einkommen der Versicherten im Alter (bzw. bei Invalidität und Tod) ab. Da in nahezu allen bekannten Rentenversicherungssystemen - in jedem Fall aber in der bundesdeutschen GRV - während des gesamten Erwerbslebens Beiträge entrichtet werden und mit jeder Beitragszahlung der Rentenanspruch des Versicherten steigt, kann angenommen werden:

-
- 53 Dieser Output wird oft mit der Produktion öffentlicher Güter gleichgesetzt. Das ist jedoch nicht akzeptabel, da Regierungen auch in der Produktion privater Güter engagiert sind - die Ausführungen in Kapitel 2 zum Gutscharakter der GRV (öffentlich oder privat) zeigen dies ebenso wie in vielen staatlichen Betrieben durchgeführte Privatisierungsprogramme.
 - 54 Zwar ist i. a. schon die Wahl in eine Volksvertretung mit einem überdurchschnittlichen Einkommen verbunden. Ansehen, Macht und Einkommen eines Politikers sind aber unvergleichlich größer, wenn er der Regierungspartei, evtl. sogar dem Regierungskabinett, angehört.
 - 55 Den Nutzen aus dem Wahlakt selbst können die Parteien nicht beeinflussen. Folglich muß ihre Wahltaktik auf der Kostenseite ansetzen. Neben den unentgeltlichen Informationen der Parteien („Wahlpropaganda“) können nach obiger Definition von ϕ darunter auch Fahrdienste der Parteien am Wahltag gefaßt werden, den in der Bundesrepublik Deutschland die meisten Parteien für bestimmte Wählerkreise anbieten.
 - 56 Vgl. Rowley, C. K., The relevance of the median voter theorem, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140 (1984), S. 105. Rowley kommt in Ausarbeitung der Downs'schen Grundlagen zu insgesamt 11 notwendigen Voraussetzungen für die Gültigkeit des Medianwählertheorems.
 - 57 So beispielsweise bei mehrgipfligen Präferenzen, Stammwählern (Loyalität) etc.; vgl. Mueller, D. C., a. a. O., S. 217 ff.; Bernholz, P./Breyer, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen 1994, S. 106 ff.

(8) Ansprüche an die Rentenversicherung = $f(\text{Alter})$.⁵⁸

Daher kann bei einer Modellierung des Medianwählertheorems im Rahmen einer GRV-Analyse das Einkommen nicht der entscheidende Faktor für die Identifizierung des Medians sein. Der für Entscheidungen im Hinblick auf die GRV relevante Medianwähler ist vielmehr der Median über die Altersverteilung. Dieser ist so zu definieren, daß jeweils 50% der betrachteten Bevölkerungsgesamtheit jünger oder gleich alt bzw. älter oder genauso alt wie der Altersmedian sind. Überträgt man diese Überlegungen auf die bekannten Medianwählermodelle, so gelangt man zu dem Schluß: Der Wettbewerb zwischen den Parteien sichert bei einfachen Mehrheitsentscheiden über Rentenversicherungsangelegenheiten die Orientierung an den Präferenzen des Altersmedians.⁵⁹

Der wahlentscheidende Altersmedian steht nun vor dem Problem, daß Kosten (Beiträge) und Nutzen (Rente) der (umlagefinanzierten) Rentenversicherung zeitlich auseinanderfallen:

„The temporal separation of costs and benefits makes the decision to support the system tricky.“⁶⁰

Dieser Tatsache könnte bei der Berechnung des Zeitwertes des Rentenversicherungsvermögens durch die Berücksichtigung eines angemessenen Zinsfußes Rechnung getragen werden. Bei der umlagefinanzierten Rentenversicherung kommt jedoch hinzu, daß die Versicherten nur für die Beiträge selbst verantwortlich sind. Die Rentenleistungen werden von nachfolgenden Generationen finanziert. Daher muß bei der Berechnung des Rentenvermögens neben dem (Kapitalmarkt-)Zins auch die Kreditwürdigkeit künftiger Generationen berücksichtigt werden. Die umlagefinanzierte Rentenversicherung stellt schließlich nichts anderes dar als die Gewährung eines Kredits an die „Alten“, der in den Folgeperioden durch die „neuen Jungen“ unter Gewährung eines neuen Kredits getilgt wird.⁶¹ Das voraussichtliche Verhalten dieser „neuen Jungen“ spielt also eine wichtige Rolle bei der Entscheidung des Altersmedians über Parame-

58 Diese Annahme resultiert aus der Argumentationskette:

Ansprüche an die Rentenversicherung = $g(\Sigma \text{ Beiträge})$ und $\Sigma \text{ Beiträge} = h(\text{Lebenserwerbseinkommen})$.

Da das Lebenserwerbseinkommen i. d. R. bis zur Verrentung mit dem Alter steigt (sofern der Versicherte einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht) kann gefolgert werden:

Ansprüche an die Rentenversicherung = $f(\text{Alter})$.

Diese Beziehung gilt für alle Risiken, die von der GRV versichert werden. Durch die Beitragsbemessungsgrenze steigt die Summe der Beiträge zwar nicht notwendigerweise im gleichem Maß wie das Erwerbseinkommen. Diese Einschränkung ist jedoch für die weitere Argumentation ohne Belang.

59 Andere Modelleinflußgrößen wie beispielsweise die unterschiedliche Wahlbeteiligung in verschiedenen Altersklassen oder eine eventuelle Variabilität des Wahlmündigkeitsalters werden an dieser Stelle nicht behandelt, da sie die Analyse zu sehr verkomplizieren.

60 Sjöblom, K., Voting for social security, in: Public Choice, Vol. 45 (1985), S. 257.

61 Vgl. für eine ähnliche Argumentation Külp, B., Unterschiedliche Finanzierungsformen der gesetzlichen Rentenversicherung und ihr Einfluß auf die Verteilung zwischen den Generationen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 36. Jg. (1991), S. 40.

ter einer GRV.⁶² Besonderes Interesse wird in der Literatur den Reaktionen künftiger Beitragszahler auf veränderte Beitragslasten zuteil.⁶³ Dabei wird in der Regel kaum auf lohninduzierte und damit absolute Beitragsänderungen eingegangen. Das hat seinen Grund darin, daß sich Lohnänderungen in den meisten Industrieländern - so auch in der Bundesrepublik Deutschland - über gesetzliche geregelte Mechanismen in der Rentenhöhe niederschlagen. Absolute Beitragsänderungen durch Lohnvariationen werden so automatisch erfaßt.⁶⁴ Bedeutender im Hinblick auf veränderte Beitragslasten sind demographische Veränderungen, die sich an der Nettoreproduktionsrate der Bevölkerungsgesamtheit ablesen lassen und die relative Beitragsänderungen verursachen.⁶⁵ Einfache Überlegungen hierzu führen zu folgenden Schlußfolgerungen: Bei einem Reproduktionsverhalten, das zu einer konstanten Bevölkerungszahl führt (Nettoreproduktionsrate = 1), blieben c. p. die ökonomischen Bedingungen unverändert. Wenn sich nun die aktuelle Beitragszahlergeneration für einen bestimmten Parametermix bezüglich der GRV entschieden hätte, bestünde bei gleicher Präferenzstruktur für Nachfolgenerationen kein Anreiz, die einmal gewählte Parameterkonstellation zu ändern. Nettoreproduktionsraten > 1 bedeuten Bevölkerungswachstum. Das bedeutete für die neuen Rentner - bei gleichen Beitragssätzen für die Beitragszahler - ein höheres mögliches Rentenniveau. Dem stünde aber entgegen, daß sich bei Nettoreproduktionsraten > 1 die Bevölkerung im Durchschnitt verjüngte und damit auch der Altersmedian jünger würde.

„Because the median voter is middle aged ...“⁶⁶

„... an individual will increasingly favor an increase in the tax rate as he becomes older since he must then pay higher taxes for a shorter number of years before receiving the higher transfer that this tax rate accomplishes.“⁶⁷

Im Umkehrschluß ergibt sich: Je weiter der Median vom Renteneintrittsalter entfernt ist, desto geringer ist sein Anreiz, für eine Rentenversicherung, deren Ausweitung oder deren Beibehaltung zu stimmen.

Nettoreproduktionsraten < 1 bedeuten eine schrumpfende, im Durchschnitt alternde Bevölkerung und somit einen tendenziell älter werdenden Altersmedian. In einer solchen Situation würde der Median zu einem „near-beneficiary“ oder sogar zu einem „beneficiary“, welcher an

62 Vgl. dazu Petersen, J. H., a. a. O., S. 432 und 436.

63 Vgl. Verbon, H., a. a. O., S. 126.

64 Vgl. Schulenburg, J.-M. Graf von der, Demographischer Wandel, intergenerationale Gerechtigkeit und Stabilität des Generationenvertrages, in: Gahlen, B. u. a. (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen 1990, S. 271.

65 Vgl. Jäger, N., Die Umstellung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf ein partiell kapitalgedecktes Finanzierungsverfahren (Diss.), Frankfurt 1990, S. 3 f.

66 Sjöblom, K., a. a. O., S. 257.

67 Browning, E. K., Why the social insurance budget ..., S. 375. Vgl. dazu auch Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, Family ties and social security in a democracy, in: Public Choice, Vol. 67 (1990), S. 155.

der Einführung, der Ausweitung bzw. dem Erhalt eines umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems interessiert wäre. Allerdings könnte auch in dieser Lage die Beitragsbelastung der Zahlenden nicht unendlich weit getrieben werden. Ausweichreaktionen müßten ab einer nicht näher identifizierbaren Belastungsschwelle⁶⁸ erwartet werden.⁶⁹

Im Zeitalter der Industrialisierung - der Geburtsstunde vieler Sozialversicherungssysteme - befanden sich neben der Bundesrepublik Deutschland auch die meisten anderen heutigen Industrieländer in einer Situation steigender und sich verjüngender Population.⁷⁰ In dieser Situation, die durch den Begriff „Alterspyramide“ beschrieben werden kann, ist eine umlagefinanzierte Rentenversicherung in der Lage, die Beitragsbelastung künftiger Generationen konstant zu halten.⁷¹ Heute befinden sich die meisten Industrieländer - auch die Bundesrepublik Deutschland - in einer demographischen Situation, die durch den Begriff „Altersbaum“ gekennzeichnet werden kann.⁷² Sinkende Fertilität und Mortalität verlagern den Altersmedian nach oben. Migrationsbewegungen sind meist (aus politischen Gründen) nicht ausreichend, um dieser Entwicklung nachhaltig entgegenwirken zu können.⁷³

Von einigen Ökonomen wird das Phänomen sinkender Fertilität nicht nur unter dem Aspekt sich ändernder relativer Beitragslasten, sondern auch unter dem Aspekt öffentlicher Güter betrachtet.⁷⁴ Da durch die GRV intrafamiliäre Risikovorsorge in den Hintergrund tritt, sinkt der Anreiz, Familien zu gründen. Die Versichertengemeinschaft muß auch für die Rentenansprüche aufkommen, die Versicherte ohne Kinder erwirtschaften. Die Risikovorsorge wird somit entindividualisiert und erhält Eigenschaften eines öffentlichen Gutes.⁷⁵ Für die Versicherten ohne Kinder tritt somit ein „moral hazard der GRV“ in Form der Kinderlosigkeit an die Stelle des in Kapitel 2 beschriebenen moral hazard der Sozialhilfe. Die damit verbundenen Verteilungswirkungen zugunsten Kinderloser sind besonders fraglich, wenn man beachtet, daß die größten Vorteile den *DINKS*, d. h. den *Double-Income-No-KidS*, erwachsen.⁷⁶ Da

68 Bei individuell verschiedenen Präferenzstrukturen kann diese unterschiedlich hoch sein.

69 Beispielsweise Schwarzarbeit, die von der GRV nicht erfaßt werden kann.

70 Vgl. Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 271.

71 Bei sehr starker Verjüngung der Population - beispielsweise durch stark erhöhte Fertilität oder steigende Mortalität älterer Menschen - ist auch eine absolute und relative Entlastung künftiger Generationen denkbar; vgl. Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 275.

72 Vgl. dazu Institut der Deutschen Wirtschaft, 1995 ..., a. a. O., Tabelle 8.

73 Vgl. Reisen, H., Renten aus der zweiten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 47 vom 24. Februar 1996, S. 15; Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 272.

74 Vgl. Vaubel, R., Sozialpolitik für mündige Bürger. Optionen für eine Reform, Baden-Baden 1990, S. 29 f.; Verbon, H., a. a. O., S. 133.

75 Da sich die Betrachtung auf den Kreis der Versicherten beschränkt, wäre eigentlich die Bezeichnung „Club-Gut“ genauer. Da jedoch der Kreis der Versicherten in der Bundesrepublik schon sehr weit gezogen ist und Tendenzen bestehen, die Versicherungspflicht noch weiter auszudehnen, ist diese Unterscheidung nicht unbedingt notwendig.

76 Vgl. Vaubel, R., a. a. O., S. 31 f.

jedoch jegliche Untersuchungen über die Höhe eines solchen Anreizes fehlen und die Entscheidung pro oder contra Kinder wohl in den allerwenigsten Fällen ausschließlich von Überlegungen im Hinblick auf die GRV abhängig gemacht wird, ist diese Argumentation nur unter strenger Berücksichtigung einer *Ceteris paribus*-Bedingung haltbar.

Die Überlegungen zu relativen Beitragsänderungen durch veränderte Nettoerreproduktionsraten simplifizieren jedoch die Problematik in einigen Punkten, die von Breyer/Schulenburg⁷⁷ aufgegriffen werden. Zum einen sei eine Entscheidung für den Erhalt oder für die Abschaffung eines umlagefinanzierten Rentensystems nicht allein an die Nettoerreproduktionsrate geknüpft. Zwar halten auch Breyer/Schulenburg fest, daß:

„... periods of demographic change have a crucial influence on the survival of the system.“⁷⁸

Das Hauptaugenmerk ihrer Untersuchung liegt aber vielmehr auf der Verteilung der Nettoerreproduktion auf die Bevölkerungsgesamtheit, d. h. auf der Zahl der Kinder in verschiedenen Familien. In einem einfachen Drei-Generationen-Modell, das sich an Samuelsons Systematik anlehnt⁷⁹, werden Familien mit keinem, einem oder zwei Kindern, die sich mit vorgegebenen Wahrscheinlichkeiten bilden, dargestellt. Über drei Generationen können sich somit neun Familientypen entwickeln: Kinderlose wie auch Familien mit bis zu zwei Kindern und vier Enkelkindern.⁸⁰ Breyer/Schulenburg gehen nun von der Annahme aus, daß die Eltern ihre Kinder durch ihre (finanzielle) Unterstützung und Erziehung moralisch dazu verpflichten, ihrerseits die Eltern im Alter oder bei Invalidität zu unterstützen.⁸¹ Da die Beitragsleistung zur GRV unabhängig von der familiären Situation sei, wären die Eltern kinderreicher Familien über(ver)sichert und stimmten für eine Abschaffung des umlagefinanzierten Rentensystems.⁸²

„In shrinking populations there is almost invariably a majority of votes for the abolition of the mandatory pension system, whereas with growing population this is only the case when children are relatively unevenly distributed.“⁸³

Zum anderen setze die einfache Überlegung zum Abstimmungsverhalten bei demographischen Einschnitten eine jederzeitige Revidierbarkeit früherer Entscheidungen voraus. Diese

77 Vgl. Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 155 ff.

78 Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 164.

79 Vgl. Samuelson, P. A., a. a. O., S. 467 ff.

80 Vgl. Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 157 f.

81 Dieser Gedankengang geht auf Barro zurück und wurde in Kapitel 2 im Zusammenhang mit der Barro-Feldstein-Kontroverse als Senior-Junior-Transfer bzw. Junior-Senior-Transfer erläutert. Vgl. dazu Barro, R. J., *The impact of social security on private savings: Evidence from the U. S. Time Series*, Washington 1978.

82 Es sei denn, sie hätten dadurch Steuererhöhungen zu befürchten, wenn sich nach der Abschaffung des Rentensystems die moralische Versuchung der Sozialhilfe erhöhte.

83 Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 162.

müsse jedoch keineswegs immer gegeben sein. Eine Entscheidung pro oder contra das existierende Rentensystem sei zugleich eine Entscheidung über sehr hohe Kosten. Die Errichtung eines Rentensystems könne hohe Fixkosten verursachen⁸⁴, so daß der Nettoüberschuß aus der Errichtung eines Rentensystems, d. h. die bewertete Versicherbarkeit der Risiken Alter, Invalidität und Tod abzüglich der (fixen) Kosten, negativ werden könne. Ebenso könne eine Entscheidung für die Abschaffung eines bereits errichteten Rentensystems unmöglich sein, wenn die Folgekosten zu hoch wären.⁸⁵ Die Irreversibilität der Entscheidung aufgrund zu hoher Fixkosten, die auch Breyer/Schulenburg konstatieren⁸⁶, darf jedoch nicht mit irreversiblen, d. h. versunkenen, (Fix-)Kosten verwechselt werden: Die benötigten Gebäude und Gerätschaften wären kaum zweckgebunden. Selbst die Ausbildung des im Rentensystem beschäftigten Personals dürfte nur in begrenztem Umfang spezifisch sein, da Verwaltungswissen auch in anderen Dienstleistungsbereichen einsetzbar ist. Bei einer Entscheidung über die Abschaffung eines existierenden Rentensystems müßten aber die Kosten der Alternative berücksichtigt werden, d. h. die Opportunitätskosten des existierenden Rentensystems:

„Critics and would-be reformers of the existing system have often overlooked the tax cost of any replacement scheme - a cost that the participant must always consider in any realistic comparison.“⁸⁷

Es läßt sich also festhalten, daß sich die Wahlberechtigten für eine Wahlbeteiligung entscheiden würden, wenn die Nutzen aus der Wahlbeteiligung die Kosten derselben überstiegen.⁸⁸ Die GRV könnte somit zum entscheidenden Faktor für die Wahlbeteiligung werden, wenn die Wahl einer Partei bzw. eines Politikers gleichbedeutend mit der Wahl eines bestimmten sozialpolitischen Programms wäre.⁸⁹ Wie oben ausgeführt wurde, besteht für Personen im Rentenalter und solche, die nur wenig davon entfernt sind, ein Anreiz⁹⁰, für die Einführung einer bzw. die Ausweitung einer bestehenden umlagefinanzierten Rentenversicherung oder gegen deren Abschaffung oder Einschränkung zu votieren, da für sie damit überdurchschnittliche Erträge bzw. Einbußen verbunden wären. Wenn nun ein Politiker diesen Umstand kennt und

84 Beispielsweise Gebäude, Geräte, Verwaltungsapparat.

85 Dazu ist nicht nur der Verlust der Risikodeckung, sondern auch die damit verbundene Beschäftigungslosigkeit der bisher im Rentensystem verwendeten Faktoren Arbeit und Kapital zu rechnen.

86 Vgl. Breyer, F./Schulenburg, J.-M. Graf von der, a. a. O., S. 159.

87 Buchanan, J. M., Social security survival: A public-choice perspective, in: Cato-Journal, Vol. 3 (1983), S. 346.

88 Vgl. Gleichung (5).

89 Theoretisch müsste sich das Wahlprogramm auf die GRV konzentrieren. Aufgrund der in der Realität existierenden starken Interdependenzen zwischen den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung (Bsp.: Krankenversicherung der Rentner, Arbeitslosenrente etc.; vgl. Kapitel 2) ist eine solche Konzentration kaum möglich. Zudem ist bei einem auf die Sozialpolitik erweiterten Programm zu erwarten, daß mehr Individuen davon tangiert werden und zu einer Wahlbeteiligung bewogen werden können.

90 Mit den oben dargestellten Einschränkungen.

der betreffende Personenkreis ihm die Mehrheit der Stimmen sichern könnte⁹¹, würde er sein politisches Programm auf diese Gruppe ausrichten. Um jedoch diese Wahlberechtigten auch zur Wahl zu bewegen und sie vor allem für sich einzunehmen, müßte der Politiker ihnen nach obigen Ausführungen Informationen zur Verfügung stellen, deren Aufnahme möglichst geringe Grenzkosten verursachen würde.⁹²

3.2.1.3 Interessengruppen

Die Interessengruppentheorie ist ein relativ junges Forschungsfeld der politischen Ökonomie. Versuche, dieser einen Rahmen zu geben und sie zu formalisieren, sind zumeist nicht unter dem Stichwort der Interessengruppentheorie zu finden, sondern bei der von Stigler, Peltzman und anderen vorangebrachten Theorie des „rent-seeking“.⁹³ Zentraler Punkt der Interessengruppentheorie bzw. des rent-seeking ist der Einsatz politischen Drucks, um Vorteile (Renten⁹⁴) für die Gruppenmitglieder zu erreichen. Am einfachsten läßt sich der Anreiz zu politischer Einflußnahme an einem simplen Modell zeigen (vgl. Abb. 9).

S stelle dabei die aggregierte Angebotskurve bezüglich eines Gutes q dar. D sei die Marktnachfrage. Wären den Anbietern kartellarische Praktiken untersagt, käme es zu einer Marktlösung (p^* ; q^*). Schlossen sich die Anbieter zu einer Interessengruppe zusammen und übten politischen Druck zur Befreiung vom Kartellverbot aus, wäre nach erfolgreicher Einflußnahme eine Preis-Mengen-Kombination (p_{reg} ; q_{reg}) möglich. Die Renten in den beiden Situationen sind dann wie folgt gegeben:

Konsumentenrente⁹⁵ ohne Regulierung (KR): p^*AG

Konsumentenrente mit Regulierung (KR_{reg}): $p_{reg}CG$

Produzentenrente⁹⁶ ohne Regulierung (PR): p^*AB

91 In einer Demokratie, die ihre Volksvertreter per Wahlkreisentscheidung bestimmt, ist nicht die Mehrheit der Stimmen erforderlich, um eine Regierungsmehrheit zu erhalten. Dazu ist lediglich eine asymmetrische Interessenverteilung erforderlich, wie folgendes Beispiel zeigt:

Wahlkreise	I	II	III	IV	V	Gesamt
Rentner und „Rentennahe“	3	3	3	1	1	11
Jüngere	2	2	2	4	4	14

In Anlehnung an: Bernholz, P./Breyer, F., Grundlagen der politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen 1984, S. 254.

Obwohl eine gesellschaftliche Mehrheit der Jüngeren existiert, kommt es durch die Wahlkreisentscheide zu einer rentnerorientierten Regierungsmehrheit im Parlament von 3 zu 2.

92 Dazu gehören die oben erwähnten Instrumente Rundfunk, Fernsehen etc.

93 Für einen Überblick vgl. Krueger, A. O., The political economy of rent-seeking, in: American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 291 ff. oder Tollison, R. D., Rent-seeking: A survey, in: Kyklos, Vol. 35 (1982), S. 575 ff.

94 Dieser ökonomische Rentenbegriff ist nicht mit dem Rentenbegriff der GRV zu verwechseln.

95 Konsumentenrente = Überschuß der Zahlungsbereitschaft D über den tatsächlich zu entrichtenden, einheitlichen Marktpreis.

Produzentenrente mit Regulierung (PR_{reg}): $p_{\text{reg}} \text{ CFB}$

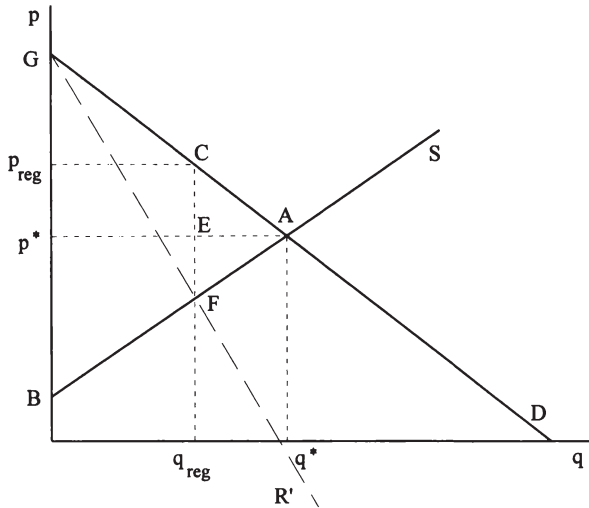


Abb. 9: Anreize zu politischer Einflussnahme zwecks Regulierung

Der Zugewinn an Produzentenrente durch Regulierung ($p_{\text{reg}} \text{ CEp}^*$) wäre größer als der Verlust an Produzentenrente durch Regulierung (EAF) und würde somit einen Anreiz darstellen, durch politische Einflussnahme Regulierung einzufordern. Dieses einfache Modell abstrahiert allerdings von Transaktionskosten. Politische Einflussnahme ist aber im allgemeinen nicht kostenlos: Lobbyismus, Wahlhilfe und im Extremfall auch Bestechungen verursachen Kosten. Diese Kosten (in der Literatur als „deadweight costs“ bekannt) müssten ebenfalls von dem Zugewinn an Produzentenrente abgezogen werden. Als Nettoveränderung der Produzentenrente durch Regulierung ergäbe sich somit:

$$(9) \quad \Delta PR^{\text{net}} = p_{\text{reg}} \text{ CEp}^* - \text{EAF} - \text{deadweight costs}.$$

Ein Anreiz zur politischen Einflussnahme bestünde also nur, wenn $\Delta PR^{\text{net}} > 0$, d. h., wenn die Residualgröße aus dem Zugewinn an Produzentenrente durch Regulierung und dem Verlust an Produzentenrente durch Regulierung größer als die Transaktionskosten der politischen Einflussnahme (deadweight costs) wäre. In der Literatur ist es strittig, ob diese politischen Transaktionskosten die möglichen Zugewinne übersteigen oder nicht. Akzeptiert man die Hy-

pothese, daß Regulierungen durch Interessengruppen zustande kommen, müßte zumindest in regulierten (Wirtschafts-)Bereichen PR^{net} positiv sein.

Trotz der Erweiterung um den transaktionskostentheoretischen Ansatz vereinfacht das Modell noch zu stark, um eine befriedigende Darstellung des Verhaltens von Interessengruppen zu liefern. Hauptkritikpunkt an dem dargestellten Modell ist das Fehlen jeglicher Konkurrenzbeziehungen zu anderen Interessengruppen. Im obigen Modell geht die Regulierung zu Lasten der Konsumenten, da $KR_{\text{reg}} - KR = p_{\text{reg}}CG - p^*AG < 0$. Zu einer solchen Situation hält Becker fest:

„Losers need not passively accept their fate, but can trim their losses and the gains to winners by lobbying, threats, disobedience, migration, and other kinds of political pressure to raise their influence.“⁹⁷

Eine Konkurrenzsituation politischer Interessengruppen bildet Becker formal anhand eines Zwei-Gruppen-Modells ab. Die beiden Gruppen s und t haben vor der Regulierung ein Pro-Kopf-Einkommen von Z_0^s bzw. Z_0^t . Umverteilungen R^i ($i = s, t$) ergeben sich als

$$(10) \quad R^s = Z^s - Z_0^s + a^s$$

$$(10a) \quad R^t = Z_0^t - Z^t - a^t$$

wobei Z^i die Einkommen nach Umverteilung, a^i die Transaktionskosten je Gruppenmitglied beschreiben ($i = s, t$). Becker baut sein Modell als Negativsummenspiel in Steuern und Transfers auf. Das bedeutet:

$$(11) \quad n^s \cdot G(R^s) = n^t \cdot F(R^t).$$

n^i ($i = s, t$) bezeichne dabei die Zahl der Gruppenmitglieder, $G(R^s)$ die Kosten einer Transferleistung in Höhe von R^s pro Mitglied der Gruppe s und $F(R^t)$ das Steueraufkommen bei einer individuellen Steuerbelastung von R^t in Gruppe t . Da die Funktionen F und G die politischen Transaktionskosten berücksichtigen, gilt:⁹⁸

$$F(R^t) \leq R^t \quad \wedge \quad G(R^s) \geq R^s.$$

97 Becker, G. S., A theory of competition among pressure groups for political influence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98 (1983), S. 377.

98 Die ersten und zweiten Ableitungen lassen sich wie folgt charakterisieren:

$$\frac{\partial F}{\partial R^t} \leq 1; \quad \frac{\partial^2 F}{\partial (R^t)^2} \leq 0; \quad \frac{\partial G}{\partial R^s} \geq 1; \quad \frac{\partial^2 G}{\partial (R^s)^2} \geq 0.$$

Also entspricht das um die politischen Transaktionskosten bereinigte Steueraufkommen dem ebenso bereinigten Transferbetrag. Die Summen, die eine Gruppe abführen muß bzw. erhält, werden nun durch politische Einflußfunktionen I endogenisiert: Der Einfluß der Gruppe i ($i = s, t$) hänge vom politischen Druck p ab, den sie auszuüben imstande ist. Außerdem hänge der eigene politische Einfluß auch von den Aktionen der Konkurrenz, d. h. der jeweils anderen Interessengruppe, ab.⁹⁹ Es gelte:¹⁰⁰

$$(12) \quad n^t \cdot F(R^t) = -I^t(p^s; p^t),$$

$$(12a) \quad n^s \cdot G(R^s) = I^s(p^s; p^t) \quad \text{und}$$

$$(12b) \quad I^t + I^s = 0.$$

Definiert man die Hilfsvariable m^i als aggregierte politische Transaktionskosten¹⁰¹ der Gruppe i ($i = s, t$) und geht im Hinblick auf Reaktionen der jeweils anderen Interessengruppe von einer Cournot-Annahme aus¹⁰², so läßt sich aus (12) und (12a) ableiten:

$$(13) \quad n^t \cdot \frac{\partial F}{\partial R^t} \cdot \frac{\partial R^t}{\partial a^t} = - \frac{\partial I^t}{\partial p^t} \cdot \frac{\partial p^t}{\partial m^t} \cdot \frac{\partial m^t}{\partial a^t}$$

bzw.

$$(13a) \quad n^s \cdot \frac{\partial G}{\partial R^s} \cdot \frac{\partial R^s}{\partial a^s} = \frac{\partial I^s}{\partial p^s} \cdot \frac{\partial p^s}{\partial m^s} \cdot \frac{\partial m^s}{\partial a^s}.$$

Unter weiteren simplifizierenden Annahmen wie gleicher Gruppengröße, gleichen Einflußfunktionen und gleicher Effizienz bei politischer Einflußnahme kann daraus eine Gleichgewichtsbedingung bei Interessengruppenkonkurrenz der Form

$$(14) \quad - \frac{\partial R^s / \partial a^s}{\partial R^t / \partial a^t} = \frac{\partial F / \partial R^t}{\partial G / \partial R^s}$$

99 Andere Einflüsse, von denen Becker zusätzlich ausgeht, bleiben bei dieser Betrachtung außen vor, da sie keinen Einfluß auf das Modellergebnis haben.

100 Für die partiellen Ableitungen gilt:

$$\frac{\partial I^t}{\partial p^s} \leq 0; \quad \frac{\partial I^t}{\partial p^t} \geq 0; \quad \frac{\partial I^s}{\partial p^s} \geq 0; \quad \frac{\partial I^s}{\partial p^t} \leq 0.$$

101 $m^i = a^i \cdot n^i$ ($i = s, t$).

102 In diesem Zusammenhang würde das bedeuten:

$$\frac{\partial (p^i)^e}{\partial p^j} = 0.$$

e kennzeichnet dabei den Erwartungsparameter.

abgeleitet werden. Vereinfacht man diese zu

$$(14a) \quad -\frac{\partial G}{\partial a^s} = \frac{\partial F}{\partial a^t},$$

wird deren Bedeutung klarer: Im Gleichgewicht müssen die durch die Regulierung verursachten Grenztransferkosten gerade durch das erreichbare Grenzsteueraufkommen gedeckt werden.

Ein solcher Ausgleich von Marginalgrößen ist nichts grundsätzlich Neues.¹⁰³ Er kommt aber nur unter den bereits genannten, sehr restriktiven Bedingungen zustande, so daß dieses Modell nur ein erster Schritt auf dem Weg zur Erklärung politischer Entscheidungsprozesse sein kann. Entscheidend für die Erklärung von Abweichungen von (14) bzw. (14a) sind die Schlußfolgerungen, die Becker im Hinblick auf die Parameterempfindlichkeit des Gleichgewichts zieht:

„A group that becomes more efficient at producing political pressure would be able to reduce its taxes or raise its subsidy.“¹⁰⁴

„An increase in deadweight costs reduces the equilibrium subsidy.“¹⁰⁵

„Politically successful groups tend to be small relative to the size of the groups taxed to pay their subsidies.“¹⁰⁶

„Competition among pressure groups favors efficient methods of taxation.“¹⁰⁷

Diese Aussagen bedeuten jedoch ein Abrücken von den vorherigen Einschränkungen des Modells. Bei genauerer Betrachtung finden sich diese Argumente schon bei Olson.¹⁰⁸ Folglich macht es keinen Sinn, diese stark simplifizierende Interessengruppentheorie auf den Problembereich der GRV zu übertragen. Mitchell/Munger gehen sogar noch weiter, indem sie konstatieren:

„It is impossible to consider interests separated from their institutional context.“¹⁰⁹

Es ist also notwendig, nochmals einen genaueren Blick auf den institutionellen Rahmen der GRV zu werfen, um festzustellen, wo und vor allem welche Interessengruppen in der GRV

103 Sieht man Transfers und Steuern als Güter an, so entspricht dieses Modellergebnis dem vollkommenen Konkurrenzgleichgewicht am Gütermarkt.

104 Becker, G. S., a. a. O., S. 380.

105 Becker, G. S., a. a. O., S. 381.

106 Becker, G. S., a. a. O., S. 385.

107 Becker, G. S., a. a. O., S. 386.

108 Olson, M., *The rise and decline of nations*, New Haven/London 1982, insbesondere Kapitel 2 und 3.

109 Mitchell, W. C./Munger, M. C., *Economic models of interest groups: an introductory survey*, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 35 (1991), S. 538.

anzutreffen sind und wie diese dort agieren. Als Träger der GRV wurden in Kapitel 2 die 23 Landesversicherungsanstalten, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Bahnversicherungsanstalt, die Seekasse und die Bundesknappschaft identifiziert. Jeder dieser 27 Versicherungsträger ist eine sogenannte Selbstverwaltungskörperschaft, d. h., der Vorstand und die Vertreterversammlung jedes Versicherungsträgers sind je zur Hälfte mit Vertretern der Versicherten¹¹⁰ und der Arbeitgeber besetzt. Die Selbstverwaltungsgremien werden in einem Sechs-Jahres-Rhythmus von den Versicherten gewählt. Auf den ersten Blick scheinen sich somit durch den institutionellen Rahmen der GRV bzw. der Selbstverwaltung zwei Interessengruppen gegenüberzustehen: Versicherte und Arbeitgeber. Betrachtet man sich die Zusammensetzung der Gruppen der Versicherten- und Arbeitgebervertreter genauer, so stellt man fest, daß es sich dabei um sehr heterogene Gruppen handelt. Am deutlichsten wird das bei den Versichertenvertretern, die sich in einem ersten Schritt in Vertreter der Beitragszahler und der Leistungsempfänger aufteilen lassen.¹¹¹ Allerdings haben die Gewerkschaften, d. h. die Arbeitnehmervertreter, das größte Gewicht.¹¹² Folglich könnte man in der Selbstverwaltung der GRV vereinfachend von einem Interessengruppenkonflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen ausgehen. Das würde aber von den tatsächlichen Verhältnissen der bundesdeutschen GRV zu stark abstrahieren. Eine solche Simplifizierung wäre nur dann zulässig, wenn die GRV das einzige Betätigungsfeld der Interessenvertreter wäre. Dem ist aber keineswegs so. Gerade die Arbeitnehmervertreter, d. h. die Gewerkschaften, befinden sich in einem Zielkonflikt: Als Vertreter der Leistungsempfänger und Rentennahen müssen sie für möglichst hohe Rentenzahlungen, c. p. für höhere Rentenbeiträge eintreten. Als Vertreter der jungen Beitragszahler müssen sie für möglichst niedrige Beiträge eintreten. Diese Sichtweise zeigt, daß durch eine Unterscheidung in Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter kaum interessengruppentheoretische Erkenntnisse gewonnen werden können, da diese sich nicht nur mit der Problematik der GRV beschäftigen. Auf die Problematik der paritätischen Selbstverwaltung der GRV wird an späterer Stelle nochmals eingegangen werden.

110 Die Versichertenvertreter sind nicht notwendigerweise Arbeitnehmervertreter: Auch Rentenempfänger werden in den Selbstverwaltungsorganen vertreten.

111 Diese Aufteilung kann nicht immer überschneidungsfrei vorgenommen werden: Beispielsweise können Empfänger einer Berufsunfähigkeitsrente weiterhin als Arbeitnehmer tätig sein, so daß diese Versicherten durch (mindestens) zwei Gruppen in der Selbstverwaltung vertreten würden. Außerdem wandeln sich die Interessen der Versicherten mit zunehmender Versicherungsdauer und näherrückender Verrentung, so daß sich ein Arbeitnehmer durchaus auch von einem Vertreter der Leistungsempfänger repräsentiert sehen kann.

112 Das liegt nicht notwendigerweise an einer entsprechenden Verteilung der Wählerschaft. In dieser Gesamtheit ergibt sich im Zeitablauf aufgrund demographischer Entwicklungen eine Verschiebung von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern. Trotzdem scheinen Versicherte auch nach Renteneintritt ihre früheren Beziehungen zu Gewerkschaften aufrechtzuerhalten und den Gewerkschaftsvertretern ihre Stimme bei Sozialversicherungswahlen zu geben. Das läßt sich ökonomisch mit einem geringen persönlichen Nutzen aus der Wahl verglichen mit hohen (Informations-)Kosten bei einem möglichen Wechsel des Stimmverhaltens erklären.

Einen sinnvolleren interessengruppentheoretischen Ansatz bietet die unter 3.1 vorgenommene Untergliederung in Altersgruppen. Die dort vorgenommene Dreiteilung ist in diesem Zusammenhang aber nicht notwendig, zumal die Untersuchung in 3.1 für die meisten Parameterkonstellationen eine Interessenidentität zwischen der Rentner- und der rentennahen Generation gezeigt hat. Eine Unterscheidung zwischen der Rentner- und rentennahen Generation einerseits und den „Jungen“ andererseits erscheint ausreichend, um die Interessengruppentheorie auf die bundesdeutsche GRV zu implementieren. Die Interessen der „Alten“ lassen sich wie in 3.1 in der Erhaltung des umlagefinanzierten Rentensystems und einer Verbesserung des Leistungsniveaus sehen: Ersteres ist notwendig, um wenigstens beitragsäquivalente Leistungen zu erhalten, letzteres ist für die „Alten“ wünschenswert, da sie dafür keinen oder einen weniger als äquivalenten Beitrag zahlen müssen. Wenn sich die Alten in der Mehrheit befänden und Entscheidungen per Mehrheitsentscheid fielen, würde das System der umlagefinanzierten GRV immer weiter ausgedehnt. Das entspräche den Ergebnissen aus 3.1, wo von Interessengruppen noch abstrahiert wurde.

Die Vertretung der Versicherten durch Interessengruppen in der Selbstverwaltung entspricht jedoch nicht den basisdemokratischen Voraussetzungen aus 3.1. Zum einen ist bei einer Vertretung durch Interessengruppen deren Effizienz von Bedeutung. Diese Effizienz wurde schon bei Beckers Interessengruppengleichgewichtsmodell angesprochen. Die Effizienz ist in erster Linie von der Organisationsfähigkeit der jeweiligen Gruppe abhängig. Hauptdeterminante der Organisationsfähigkeit sind die Organisationskosten OK , die eine Funktion der Gruppengröße n sind:

$$(15) \quad OK = f(n) \quad \text{mit} \quad f'(n) > 0 \wedge f''(n) < 0.$$

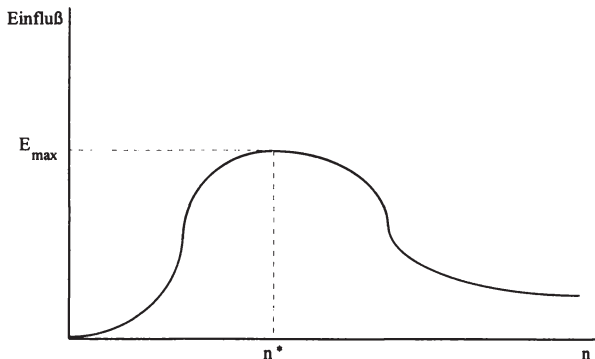


Abb. 10: Politische Einflußfunktion (in Abhängigkeit von der Gruppengröße)

Es ist zu beachten, daß diese Funktion zwar für $n = 1, 2, 3, 4, \dots$ gilt; der aus einer organisierten Interessengruppe resultierende Einfluß verläuft allerdings nicht monoton. Die Einflußfunktion dürfte in etwa wie in Abb. 10 verlaufen, da sich „zu kleine“ Interessengruppen kein Gehör verschaffen können.

Unter Zuhilfenahme der Olsonschen Erkenntnis, daß Interessengruppen sich umso leichter organisieren lassen, je kleiner sie sind, kann festgehalten werden, daß die GRV umso stärker ausgebaut wird, je kleiner die Interessengruppe der Alten ist. Überprüft man diese These anhand der Entwicklung der (bundes-)deutschen GRV, so wird man sie bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts verwerfen müssen. Das liegt daran, daß das Risiko Alter damals nur eine untergeordnete Rolle spielte.¹¹³ Formuliert man jedoch die These allgemeiner, etwa in der Form: Die GRV wird umso stärker ausgebaut, je kleiner die Interessengruppe ist, die ihren Ausbau betreibt, so hat sie bereits für die frühesten Formen gesetzlicher Rentenversicherung, nämlich die Knappschaftskassen, Geltung. In späteren Phasen hat sowohl die allgemeine als auch die spezifizierte These Gültigkeit: Jeweils kleine Gruppen, wie beispielsweise die Angestellten zu Beginn oder die Handwerker in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden in die GRV einbezogen. Das ist allerdings mit ein Grund dafür, daß heute die Interessengruppe der Alten mit einem Ausbau der GRV sehr viel schwieriger vorankommt bzw. Einschnitte hinnehmen muß: Durch die starke Ausdehnung der Versicherungspflicht kamen immer mehr Alte in den Genuß von Rentenleistungen, so daß die Gruppe der Leistungsempfänger immer größer und deren Organisation somit immer teurer wurde. Gleichzeitig ist eine demographische Veränderung zu verzeichnen, welche die Gruppe der Jungen im Vergleich zu der Gruppe der Alten immer kleiner werden läßt. Die dadurch sinkenden Organisationskosten in der Gruppe der Jungen ermöglichten eine bessere Organisation und einen effizienteren Widerstand gegen weitere Leistungsausweitungen und verhinderten so eine weitergehende Ausbeutung der Jungen durch die Alten.

Des weiteren spielen bei der Vertretung der Versicherten in der Selbstverwaltung Prinzipal-Agent-Probleme eine nicht zu vernachlässigende Rolle: Sind die Vertreter einmal gewählt, brauchen sie die Interessen der Versicherten nicht mehr in dem Maße zu vertreten wie direkt vor der Wahl. Es handelt sich dabei um die gleiche Situation, in der sich Politiker und Wähler in einer repräsentativen Demokratie befinden: Die Informationsbeschaffung im Hinblick auf das Verhalten der Gewählten (Vertreter) ist für die Wähler (Versicherten) kostspielig, der Nutzen aus der Wahl in der Regel gering. Somit erhalten auch die Mitglieder der Selbstverwaltungsgremien einen diskretionären Spielraum, den sie zur Verfolgung eigener Interessen nutzen können.

113 Vgl. Tabelle 2.

Neben diesem Wähler-Gewählten-Verhältnis spielt aber in der bundesdeutschen GRV auch ein Prinzipal-Agent-Problem im Hinblick auf die Bürokratie eine Rolle: Da die Mitglieder der Selbstverwaltung auf die Bürokratie der GRV als ausführendes Organ angewiesen sind, müssen sie bei ihren Beschlüssen - gleich ob damit eigene oder die Interessen der Versicherten verfolgt werden sollen - auch die Interessenlage bzw. Aktionen und Reaktionen der Bürokratie berücksichtigen. Auf diese wird an späterer Stelle eingegangen werden.

3.2.1.4 Ein polit-ökonomisches Modell

Die Beschränkung auf die Betrachtung des Medianwählers - gleichgültig ob man nun von einem Einkommens- oder einem Altersmedian ausgeht - und des aus dieser Betrachtung resultierenden Politikerverhaltens abstrahiert sehr stark von real beobachtbaren Rentensystemen, insbesondere von der Situation in der bundesdeutschen GRV. Der Einfluß von Interessengruppen wird in diesen Modellen vernachlässigt bzw. kann aufgrund der „one-man-one-vote“-Annahme nicht abgebildet werden: Schließlich fußt die Interessengruppentheorie gerade auf der Annahme, daß bestimmte Wählergruppen einflußreicher als andere und deren Stimmen für die Politiker somit mehr wert sind. Ein leicht einsichtiges Modell, das auf rentenversicherungsrechtliche Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland abstellt und finanzielle Einschränkungen der Politiker bei der Umsetzung ihrer Ziele - d. h. eine Budgetbeschränkung - mit einbezieht, stammt von v. Weizsäcker.¹¹⁴ Dabei werden Individuen einer Generation t betrachtet, deren ökonomisches Leben sich über eine Arbeits- und eine Ruhestandsphase erstreckt. Während der Arbeitsphase seien der Konsum c_{1t} , die Arbeitszeit h_t und die Freizeit l_t Determinanten der Nutzenfunktion u_1 der Generation t bzw. eines repräsentativen Individuums. Die gesamte zur Verfügung stehende Zeit sei in jeder Lebensphase auf eins normiert; folglich ergänzen sich h_t und l_t in jeder Phase zu eins. In der Ruhestandsphase bestimmen nur Konsum c_{2t} und die Freizeit l_t den Nutzen u_2 . Da l_t in der Ruhestandsphase jedoch mit der gesamten zur Verfügung stehenden Zeit übereinstimmt, muß l_t in dieser Phase bei der Nutzenmaximierung nicht weiter berücksichtigt werden. Weizsäcker greift nun auf das in Kapitel 2 erläuterte Instrument der intertemporalen Nutzenmaximierung zurück. Die intertemporale Nutzenfunktion des repräsentativen Individuums laute unter den obigen Gegebenheiten:

$$(16) \quad U = u_1(c_{1t}; l_t) + u_2(c_{2t}; 1).$$

Die Budgetbeschränkung, die das repräsentative Individuum bei der Nutzenmaximierung beachten muß, laute:

¹¹⁴ Vgl. Weizsäcker, R. K. von, Population and social security: A politico-economic model of state pension financing, in: Public Finance, Vol. 45 (1990), S. 491 ff.

$$(17) \quad (1-\tau) \cdot (1-\theta) \cdot w_t \cdot h_t + \frac{(1-\tau) \cdot p \cdot w_t \cdot h_t}{1+r} \geq c_{1t} + \frac{c_{2t}}{1+r},$$

mit τ = Steuersatz,

θ = Beitragssatz zur Alterssicherung,

w_t = Lohnsatz und

p = Rentenniveau (als Prozentsatz früheren Arbeitseinkommens).

Sie besagt nichts anderes, als daß der über die Lebensphasen aggregierte Konsum - wobei c_{2t} abzuzinsen ist - das aggregierte Nettoeinkommen des repräsentativen Individuums nicht übersteigen darf. Letzteres setzt sich aus dem Nettoarbeitseinkommen $(1-\tau) \cdot (1-\theta) \cdot w_t \cdot h_t$ und der abgezinsten Nettorente¹¹⁵ $(1-\tau) \cdot p \cdot w_t \cdot h_t \cdot (1+r)^{-1}$ zusammen. Die Lagrangefunktion dieses Maximierungsproblems läßt sich folglich als

$$(18) \quad L = u_1(c_{1t}, l_t) + u_2(c_{2t}, l) + \lambda \cdot \left[(1-\tau) \cdot (1-\theta) \cdot w_t \cdot h_t + \frac{(1-\tau) \cdot p \cdot w_t \cdot h_t}{1+r} - c_{1t} - \frac{c_{2t}}{1+r} \right]$$

schreiben. Die Bedingungen erster Ordnung¹¹⁶ ergeben sich demnach als:

$$(19) \quad \frac{\partial L}{\partial c_{1t}} = \frac{\partial u_1}{\partial c_{1t}} + \lambda = 0,$$

$$(20) \quad \frac{\partial L}{\partial c_{2t}} = \frac{\partial u_1}{\partial c_{2t}} + \frac{\lambda}{1+r} = 0$$

und

$$(21) \quad \frac{\partial L}{\partial l_t} = \frac{\partial u_1}{\partial l_t} - \lambda \cdot w_t \cdot (1-\tau) \cdot \left(1 - \theta + \frac{p}{1+r} \right) = 0.$$

Als notwendige und hinreichende Bedingungen für eine nutzenmaximale intertemporale Konsum-Freizeit-Allokation ergeben sich somit:

$$(22) \quad - \frac{\partial u_1 / \partial c_{1t}}{\partial u_2 / \partial c_{2t}} = 1 + r$$

und

$$(23) \quad - \frac{\partial u_1 / \partial l_t}{\partial u_1 / \partial c_{1t}} = w_t \cdot (1-\tau) \cdot \left(1 - \theta + \frac{p}{1+r} \right).$$

115 Die Rentenzahlungen in der zweiten Lebensphase seien - wie in der BRD - steuerpflichtig. Von Freibeträgen, wie sie im bundesdeutschen Steuerrecht existieren und durch die viele Renteneinkäufer aus der Steuerpflicht fallen, muß hier im Modell aus Gründen der Übersichtlichkeit abstrahiert werden.

116 Die Bedingungen zweiter Ordnung seien als erfüllt angenommen.

Da der Konsum der beiden Lebensphasen in der intertemporalen Nutzenfunktion gleich gewichtet ist, kann Gleichung (22) nicht überraschen. Gleichung (23) besagt nichts anderes, als daß im intertemporalen Gleichgewicht das Verhältnis der Grenznutzen aus Freizeit und Konsum dem über die Lebensphasen aggregierten Nettolohnsatz entsprechen muß. Dieser aggregierte Nettolohnsatz verdient eine genauere Betrachtung: Er differiert nicht nur aufgrund der Steuer- und Beitragsbelastung vom Lohnsatz w_t . Da das betrachtete Alterssicherungssystem nicht nur einkommensabhängige Beiträge erhebt, sondern auch einkommensabhängige Rentenzahlungen leistet, steigt mit jeder aufgegebenen Einheit Freizeit nicht nur das Nettoarbeits-einkommen, sondern auch die Rentenzahlung in der Ruhestandsphase, was den abgezinsten Term in Gleichung (23) erklärt.

Bis zu diesem Punkt unterscheidet sich das Modell nur durch die detailliertere Ausgestaltung von dem einfachen intertemporalen Lebenszyklusmodell, das in Kapitel 2 verwendet wurde. Staatliche Aktionen, Aufgaben und Beschränkungen werden nun durch die Finanzierungsformel für das umlagefinanzierte Rentensystem eingeführt:

$$(24) \quad R \cdot P = L \cdot \theta \cdot A_t + G,$$

mit R = Zahl der Rentenempfänger,

P = Rentenzahlungen

L = Zahl der beitragspflichtigen Arbeitnehmer,

$A_t = w_t \cdot h_t$ und

G = Staatszuschuß zum Rentensystem.

Der Staatszuschuß werde aus Steuereinnahmen auf laufende Einkommen, d. h. auch auf Rentenzahlungen, finanziert. Von anderweitigen staatlichen Aktivitäten und der Möglichkeit von kreditfinanzierter Politik werde abstrahiert, so daß die Politiker eine Budgetrestriktion der Form

$$(25) \quad G = L \cdot \tau \cdot (1 - \theta) \cdot A_t + R \cdot \tau \cdot P$$

beachten müssen. Diese Restriktionen sind völlig unabhängig davon, ob man den Politikern Stimmen-, Macht- oder Einkommensmaximierung oder eine andere Zielfunktion unterstellt. Die Rentenzahlungen P stehen in einem durch p bezeichneten Verhältnis zum früheren Arbeitseinkommen:

$$(26) \quad P = p \cdot A_{-1},$$

wobei A_{-1} das Arbeitseinkommen der Rentnergeneration in der Vorperiode darstelle. Der Staatszuschuß sei entsprechend den Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland abhängig von den Beiträgen zum Rentensystem modelliert:

$$(27) \quad G = \gamma \cdot \theta \cdot A_t.$$

Der Parameter γ stellt dabei einen Proportionalitätsfaktor dar.¹¹⁷ Kombiniert man nun (26) und (27) mit (24) und (25), so ergeben sich der Steuersatz τ und das Rentenniveau p als modellendogene Größen:¹¹⁸

$$(28) \quad p = \frac{A_t}{A_{-1}} \cdot \frac{L + \gamma}{R} \cdot \theta$$

und

$$(29) \quad \tau = \frac{\gamma \cdot \theta}{\gamma \cdot \theta + L}.$$

Somit verbleibt in diesem Modellrahmen lediglich der Beitragssatz θ als einzig möglicher Aktionsparameter politischer Akteure.

Erweitert man jedoch den Modellrahmen um den Einfluß von Interessengruppen, so wird deutlich werden, daß auch θ von den politischen Entscheidungsträgern nicht frei gewählt werden kann, sondern ebenfalls zu einem modellendogenen Parameter wird. Das soll nun gezeigt werden. Dabei wird allerdings von v. Weizsäckers sehr weitgehender Formalisierung abgewichen, da das gleiche Ergebnis auch mit einer einfacheren Darstellung abgeleitet werden kann.

Faßt man die arbeitende Bevölkerung zu einer Interessengruppe zusammen¹¹⁹, so kann sich die Regierung umso mehr Unterstützung von dieser Interessengruppe versprechen, je höher die einkommensabhängige Rente $(1-\tau) \cdot p \cdot A_t$ ausfällt, auf die sich die Arbeitenden durch ihre Beitragszahlungen Ansprüche erwirtschaften und je geringer die aktuelle Steuer- und Beitragsbelastung $[\theta \cdot (1-\tau) \cdot A_t + \tau \cdot A_t]$ ausfällt. Das läßt sich als Unterstützungsfunktion S_L mit

$$(30) \quad S_L = f[(1-\tau) \cdot p \cdot A_t] + g[\theta \cdot (1-\tau) \cdot A_t + \tau \cdot A_t]$$

formalisieren; f und g stellen dabei nicht näher zu definierende Funktionsparameter dar. Die Interessengruppe der Rentner unterstützt hingegen die Regierung umso mehr, je höher die aktuellen Rentenzahlungen ausfallen. Ihre Unterstützungsfunktion S_R läßt sich somit als

$$(31) \quad S_R = k[(1-\tau) \cdot p \cdot A_{-1}]$$

117 Dies stellt eine recht genaue Abbildung bundesrepublikanischer Rentenrechtsverhältnisse dar: „Der Zuschuß des Bundes ... ändert sich ... in dem Verhältnis, in dem sich die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr zur entsprechenden Bruttolohn- und -gehaltssumme im vergangenen Kalenderjahr steht“; § 213 Abs. 2 SGB VI.

118 Eine detaillierte Herleitung erfolgt im Anhang.

119 Von Organisationsproblemen oder unterschiedlichen Interessen innerhalb der Gruppe wird abstrahiert.

schreiben. Für die Politiker ist es wichtig zu wissen, mit welcher Wahrscheinlichkeit sich die Unterstützung durch die Interessengruppen in Wählerstimmen niederschlägt. Dazu sind S_L und S_R mit der Wahrscheinlichkeit einer Stimmabgabe für die Regierung π_L bzw. π_R sowie der Effizienz der Einflußnahme der Interessengruppen $L \cdot (1-\alpha)$ bzw. $R \cdot \alpha$ zu gewichten. Der Parameter α lehnt sich an die Beckersche Betrachtungsweise von Interessengruppen an, wonach der Vorteil der einen der Nachteil der anderen Interessengruppe sei.¹²⁰ Will nun die Regierung die Unterstützung durch die Interessengruppen und so ihre Stimmenzahl maximieren, lautet ihre Zielfunktion unter Berücksichtigung von (28) und (29):

$$(32) \quad Z = L \cdot (1-\alpha) \cdot \pi_L \cdot S_L(\theta) + R \cdot \alpha \cdot \pi_R \cdot S_R(\theta).$$

Als stimmenmaximierende Bedingung erster Ordnung¹²¹ ergibt sich daraus:

$$(33) \quad -\frac{\partial S_L / \partial \theta}{\partial S_R / \partial \theta} = \frac{R \cdot \alpha \cdot \pi_R}{L \cdot (1-\alpha) \cdot \pi_L}.$$

Diese Bedingung besagt nichts anderes, als daß die Regierung zwecks Stimmenmaximierung den Beitragssatz zum umlagefinanzierten Rentensystem so wählen muß, daß die „Grenzrate der Unterstützungssubstitution“ dem umgekehrten Wählerverhältnis entsprechen muß. In Termini des Rentensystems bedeutet dies, daß im Gleichgewicht eine Wählerstimmenerhöhung durch die Begünstigung der einen Interessengruppe per Veränderung des Beitragssatzes über einen betragsmäßig gleich hohen Verlust an Wählerstimmen in der anderen Interessengruppe ausgeglichen wird.¹²²

3.2.2 Die Gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland

In Kapitel 1 wurde erläutert, daß schon die Einführung der knappschaftlichen Alterssicherung und später das IAG Bismarcks polit-ökonomisch motiviert waren, d. h. dem Machterhalt der Regierenden dienen sollten. Daß dieses Ziel - auf Dauer - nicht erreicht wurde, kann nicht als Falsifizierung der oben erläuterten Zusammenhänge gedeutet werden. Vielmehr ist zu beachten, daß auch die damalige politische Situation nicht durch ein reines Wähler-Politiker-Verhältnis geprägt war. Gut organisierte Interessengruppen spielten in jeder Phase der Entwicklung der GRV eine wichtige Rolle bei deren Ausbau: Die Sozialdemokratie, Gewerkschaften oder Angestellte waren einflußreich genug, um die Legislative zu Regulierungen (gemäß den Interessen der Verbände) zu bewegen. Nachdem die GRV in Deutschland eta-

120 Vgl. Gleichungen (20), (20a) und (20b).

121 Die Bedingung zweiter Ordnung ist annahmegemäß erfüllt.

122 Beispielsweise eine Rentenerhöhung durch eine Beitragssatzerhöhung im umlagefinanzierten Rentensystem, die für die Beitragszahler ein niedrigeres Nettoeinkommen bedeutet.

bliert war, konnte bis in die Weimarer Demokratie eine stetige Ausweitung der GRV - im Hinblick auf den Geltungsbereich, die Leistungen und die versicherten Risiken - festgestellt werden.¹²³ Die Rückbildungsphase in der Ära des Nationalsozialismus ist durch die Änderung des politischen Systems von der Demokratie zum „Führerstaat“ erklärbar: Wählerpräferenzen spielten für die politische Entscheidung keine Rolle mehr. Interessengruppen waren zwar auch in dieser Phase vorhanden; ihr Einfluß wurde jedoch gemäß dem totalitären Staatsverständnis zurückgedrängt, so daß nur regierungskonforme Interessengruppen gehört wurden. Nach Kriegsende setzte mit der Re-Demokratisierung auch wieder eine Expansionsphase rentenversicherungsrechtlicher Regelungen zugunsten der Versicherten ein¹²⁴, die bis heute anhält. Da es sich bei der Bundesrepublik Deutschland um eine repräsentative Demokratie handelt, spielt das in 3.1, 3.2.1.1 und 3.2.1.2 beschriebene Wählerverhalten bzw. die direkte Wähler-Politiker-Beziehung eine weitaus geringere Rolle als der Einfluß der in 3.2.1.3 beschriebenen Interessengruppen.

Die bedeutendsten rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen der Nachkriegszeit waren die Rentenreformen von 1957, 1972 und 1992, wenn diese auch immer wieder von detaillierteren Regulierungen begleitet wurden. Das *Rentenreformgesetz 1992* (RRG '92) brachte zwar vereinzelte Kürzungen mit sich¹²⁵; grundlegende Einschnitte im Leistungsniveau oder beim Geltungsbereich wurden jedoch nicht vorgenommen. Das heutige System der GRV ist immer noch durch zahlreiche Regulierungen gekennzeichnet, die alloкатive, distributive und stabilisierungspolitische Verzerrungen implizieren. Diese wurden in Kapitel 2 ausführlich besprochen. Daß viele dieser Regelungen durch das polit-ökonomische Kalkül der Politiker zu erklären sind, soll im folgenden erläutert werden.

Durch die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland - den Trend von der Alterspyramide zum Altersbaum - rücken die Interessen der Rentner und der renternahen Generation immer stärker ins Blickfeld der politischen Parteien. Das impliziert für das oben geschilderte Politiker-Wähler-Verhältnis einige Probleme. Die Rentenberechnung in der GRV basiert auf der einfach anmutenden Formel:¹²⁶

$$(34) \text{ Monatsrente} = \text{Entgeltpunkte} \cdot \text{Zugangsfaktor} \cdot \text{Rentenartfaktor} \cdot \text{aktueller Rentenwert}.$$

123 Vgl. Kapitel 1.

124 Vgl. Kapitel 1. Einschnitte in das Rentensystem sind erst in Ansätzen erkennbar.

125 So z. B. die Begrenzung anrechenbaren Ausbildungszeiten auf maximal 7 Jahre.

126 Vgl. § 64 SGB VI sowie Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR; Hrsg.), Informationsreihe Rentenversicherung, Heft 7, Die Rentenberechnung, Frankfurt 1994, S. 4.

Die einzelnen Elemente der Formel sind aber für den Versicherten kaum nachzuvollziehen.¹²⁷ Die Kontrolle eines Bewilligungsbescheides ist für den Laien mit einem sehr hohen Zeit- und damit Kostenaufwand verbunden. In einem rationalen Kalkül über die Aufnahme von Informationen wird der Versicherte folglich nur Änderungen des monatlichen Zahlungsbetrages wahrnehmen¹²⁸ und diese der Regierung zuschreiben.¹²⁹ Gewerkschaften bieten ihren Mitgliedern Rechtsschutz bei Angelegenheiten, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen, d. h. auch bei der Rentenbewilligung und der Überprüfung von Rentenbescheiden. Dieses private Gut, das eine Organisation im Hinblick auf das öffentliche Gut der Tarifeinigung erleichtert, wird immer mehr in Anspruch genommen. Obwohl von den Gewerkschaften als Interessenvertreter erwartet werden könnte, sich für transparentere Rentenbescheide einzusetzen, gehen diese offenbar einen anderen Weg, der nur durch ihr Eigeninteresse erklärt werden kann: Wenn die Rentenbescheide weiterhin komplex formuliert bleiben, benötigen die Versicherten eine Prüfinstanz. Diese Rolle können die Gewerkschaften übernehmen und so ihren eigenen Weiterbestand garantieren.¹³⁰ Auch die Politiker haben ein Interesse daran, die Regulierungen der GRV und die daraus resultierenden Umverteilungen¹³¹ so intransparent wie möglich zu halten: Begünstigungen werden so für die benachteiligten Versichertenkreise schwerer erkennbar, so daß weniger Widerstand zu erwarten ist. Die nur schwer nachvollziehbaren Rentenbescheide sind nur ein Beispiel für die Intransparenz, mit der die GRV bemäntelt wird. In Kapitel 2 wurden andere Regelungen angesprochen, deren Wirkung für die Versicherten nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind. Dazu gehören beispielsweise:¹³²

-
- 127 Selbst anhand des Bewilligungsbescheides für eine Rente, der dem Versicherten mit einem kompletten Versicherungsverlauf und detaillierten Berechnungsgrundsätzen zugestellt wird, ist es für den Laien i. d. R. nicht feststellbar, ob die Beitrags-, Berücksichtigungs-, Anrechnungs- und Zurechnungszeiten richtig berücksichtigt wurden.
 - 128 Die Renten der GRV sind seit 1957 dynamisiert. Seit Inkrafttreten des RRG '92 ändern sich die Renten mit einjähriger Verzögerung entsprechend der Entwicklung der verfügbaren Einkommen. Dieser Automatismus führte in der Gesellschaft erst dann zu allgemeiner Empörung, als bekannt wurde, daß damit 1995 u. U. sinkende Renten (in Westdeutschland; in Ostdeutschland hätte sich der Anstieg verlangsamt) verbunden gewesen wären; vgl. o. V., Husmann schließt Kürzung der Renten 1995 nicht aus, in: Handelsblatt Nr. 227 vom 24. November 1993, S. 6. Es ist allerdings fraglich, ob die beschlossene Rentenerhöhung für 1995 (vgl. o. V., Westrenten steigen 1995 nur geringfügig, in: Handelsblatt Nr. 198 vom 13. Oktober 1994, S. 4) allein auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Die Variabilität der Berechnungsgrundlagen für den aktuellen Rentenwert nach § 68 Abs. 4 SGB VI, das sind amtliche Statistiken, ist eine weitere mögliche Ursache.
 - 129 Nicht-Regierungspolitiker mußten folglich mit der Parole „Steigende Renten unter unserer Führung“ für sich werben bzw. eine drohende Rentenkürzung durch Ankündigung entsprechender Beschlüsse ausschließen, um die Versicherten bzw. Wähler auf sich aufmerksam zu machen.
 - 130 Für eine detaillierte ökonomische Analyse der Gewerkschaften vgl. Schnabel, C., Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland (Diss.), Frankfurt u. a. 1988.
 - 131 Vgl. Kapitel 2.
 - 132 Vgl. dazu 2.3.

- die Beitragshäufelung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die den Versicherten - sowohl durch die Sprachregelung¹³³ als auch durch den fehlenden Ausweis der Arbeitgeberbeiträge auf Lohn- oder Gehaltsabrechnungen - eine Beitragsbelastung vorspiegelt, welche die tatsächliche um 50% unterschreitet;
- die Beitragsbemessungsgrenze, die den Versicherten eine Begrenzung der Rentenansprüche besser Verdienender vorspiegelt, während die regressiven Verteilungswirkungen und die daraus resultierenden Beitragsausfälle nur von den wenigsten GRV-Mitgliedern registriert werden;
- die versicherungsmathematisch weniger als fairen Beitragsabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug;
- die Berücksichtigung von Ausfallzeiten, die oft den besser verdienenden Beitragszahlern zugute kommt;
- der Zuschuß der GRV zur Krankenversicherung der Rentner, der von der Rentenhöhe abhängt und somit für Bezieher höherer Renten größer ausfällt als für Bezieher niedriger Renten. Hier spielt wiederum der fehlende Ausweis des Zuschusses eine Rolle. Aber auch die Tatsache, daß mit den unterschiedlich hohen Beiträgen keine unterschiedlich hohen Leistungen der Krankenversicherung verbunden sind¹³⁴, ist nicht geeignet, das Interesse der Versicherten für eine Änderung dieser Zuschußregelung zu wecken;
- die Zuzahlungsregelung zu Rehabilitationsleistungen der GRV, bei der meist nur ihre Höchstpreiswirkung, nicht jedoch die daraus resultierende regressive Verteilungswirkung von den Versicherten wahrgenommen wird;
- der Bundeszuschuß, der die expliziten Beiträge auf Kosten impliziter Beiträge, d. h. Steuern, die auch nicht Versicherte zahlen müssen, begrenzt.

Zudem konterkarieren sich viele Distributionswirkungen der GRV gegenseitig. Die Intransparenz der Regulierungen der GRV trägt aber dazu bei, daß diese nicht wahrgenommen werden und somit Umverteilungen zugunsten bestimmter Personengruppen vorgenommen werden können, ohne daß von den dadurch Benachteiligten größerer Widerstand zu erwarten wäre.¹³⁵

Im Hinblick auf die Informationen zur GRV, welche die Transparenz verbessern könnten, wurde vom Autor eine Befragung der Rentenversicherungsträger durchgeführt, um das Infor-

133 „Arbeitgeberanteil zum Rentenversicherungsbeitrag“.

134 Es sei denn man vergleicht Rentenbezieher, die Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung sind, mit Rentnern, die privat krankenversichert sind. In einem solchen Fall können sich Leistungsdimensionen der Krankenkasse ergeben. Durch eine Deckelung des Zuschusses, d. h. die Festlegung eines Höchstbeitrages, der privat Krankenversicherten gewährt wird, können die Leistungsunterschiede, die mit dem GRV-Zuschuß zur Krankenversicherung finanziert werden, aber nicht allzu groß ausfallen.

135 Vgl. Schneider, F., The influence of political institutions on social security policies: A public choice view, in: Schulenburg, J.-M. Graf von der (Hrsg.), Essays in Social Security Economics, Berlin u. a. 1986, S. 24.

mationsverhalten der Versicherten zu überprüfen.¹³⁶ Die von den Auskunft- und Beratungsstellen der Versicherungsträger bereitgestellten Daten wurden durch Angaben aus den Geschäfts- und Verwaltungsberichten der Versicherungsträger ergänzt.¹³⁷

- Tendenziell ist in den letzten Jahren eine Zunahme der Anfragen bei den Auskunft- und Beratungsstellen der Träger der GRV, d. h. ein verstärktes Informationsbedürfnis der Versicherten feststellbar.¹³⁸ Diese Entwicklung läßt sich auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Leistungen der GRV aufgrund demographischer Entwicklungen zurückführen und bedarf somit keiner weiteren Erläuterung.¹³⁹
- Nach den obigen theoretischen Ausführungen könnte ein verstärktes Informationsbedürfnis der Versicherten in Wahljahren bestehen, da die Informationen, die den Versicherten von den Auskunft- und Beratungsstellen der Versicherungsträger zur Verfügung gestellt werden, bis auf eventuell anfallende Telefongebühren oder Wege- und Zeitkosten kostenfrei sind. Ein solches Verhalten ist tatsächlich nicht feststellbar. Ob das allerdings seine Ursache darin hat, daß c. p. die anfallenden Grenzkosten der Information deren Grenznutzen übersteigen oder ob andere Themen - außerhalb des Bereichs der GRV - von den Versicherten für wichtiger und wahlentscheidender gehalten werden, kann anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend beurteilt werden. Die beantworteten Fragebögen geben im Hinblick darauf aber einige Anhaltspunkte. So ist z. B. die Zunahme der Anfragen in den Fünf Neuen Ländern größer als in den alten Bundesländern, was wohl auf eine kompliziertere Gesetzeslage zurückzuführen ist.¹⁴⁰ Gesetzesänderungen spielen aber auch beim Informationsverhalten der Versicherten in den alten Bundesländern eine wichtige Rolle:

„... bei wichtigen Gesetzesänderungen (RRG '92, Nachentrichtungsmöglichkeiten ...) nimmt die Nachfrage (nach Informationen) zu.“¹⁴¹

„Sobald wichtige gesetzliche Fristen ablaufen oder neue Gesetze in Vorbereitung sind, die die Sozialversicherung betreffen, bzw. bereits verabschiedet sind, ist das Informationsbedürfnis der versicherten Bevölkerung größer.“¹⁴²

„Derzeit viele Anfragen wegen Nachentrichtung gem. § 282 SGB VI.“¹⁴³

136 Der Fragebogen ist im Anhang abgedruckt.

137 Dies war notwendig, da von 27 angeschriebenen Rentenversicherungsträgern lediglich 17 einen ausgefüllten Fragebogen zurückgesendet haben; die Rücklaufquote betrug somit lediglich 62,9%.

138 Lediglich die Landesversicherungsanstalt (LVA) Thüringen verzeichnet nach Angaben ihrer Auskunft- und Beratungsstelle eine jährliche prozentuale Abnahme der Anfragen von 10% seit 1993.

139 Vgl. VDR (Hrsg.), Statistik Rentenzugang, Frankfurt/Main, verschiedene Jahrgänge.

140 So z. B. die Systematik der Auffüllbeträge, Überführungen von DDR-Zusatzrentensystemen etc.

141 Anmerkung im Fragebogen zum Informationsverhalten der Versicherten in der LVA Hessen (hervorgehobene Einfügung durch den Autor).

142 Anmerkung im Fragebogen zum Informationsverhalten der Versicherten in der LVA Oberfranken und Mittelfranken.

Es bleibt somit festzuhalten, daß das Informationsverhalten der Versicherten im Hinblick auf die GRV sehr stark von persönlichen Kriterien, wie der Betroffenheit von gesetzlichen Regelungen oder deren Änderungen, abhängt. Diese Informationen sind nur wenig geeignet, das Wahlverhalten der Versicherten insgesamt zu beeinflussen: Sie werden nur von einem sehr begrenzten Personenkreis nachgefragt und bleiben - nach der Theorie des Wahlverhaltens - auch für diese Personen nur dann wahlentscheidend, wenn sie zeitlich nicht allzu fern vom nächsten Wahltermin bereitgestellt werden.¹⁴⁴

Die Bedeutung, die Politiker der GRV für ihre Zielrealisierung zubilligen, läßt sich u. a. daran ermessen, daß die großen Rentenreformen von 1957, 1972 und 1992 jeweils in Vorwahljahren bzw. Wahljahren verabschiedet wurden oder in Kraft traten.¹⁴⁵ So konnten die jeweiligen Regierungen für sich in Anspruch nehmen, ihre politischen Ziele an den Interessen der Rentner- und rentnernahen Generation auszurichten. Überprüft man die ökonomische Theorie des Politikerverhaltens anhand der in der Bundesrepublik Deutschland realisierten Rentenpolitik, so fällt die Rentenreform 1992 besonders auf: Das RRG '92 wurde 1989, d. h. in einem Vorwahljahr verabschiedet und zu diesem Zeitpunkt als wichtiger Schritt zur Lösung der Probleme der GRV bezeichnet.¹⁴⁶ So konnte sie 1990 zum Wahlkampfthema bei der Bundestagswahl werden. Da das RRG '92 aber erst 1992 in Kraft trat, war es auch noch im Bundestagswahlkampf 1994 als Signal rentenorientierter Sozialpolitik zu gebrauchen.¹⁴⁷ Allerdings ist dabei zu beachten, daß von Politikerseite beim RRG '92 die Regulierungen in den Vordergrund gestellt wurden, die für die Mitglieder der GRV Vorteile bringen bzw. brachten. Vorrangig gehört dazu die Begrenzung der Beitragssätze. Prognosen, die vor der Verabschiedung des RRG '92 angestellt wurden, kamen zu dem Ergebnis, daß in der dritten Dekade des 21. Jahrhunderts Beitragssätze zur GRV von ca. 40% notwendig gewesen wären, um das derzeiti-

143 Anmerkung im Fragebogen zum Informationsverhalten der Versicherten in der LVA Schwaben. Gemeint ist die Nachzahlung bei Heiraterstattung für Frauen.

144 Das kann entweder durch ein „Kurzzeitgedächtnis“ der Wähler oder durch die mögliche Variabilität persönlicher oder gesellschaftlicher Umstände während des Zeitraums zwischen Informationsbereitstellung und Wahltermin erklärt werden.

145 Zum Zusammenhang zwischen Sozialgesetzgebung und Wahlterminen vgl. Bank, H.-P., Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: Recht der Arbeit, o. J. (1970), S. 101 ff.; Liefmann-Keil, E., Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden, in: Sanmann, H. (Hrsg.), Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik, Berlin 1971, S. 61 ff.

146 Vgl. Ruland, F., Auch andere Versorgungssysteme geraten nach dem Jahr 2010 in Bedrängnis, in: Handelsblatt Nr. 20 vom 28./29. Januar 1994, S. 6.

147 Die Senkung der Beiträge zur GRV auf 18,9% am 01. Januar 1995 wurde dabei als Erfolg des RRG '92 gewertet. Die begleitenden Aktionen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung unter dem Motto „Die Renten sind sicher!“ und die Vehemenz, mit der sich der Bundesarbeitsminister Norbert Blüm gegen Systemänderungen in der GRV stemmt (vgl. o. V., Blüm gegen Reform der Rentenversicherung, in: Handelsblatt Nr. 174 vom 08. September 1994, S. 4), bestätigen die Orientierung der Politiker an der GRV.

ge Rentenniveau zu erhalten.¹⁴⁸ Unter Berücksichtigung der Regulierungen des RRG '92 wurden diese Prognosen um ca. zehn Prozentpunkte nach unten korrigiert. Diese Information bietet sich vor allem deshalb als Wählerinformation an, weil davon sowohl die Rentner als auch die Beitragszahler betroffen sind: Die Versicherungspflichtigen müssen weniger Beiträge an die GRV abführen, und die Rentner haben geringere Beitragswiderstände und damit eine sicherere Rente zu erwarten. Die Regulierungen, die zur Finanzierung dieser Beitragseinsparung dienen, wie beispielsweise die Einschränkung der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten oder die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze, finden weniger Eingang in die von Politikern bereitgestellten Informationen. Hingegen werden Maßnahmen, die für die finanzielle Sicherung der GRV nur wenig erwarten lassen, von den verantwortlichen Politikern als Erfolg gefeiert. Ein Beispiel hierfür ist der im Februar 1996 beschlossene Ersatz der Rente wegen Arbeitslosigkeit durch ein Konzept einer Altersteilzeit. Demnach sollen Altersarbeitslosigkeit und früherer (voller) Rentenbezug dadurch vermieden werden, daß 55jährige und ältere, denen Arbeitslosigkeit droht, die Möglichkeit erhalten, ihre Arbeitszeit auf 50% der Regelarbeitszeit zu verkürzen. Durch Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit würden sie dann so gestellt, als ob sie 70% (für den Nettolohn) bzw. 90% (für den Rentenbeitrag) arbeiten würden.¹⁴⁹ Die Rente wegen Arbeitslosigkeit soll durch eine Altersrente mit einem gesetzlichen Rentenzugangsalter von 63 Jahren ersetzt werden. Ein vorzeitiger Rentenbezug (um bis zu drei Jahre) soll bei Abschlägen von 3,6% je vorgezogenem Jahr möglich sein. Der Erfolg dieser Maßnahme ist zweifelhaft:

- Übergangsregelungen machen es möglich, die alte 58er-Regelung noch bis ins Jahr 2004 in Anspruch zu nehmen;¹⁵⁰
- Die betroffene Altersgruppe ist in vielen Unternehmen bereits sehr schwach besetzt, so daß keine großen Einsparungen zu erwarten sind;¹⁵¹
- Das Altersteilzeitkonzept garantiert nur dann Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit, wenn die freiwerdende Stelle wieder besetzt wird. Da die Unternehmen die bisherige 58er-Regelung meist zum Personalabbau genutzt haben, stellt sich die Frage, ob sie künftig zu Wiederbesetzungen bereit bzw. in der Lage sein werden. Die mangelnde Akzeptanz der

148 Vgl. Franz, W., Ökonomische Aspekte der Alterssicherung: Revision des Generationenvertrages?, in: Gahlen, B. u. a. (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen 1990, S. 313; Jäger, N., a. a. O., S. 18 f.; Schmähl, W., Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen. Das Beispiel der „Rentenreform 1992“, Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 2/90, Bremen 1990, S. 8.

149 Vgl. o. V., Appell an Unternehmen: Teilzeitarbeit für Ältere fördern, in: Die Rheinpfalz Nr. 38 vom 14. Februar 1996, S. 1.

150 Vgl. o. V., Immer noch Milliardenlasten für die Rentenkasse, in: Die Rheinpfalz Nr. 38 vom 14. Februar 1996, S. 3.

151 Vgl. o. V., Volkswagen setzt auf Altersteilzeit, in: Handelsblatt Nr. 33 vom 15. Februar 1996, S. 5.

Altersteilzeit ohne Zuschüsse bei den Versicherten zeigt sich in deren geringen Inanspruchnahme seit ihrer Einführung durch das RRG '92.¹⁵²

Leistungskürzungen spielen in der bisherigen Entwicklung der GRV eine nur untergeordnete Rolle. Überlegungen, das Rentensystem ganz abzuschaffen, sind in politischen Kreisen kaum zu vernehmen. Das liegt sicher auch an einer Besonderheit im Hinblick auf die Revidierbarkeit von Entscheidungen über das Rentensystem in der Bundesrepublik Deutschland: Die Rentenansprüche, die GRV-Mitglieder durch ihre Beitragsleistung erwirtschaften, unterliegen dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG.¹⁵³ Eine Abschaffung der GRV käme einer Enteignung gleich, die nach Art. 14 Abs. 3 GG nur bei einer Entschädigung zulässig wäre. Die Höhe der Entschädigung müßte dann wohl der Höhe der bis zum Zeitpunkt der Abschaffung erwirtschafteten Rentenansprüche entsprechen. Dazu müßten aber Steuern erhöht werden¹⁵⁴, was de facto einer Fortführung des Umlageverfahrens entspräche, ohne daß neue Ansprüche erwirtschaftet würden. Folglich käme eine steuerfinanzierte Abschaffung der GRV einer entschädigungslosen Enteignung der Steuerzahler gleich. Steuern zeichnen sich zwar gerade dadurch aus, daß ihnen kein marktliches Äquivalent gegenübersteht.¹⁵⁵ Aus der obigen Argumentation wird jedoch deutlich, daß es sich dabei lediglich um eine sprachliche Feinheit handelt, die den Politikern im Falle einer Abschaffung der GRV den Vorwurf der Enteignung ersparen könnte. Der Eigentumsschutz des Art. 14 GG bedeutet somit zwar keine Unmöglichkeit der Abschaffung der GRV, wohl aber ein sehr hohes Hindernis auf einem solchen Weg.

Alle Träger der GRV in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten nach dem Prinzip der Selbstverwaltung, d. h., die Entscheidungsorgane der Versicherungsträger sind paritätisch mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzt. Die Versicherungsträger sind auf Bundesebene im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zusammengeschlossen, in dessen Vorstand und Mitgliederversammlung ebenfalls die paritätische Selbstverwaltung realisiert wird. Das Selbstverständnis der Selbstverwaltungsorgane kommt in der folgenden Äußerung zum Ausdruck:

152 Vgl. § 42 SGB VI; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, Bonn, o. J.; Kutscher, J./Hoff, A., Längere Lebensarbeitszeit - nur ein frommer Wunsch?, in: Handelsblatt Nr. 199 vom 14. Oktober 1993, S. 7; Perina, U., Der halbe Rentner, in: DIE ZEIT Nr. 39 vom 22. September 1995, S. 25 f.; Thelen, P., Altersteilzeit, in: Handelsblatt Nr. 176 vom 12. September 1995, S. 9.

153 Vgl. Jäger, N., a. a. O., S. 2 f.

154 Zwar ist auch eine Kreditfinanzierung denkbar; diese wäre jedoch zu einem späteren Zeitpunkt mit einer Steuererhöhung zwecks Tilgung und Zinszahlung verbunden.

155 Vgl. Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 5. Aufl., Tübingen 1993, S. 1 f.

„Seitdem¹⁵⁶ haben die Organe nicht nur stets für eine sparsame und effektive Verwaltung gesorgt, die ihre Aufgabe als Dienstleistung gegenüber der Versichertengemeinschaft ansieht, sie haben auch die ihnen gesetzlich eingeräumten Gestaltungsfreiräume ... zugunsten der Versicherten kreativ genutzt und verantwortungsbewußt ausgefüllt.“¹⁵⁷

Die Selbstverwaltungsorgane verstehen sich demnach als Interessenvertretung der Versicherten, ohne daß dabei verschiedenen Interessen innerhalb der Versichertengemeinschaft unterschiedliches Gewicht zugemessen würde. So lautet auch § 1 Abs. 1 der Satzung des VDR:

„Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat den Zweck, die gemeinsamen Angelegenheiten seiner Mitglieder entsprechend den Beschlüssen seiner Organe wahrzunehmen ...“¹⁵⁸

Zu diesen Angelegenheiten rechnet der VDR u. a. die Mitwirkung bei der Gestaltung von Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsvorschriftsentwürfen, welche die GRV berühren.¹⁵⁹ In Termini der in 3.2.1.3 beschriebenen Interessengruppentheorie bedeutet das nichts anderes als die Mitwirkung bei der Gestaltung von Regulierungen, welche die Interessen der Gruppe in irgendeiner Form berühren.

Die Darstellung der Selbstverwaltung als Interessenvertreter der Versicherten übersimplifiziert jedoch die tatsächlichen Gegebenheiten in der GRV: Zum einen ist zu berücksichtigen, daß die Selbstverwaltung der bundesdeutschen GRV paritätisch organisiert ist, d. h., in der Selbstverwaltung stehen sich Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter gegenüber, deren Zielkonformität wohl nicht immer gegeben sein dürfte. Ein Beispiel aus der jüngsten Diskussion um die Finanzierung der Sozialleistungen macht die Interessengegensätze deutlich: Die Arbeitgeberseite hat den Vorschlag eingebracht, Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung festzuschreiben.¹⁶⁰ Dieser Weg wurde in modifizierter Form bereits in der Pflegeversicherung (Kompensationslösung) eingeschlagen und soll nun nach dem Willen der Arbeitgeber auf weitere Sozialversicherungszweige ausgedehnt werden. Die Opposition der Arbeitnehmervertreter ist aus der oben dargestellten polit-ökonomischen Sicht verständlich: Geht man von der These aus, die Arbeitgeberanteile zum Sozialversicherungsbeitrag seien Lohn- und Gehaltsbestandteile¹⁶¹, so würden deren Festschreibung zu folgender Situation führen: Bei einer Er-

156 Gemeint ist der 22. Februar 1951, das Datum, an dem die Selbstverwaltung in der GRV wieder eingeführt wurde, nachdem sie im nationalsozialistischen Deutschland zwischenzeitlich abgeschafft wurde; vgl. Kapitel 1.

157 VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch für institutionelle Zusammenarbeit, Ausgabe 1995, Frankfurt 1995, S. 17.

158 Abgedruckt in: VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch ..., a. a. O., S. 21.

159 Vgl. VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch ..., a. a. O., S. 18.

160 Am deutlichsten wurde diese Forderung für den Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung formuliert. Sie findet aber mittlerweile auch in andere Sozialversicherungsbereiche Eingang; vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft (Hrsg.), Umbau des Sozialstaats, Köln 1995.

161 Die These, daß Arbeitgeberbeiträge auch auf die Konsumenten überwälzt werden können, hat auf die folgende Argumentation keinen Einfluß, da eine Erhöhung des Gesamtbeitrags dann nur den Arbeitneh-

höhung der Sozialversicherungsbeiträge müßten die Arbeitnehmer nun explizit doppelt so viel Mehrbelastung tragen. Daß sie dies implizit schon seit der Einführung des einkommensabhängigen Arbeitgeberbeitrages müssen, wird nicht beachtet, da die Arbeitgeberbeiträge üblicherweise nicht auf Lohn- und Gehaltsabrechnungen ausgewiesen werden.¹⁶² Beachtet würde lediglich eine Mehrbelastung, die von den Versicherten den Arbeitnehmervertretern in den Selbstverwaltungsorganen, d. h. in der Regel den Gewerkschaften¹⁶³, angerechnet würde. Somit kann von den Arbeitnehmervertretern nur Opposition zu diesem Vorschlag erwartet werden. Zum anderen ist auch innerhalb des Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberlagers eine Interessenvielfalt feststellbar, die nicht vernachlässigt werden kann. Das kann bei bestimmten Problemstellungen dazu führen, daß die traditionelle Einteilung in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen aufgehoben wird und eine Solidarisierung der Versichertenvertreter insgesamt gegenüber nicht Versicherten bzw. „nicht Versicherungswilligen“ stattfindet. Das soll an zwei Beispielen erläutert werden:

- Die Solidarisierung der Versicherten(vertreter) gegenüber nicht Versicherten ist während der gesamten Geschichte der GRV zu beobachten: Der Kreis der Versicherten wurde ständig weiter ausgedehnt. Neue Mitglieder bedeuten kurz- und mittelfristig neue Beitragszahler, was die finanzielle Situation der GRV absichert. Langfristige Aspekte, wie beispielsweise die Anwartschaften, die sich die neuen Mitglieder durch ihre Beitragsleistung aufbauen, werden dabei meist vernachlässigt. Vorstöße für eine Einbeziehung von Beamten und Parlamentariern in die GRV verdeutlichen den ungebrochenen Trend zur Ausweitung des Versichertenkreises, d. h. die Solidarisierung der Versicherten gegenüber den nicht (in der GRV) Versicherten.
- Die Solidarisierung der Versicherten gegenüber „nicht Versicherungswilligen“ war bei der Diskussion um mögliche Ausweitungen berufsständischer Versorgungswerke zu beobachten:¹⁶⁴ Vor allem gut verdienende Angestellte in „verkammerten“ Berufen, die zu den Nettozahlern der GRV gehören, drängten auf eine Mitgliedschaft in den berufsständischen Versorgungswerken¹⁶⁵, was ihre Befreiung von der Versicherungspflicht in der GRV zur

mern angelastet würde und somit kaum mehr auf die Konsumenten überwälzt werden kann. Von der eventuellen Möglichkeit der Überwälzung höherer, auf den Beitragserhöhungen beruhenden Tarifabschlüssen wird hier abstrahiert, da diese Wirkungszusammenhänge von den wenigsten Versicherten in dieser Form nachvollzogen werden (können).

162 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit ..., a. a. O.

163 Zur Besetzung der Selbstverwaltungsorgane des VDR als Repräsentant der Versicherungsträger vgl. VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch ..., a. a. O., S. 60 ff.

164 Vgl. Artikel 1 Abs. 2 f. des Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 15. Dezember 1995.

165 Diese arbeiten nach dem Kapitaldeckungsverfahren und verteilen nicht zwischen den Mitgliedern um, so daß eine individuelle Beitragsäquivalenz erreicht wird. Die „Verluste“, die gutverdienende Mitglieder der GRV durch die dortige Umverteilung erleiden, würden bei einer berufsständischen, umverteilungslosen Versorgung vermieden.

Folge gehabt hätte. Weil dieser Personenkreis zu den Nettozahlern der GRV gehört, wäre bei einer Ausdehnung der berufsständischen Altersversorgung mit überproportionalen Einnahmeausfällen zu rechnen gewesen. Dagegen stemmten sich alle Träger der GRV:¹⁶⁶

„Dies zeigt, daß wir die weitere Entwicklung sorgfältig beobachten und unter Umständen doch eine entsprechende Änderung der bundesgesetzlichen Regelung (über die Befreiung von der Versicherungspflicht als Pflichtmitglied einer berufsständischen Versorgungseinrichtung) anstreben müssen.“¹⁶⁷

Eine Überprüfung des Wähler-, Politiker- und Interessengruppenverhaltens erweist sich nach obigen Ausführungen als schwierig, da die Ziele der Akteure meist nicht nur ein Thema, wie die hier zur Diskussion stehende GRV, fokussieren. Eine Überprüfung des Verhaltens der Wähler, Politiker und Interessengruppen ist somit nur unter strenger Beachtung der *ceteris paribus*-Klausel möglich. Dann spricht allerdings in der Bundesrepublik Deutschland vieles dafür,

- daß der einzelne Wähler kaum Einfluß auf rentenversicherungsrechtliche Regulierungen hat. Informationen zur GRV nimmt der Wähler nur dann wahr, wenn sie ihn unmittelbar betreffen;
- daß die Politiker die GRV als mitentscheidendes, selten aber als das einzige entscheidende Wahlthema ansehen;
- daß Interessengruppen in der GRV - wie in vielen anderen Wirtschaftsbereichen auch - einen starken Einfluß auf den politischen Output, d. h. auf die rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, haben.

3.3 Die Rolle der Bürokratie in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Neben den Politikern, den Wählern und Interessengruppen determiniert auch der bürokratische Aufbau der GRV als Bundes- oder Landesanstalten deren heutige, in Kapitel 2 beschriebene Situation. Reformen der GRV müßten von eben diesen Bürokratien umgesetzt werden, so daß das Verhalten der Bürokraten von vornherein berücksichtigt werden muß, wenn Reformbeschlüsse der Legislative den administrativen Verwaltungsweg so überstehen sollen, daß die gewünschten Reformziele erreicht werden können. Besondere Bedeutung erhält dieses Argument, wenn der bürokratische Apparat selbst Gegenstand von Reform(versuch)en wird.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Vgl. dazu beispielsweise Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA; Hrsg.), BfA-Mitteilungen Nr. 6/94 vom 18. November 1994, Blatt 8 f.

¹⁶⁷ Jürgen Husmann, Vorstandsvorsitzender des VDR auf der Mitgliederversammlung am 12. Oktober 1994 in Bad Homburg, zitiert in: VDR (Hrsg.), VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1994, Frankfurt/Main 1995, S. 33.

¹⁶⁸ Das ist bei der z. Zt. angestrebten Organisationsreform der GRV der Fall: Die „Rentenversicherung aus einem Guß“ ist dabei Hauptstreitpunkt.

Die separate Behandlung der Bürokratie in einer polit-ökonomischen Gesamtschau erscheint auf den ersten Blick nicht unbedingt einsichtig - bilden doch die Politiker, die Wähler und die Interessengruppen zusammen mit den Bürokraten das Staatsgebilde, dessen „Verhalten“ Untersuchungsgegenstand der Public-Choice-Analyse ist. Auch die Zielfunktionen, die den Bürokraten in polit-ökonomischen Modellen unterstellt werden, unterscheiden sich nicht wesentlich von denen der Wähler, Politiker oder Interessengruppen:¹⁶⁹ In unterschiedlicher Ausgestaltung wird allen Akteuren individuell nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt. Trotzdem gibt es zwei gute Gründe, die für eine separate Analyse des Bürokratie-Verhaltens sprechen. Zum einen werden Bürokraten nicht gewählt. Es gibt zwar auch in der Bundesrepublik Deutschland sogenannte „Wahlbeamte“¹⁷⁰, deren Verhalten kann jedoch über die Theorie des Politikerverhaltens hinreichend erklärt werden und bedarf daher keiner modelltheoretischen Ausweitung. Der „Standard-Bürokrat“ in der Bundesrepublik Deutschland wird entweder - als Angestellter - in ein Beschäftigungsverhältnis eingestellt oder - als Beamter - ernannt. Weder deren Einstellung bzw. Ernennung noch deren laufende Dienstgeschäfte unterliegen einer demokratischen Kontrolle im Sinne einer Wahlentscheidung. Zum anderen ist das Verhalten der Bürokraten weitgehend unabhängig davon, ob sie in einer Basisdemokratie, einer repräsentativen Demokratie oder in einem diktatorischen System agieren:¹⁷¹ Die Bürokratie als Exekutive nimmt in jedem politischen System eine Mittlerfunktion zwischen der Beschlußfassung der Legislative und deren Umsetzung in praktische Politik ein. Somit kommt der Bürokratie im Rahmen einer polit-ökonomischen Analyse eine Sonderstellung zu, die im folgenden genauer erläutert werden wird.

3.3.1 Die bürokratiethoretischen Grundlagen

Als Bürokratien werden gemeinhin formalisierte und hierarchisch strukturierte Entscheidungsprozesse und -institutionen bezeichnet.¹⁷² Diese Definition ist für den vorliegenden Untersuchungsrahmen zu weit, da sie auch Bürokratien in privatwirtschaftlichen Unternehmen erfaßt. Eine engere Definition, die bei staatlichen Bürokratien wie der GRV in der Bundesrepublik Deutschland Verwendung finden kann, stammt von Rowley und Elgin:

„Während bei der BfA und der Deutschen Angestelltengewerkschaft die Zusammenlegung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung sowie die Verlagerung von tausenden von Arbeitsplätzen auf Widerstand stoßen wird, wehren sich Selbstverwalter und Geschäftsführer der LVAen dagegen, Führungskompetenz an eine zentrale Bundesanstalt für Rentenversicherung abzugeben“; o. V., Neue Strukturen für die Rentenversicherung, in: Handelsblatt Nr. 25 vom 03./04. Februar 1995, S. 5.

169 Das wird im weiteren gezeigt werden.

170 Beispielsweise Bürgermeister.

171 Ausnahmen hiervon ergeben sich, wenn die Rahmenbedingungen der Bürokratie durch (basis)demokratische Entscheide oder hierarchische Zwänge (in einem diktatorischen System) - beispielsweise verstärkte Effizienzkontrollen - verändert werden können.

172 Vgl. Kirchgässner, G./Frey, B. S., Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München 1994, S. 173.

„... bureaus are ... defined as public sector organizations in which ‘owners’ and employees cannot appropriate any part of the difference between revenues and costs as direct personal income and which a significant part of the recurring revenues derive from other than the sale of output at a per unit price.“¹⁷³

Diese Definition bedarf einer kurzen Erläuterung: Um das Verhalten von Bürokraten zu erklären, wird in allen gängigen Modellen angenommen, daß diese nicht ein wie auch immer geartetes „Gemeinwohl“ anstreben, sondern individuelle Nutzenmaximierer seien. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß Bürokraten Nutzen aus direktem und indirektem¹⁷⁴ Einkommen, Anerkennung¹⁷⁵ und einem „angenehmen Leben“, d. h. einer möglichst streßfreien Arbeitsweise ziehen. Über die Mittel, die Bürokraten verwenden, um ihren Nutzen zu maximieren, bestehen verschiedene Auffassungen. Während Niskanen¹⁷⁶ ursprünglich von einem reinen Budgetmaximierer ausgeht, sehen Williamson¹⁷⁷ und Migué/Bélanger¹⁷⁸ andere Determinanten des Bürokratieverhaltens als relevant an: Die Zahl der Untergebenen oder geringe Kontrollen, die sich in der Möglichkeit zu ineffizienter Arbeitsweise niederschlagen, spielen hier die bedeutende(n) Rolle(n). Die Zahl der Mitarbeiter wird auch in neueren Ausarbeitungen als eine entscheidende Determinante des Einkommens und damit des Nutzens der Bürokraten angesehen.¹⁷⁹

Ein einfaches Modell, das verdeutlicht, daß die Inputfaktoren Arbeit und Kapital in Bürokratien in einem ineffizienten Einsatzverhältnis verwendet werden, stammt von Orzechowski.¹⁸⁰ Bezeichne Q den Output der Bürokratie, K und L die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie r und w die entsprechenden Faktorpreise. Der Bürokrat Orzechowskis stellt eine Verbindung der Annahmen von Niskanen und Migué/Bélanger dar: Er ziehe Nutzen aus dem Output der Bürokratie *und* der Arbeit, die in seinem Büro geleistet wird:¹⁸¹

$$(35) \quad U = U(Q, L).$$

173 Rowley, C. K./Elgin, R., Government and its bureaucracy: A bilateral bargaining versus a principal-agent approach, in: Rowley, C. K./Tollison, R. D./Tullock, G. (Hrsg.), The political economy of rent-seeking, Boston 1988, S. 268.

174 Z. B. schönes Büro, Dienstwagen etc.

175 Beispielsweise in Form von Titeln, Beförderungen oder sonstigen Ehrungen.

176 Vgl. Niskanen, W. A., Bureaucracy and representative government, Chicago 1971.

177 Vgl. Williamson, O. E., The economics of discretionary behavior: Managerial objectives in a theory of the firm, Englewood Cliffs 1964.

178 Vgl. Migué, J. L./Bélanger, G., Toward a general theory of managerial discretion, in: Public Choice, Vol. 17 (1974), S. 27 ff.

179 Vgl. Bernholz, P./Breyer, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, a. a. O., S. 146 ff.

180 Vgl. Orzechowski, W., Economic models of bureaucracy: Survey, extensions, and evidence, in: Borcharding, T. E. (Hrsg.), Budgets and bureaucrats: The sources of government growth, Durham 1977, S. 229 ff.

181 Da Arbeitszeiten gemeinhin tariflich festgelegt werden, also der Entscheidungsbefugnis des Bürokraten entzogen sind, ist eine Variation des Arbeitseinsatzes i. a. nur durch eine Variation der Mitarbeiterzahl zu erreichen. Auf die Problematik, die sich aus den daraus resultierenden Unstetigkeiten im Faktorangebot ergeben, soll hier nicht näher eingegangen werden.

Der Bürokrat biete in einem „Alles-oder-Nichts“-Verfahren einen von ihm gewählten Output zu einem dazu in funktionalem Zusammenhang stehenden Preis - dem Budget B - an. Analytisch läßt sich dies als

$$(36) \quad B = R(Q)$$

schreiben, wobei R als Funktionsparameter fungiert. Da der Output ausschließlich mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erstellt werde:

$$Q = f(K, L),$$

läßt sich (36) auch als

$$(37) \quad B = R[f(K, L)]$$

schreiben. Das Nutzenmaximierungskalkül des Bürokraten stellt sich somit dar als:¹⁸²

$$\max_{K, L} U = U[f(K, L); L] \text{ unter der Nebenbedingung } R[f(K, L)] \geq w \cdot L + r \cdot K.$$

Aus der damit zu erstellenden Lagrangefunktion ergeben sich als nutzenmaximierende Bedingungen erster Ordnung:¹⁸³

$$(38) \quad \frac{\partial U}{\partial f} \cdot \frac{\partial f}{\partial K} + \lambda \cdot \left(\frac{\partial R}{\partial f} \cdot \frac{\partial f}{\partial K} - r \right) = 0,$$

$$(39) \quad \frac{\partial U}{\partial f} \cdot \frac{\partial f}{\partial L} + \frac{\partial U}{\partial L} + \lambda \cdot \left(\frac{\partial R}{\partial f} \cdot \frac{\partial f}{\partial L} - w \right) = 0$$

und

$$(40) \quad R[f(K, L)] - w \cdot L - r \cdot K = 0.$$

Aus (38) und (39) ergibt sich die Relation, die das Faktoreinsatzverhältnis in dieser Bürokratie bestimmt:¹⁸⁴

$$(41) \quad \frac{f_K}{f_L} = \frac{r}{w - \frac{U_L}{\lambda}}.$$

¹⁸² Bei bindender Nebenbedingung kann von dem Relationszeichen abstrahiert werden.

¹⁸³ Vgl. Orzechowski, W., a. a. O., S. 243.

¹⁸⁴ f_i ($i = K, L$) und U_L stellen dabei die Kurzschreibweisen der jeweiligen partiellen Ableitungen, also die Grenzproduktivität von Kapital und Arbeit sowie den Grenznutzen des Bürokraten aus der unter seiner Führung geleisteten Arbeit, dar.

Da bei bindender Nebenbedingung $\lambda > 0$ gelten muß und der Grenznutzen U_L in den betrachteten Grenzen ebenfalls positiv angenommen wird, bleibt festzuhalten, daß in diesem Modellrahmen die Produktionsfaktoren nicht gemäß ihrer Grenzproduktivität entlohnt werden und folglich in einer ineffizienten Kombination eingesetzt werden.¹⁸⁵ Dem Modell zufolge ist also die Produktion in der Bürokratie zu arbeitsintensiv.¹⁸⁶ Daß dies nicht notwendigerweise so ist, zeigen Hayes und Wood, indem sie die Nutzenfunktion des Bürokraten so modifizieren, daß auch eine Präferenz für vermehrten Kapitaleinsatz erkennbar wird.¹⁸⁷ Auch in dem erweiterten Modell entspricht die Entlohnung der Faktoren nicht deren Grenzproduktivität; allerdings sind hier Abweichungen im Sinne einer zu kapitalintensiven Bürokratie möglich.

Ansätze zur Erfassung konkurrierender Bürokratiestrukturen, wonach Bürokratien miteinander im Wettbewerb stehen und auch innerhalb von Bürokratien Wettbewerb um bessere hierarchische Positionen herrscht¹⁸⁸, werden hier nicht verwendet. Der institutionelle Rahmen der bundesdeutschen GRV ist nicht mit den Rahmenbedingungen der staatlichen Bürokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar, anhand derer diese Theorien aufgestellt wurden: Die Träger der GRV in der Bundesrepublik Deutschland stehen untereinander nicht in Konkurrenzbeziehungen. Wettbewerb mit anderen (privaten) Versicherungsanbietern ist vernachlässigbar¹⁸⁹ und innerhalb der GRV spielen aufgrund des Beamtenrechts und des Bundes-Angestelltentarifvertrags (BAT) bei der Stellenbestimmung oft Kriterien wie Dienstalter o. ä. eine größere Rolle als Leistungskriterien.¹⁹⁰

Da der Wettbewerb als Instrument der Effizienzkontrolle in der Bürokratie der GRV ausfällt, ist dessen Ersatz durch eine hierarchische Kontrolle eine naheliegende Überlegung. Eine solche Kontrolle könnte beispielsweise von der Bürokratie selbst durchgeführt werden.¹⁹¹ Wenn die Bürokratiekontrolle der zu kontrollierenden Bürokratie angehört, stellt sich jedoch automatisch die Frage, wer die Kontrolleure kontrolliert. Kontrollen, die von außenstehenden

185 Die Annahme eines positiven Grenznutzens U_L im relevanten Bereich ist lediglich notwendig, um die Unterkapitalisierung der Bürokratie, d. h. den relativ zu hohen Arbeitseinsatz zu erklären. Die Ineffizienz der Faktoreinsatzkombination bleibt auch bei $U_L < 0$ bestehen, allerdings mit der Folge einer Überkapitalisierung.

186 Das Grenzprodukt der Arbeit f_L ist geringer als in der Wettbewerbslösung.

187 Allerdings wird das Budget als gegeben angenommen; vgl. Hayes, K./Wood, L. L., *Utility maximizing bureaucrats: The bureaucrat's point of view*, in: *Public Choice*, Vol. 62 (1995), S. 69 ff.

188 Vgl. Breton, A./Wintrobe, R., *The logic of bureaucratic conduct*, New York 1982.

189 Im Rahmen der Pflichtversicherung existiert kein Wettbewerb; vgl. Kapitel 2. Durch die Abschaffung der freiwilligen Höhrversicherung in der GRV wurde auch in dem über die Pflichtversicherung hinausgehenden Bereich der Wettbewerb außer Kraft gesetzt. Nur bei den nicht Versicherungspflichtigen bzw. den freiwillig Versicherten herrscht eine Konkurrenzsituation mit privaten Anbietern. Dieser Markt ist jedoch aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen sehr klein, so daß kein Verlust der Allgemeinheit der Betrachtung eintritt, wenn davon abstrahiert wird.

190 Dies gilt für die meisten Bürokratien; vgl. Rowley, C. K./Elgin, R., a. a. O., S. 286.

191 Diese Möglichkeit wird in der bundesdeutschen GRV genutzt, indem die Träger der GRV Rechnungsprüfungsstellen aufbauen. Auf deren Problematik wird an späterer Stelle eingegangen werden.

durchgeführt werden, wären ebenfalls nicht unproblematisch: Bestünde eine privatwirtschaftliche Kontrollbehörde, wäre die Frage zu stellen, wer die Effizienzprüfung bezahlen würde.¹⁹² Niskanen hält dazu fest:

„The monitoring function, however, is a public good ...; the benefits of monitoring accrue to the whole population ... This creates a substantial ‘free-rider’ problem ... and the expectation that monitoring activities will be undersupplied.“¹⁹³

Eine Kontrolle in staatlicher Hand verursachte allerdings ähnliche Probleme, wenn man das Verhalten der Politiker berücksichtigen würde: Der Politiker bzw. die Partei, die eine Bürokratie kontrollieren oder eine staatliche Kontrollinstanz ins Leben rufen würde, verursachte dadurch zusätzliche Kosten, die in Form höherer Steuern an die Wähler weitergegeben werden müßten und so Wählerstimmenverluste verursachten. Selbst wenn die Einsparungen, die aus einer Kontrolle der Bürokratie resultieren könnten, die Kosten überstiegen, müßte das für den Politiker oder die politischen Parteien noch kein Anreiz sein, sich in diesem Bereich zu engagieren:

„... because the officers typically are more concerned with reelection issues than with bureau-monitoring, and are aware that their constituencies ... vote for a ‘package’ of policies, ... they tend to be diverted from their bureau-monitoring responsibilities.“¹⁹⁴

Neuere Ansätze zur Erfassung des Bürokratieverhaltens und der (Möglichkeit zur) Kontrolle von Bürokratien beziehen die aus der Unternehmenstheorie stammende *Principal-Agent*-Problematik mit in die Analyse ein.¹⁹⁵ Dabei werden der Staat bzw. die Politiker oder Parteien als Prinzipal, die Bürokraten als Agent bei der Verfolgung des (unternehmerischen) Ziels der Bereitstellung öffentlicher Güter gesehen. Diese Ansätze werden hier nicht aufgegriffen. Zum einen muß aufgrund der Ausführungen in Kapitel 2 bezweifelt werden, ob es sich bei der Vorsorge gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod um ein öffentliches Gut handelt. Dementsprechend muß auch die Notwendigkeit staatlichen Handelns bezweifelt werden. Zum anderen wären die in der Prinzipal-Agent-Theorie entwickelten Lösungsmöglichkeiten, wie eine Vertragsgestaltung, die den Agenten zur Berücksichtigung der Interessen des Prinzipals veranlassen soll, im Rahmen der bundesdeutschen GRV derzeit nicht zu verwirklichen: Erstens stünde dem das öffentliche Dienstrecht gegenüber, welches zur Zeit noch kaum Leistungsanreize für die Agenten, d. h. die Bürokraten, vorsieht; zweitens müßte aufgrund der obigen Ausführungen zum Politikerverhalten bezweifelt werden, ob deren Identifikation mit dem

192 Sofern eine solche überhaupt möglich ist: Bei einem reinen Dienstleistungsbetrieb ist der Output nur schwierig oder auch gar nicht zu messen, so daß traditionelle Effizienzmaße wie beispielsweise Produktivität kaum verwendbar sind; vgl. Rowley, C. K./Elgin, R., a. a. O., S. 286.

193 Niskanen, W. A., Bureaucrats and politicians, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 18 (1975), S. 626 f.

194 Rowley, C. K./Elgin, R., a. a. O., S. 277.

195 Vgl. beispielsweise Rowley, C. K./Elgin, R., a. a. O., S. 285 ff.

Prinzipal gerechtfertigt wäre, da diese offenbar nicht die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, sondern individuelle Nutzenmaximierung anstreben.¹⁹⁶

Ansätze zur Erfassung bürokratischen Verhaltens in verschiedenen Formen der Demokratie liefern Pommerehne und Frey.¹⁹⁷ Sie berücksichtigen potentielle Interaktionen zwischen den drei Entscheidungsträgern in einer Demokratie: Politiker, Wähler und Bürokratie.¹⁹⁸ Pommerehne/Frey unterscheiden Demokratien mit und ohne Referenda und kommen dabei zu folgenden Hypothesen:

- In Demokratien ohne Referenda haben die Bürokraten einen starken Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß. In dieser politischen Organisationsform sei eine direkte Kontrolle der Bürokratie durch die Wähler kaum möglich.¹⁹⁹
- In Demokratien mit Referenda haben die Bürokraten ebenfalls Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß. In diesem Fall beschränkt sich der Einfluß jedoch darauf, als Wähler per Referendum aktiv zu werden. Allerdings seien den Aktivitäten von Bürokraten weitaus engere Grenzen gesetzt als im obigen Fall: Die Wähler hätten mit dem Referendum ein wirksames Instrument zur Kontrolle der Bürokratie an der Hand. Der Einfluß der Bürokratie könnte somit beschrieben werden als:

„... the bureaucrat's influence is only indirect and is comparable to that of other groups in the society with similar voting habits.“²⁰⁰

Diese Hypothesen werden von Pommerehne/Frey einer Prüfung anhand eines loglinearen Regressionsmodells für 62 Städte der Schweiz unterzogen. Die Ergebnisse erreichen nur teilweise signifikanten Erklärungswert und werden im Hinblick auf ihre Allgemeingültigkeit von Pommerehne/Frey in Zweifel gezogen:

„It may well be that similar tests for other governmental levels (state, welfare) and other countries would yield quite different conclusions.“²⁰¹

196 Wollte man die Versicherten als Prinzipale bezeichnen, stünde man vor dem Problem einer sehr großen Interessenvielfalt der Prinzipale, so daß auch in diesem Fall die traditionellen Lösungskonzepte der Prinzipal-Agent-Theorie kaum anwendbar wären.

197 Pommerehne, W. W./Frey, B. S., Bureaucratic behavior in democracy: a case study, in: Public Finance, Vol. 33 (1978), S. 98 ff.

198 Interessengruppen werden von Pommerehne/Frey nicht explizit berücksichtigt.

199 Eine indirekte Kontrolle via Politiker ist zwar denkbar; tatsächlich stehen Politiker bei der Kontrolle der Bürokratie aber vor ähnlichen Informationsproblemen wie die Wähler; vgl. Kirchgässner, G./Frey, B. S., a. a. O., S. 191.

200 Pommerehne, W. W./Frey, B. S., a. a. O., S. 101. Somit berücksichtigen Pommerehne/Frey implizit auch Interessengruppen.

201 Pommerehne, W. W./Frey, B. S., a. a. O., S. 108.

3.3.2 Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Bei einer Analyse der Bürokratie in der bundesdeutschen GRV sind die jüngsten Reformdiskussionen sehr hilfreich. Die Problematik, daß die GRV nicht nur vor grundsätzlichen Finanzierungsproblemen steht, sondern auch ihre Organisation reformbedürftig ist, wurde von Politikern, Bürokraten und den Interessengruppen in der Selbstverwaltung der GRV erkannt.²⁰² Auf der Grundlage eines Positionspapiers der Sozialpartner wurde bei der Unternehmensberatung Roland Berger & Partner (rb) vom VDR ein *Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung* in Auftrag gegeben. Von einer Veröffentlichung hat der VDR - in Abweichung von seiner bisherigen Veröffentlichungspraxis²⁰³ - bis dato abgesehen. Die im folgenden angesprochenen Ergebnisse legen Vermutungen nahe, weshalb das Gutachten nicht veröffentlicht wird. Das Organisationsgutachten von rb befaßt sich in einem ersten Teil mit der aktuellen Organisationsstruktur, externen Rahmenbedingungen sowie sich daraus ergebenden Anforderungen an die zukünftige GRV. Ein zweiter Teil ist eine Sammlung von Reformkonzepten, die lediglich die Organisationsstruktur der GRV betreffen. Reformvorschläge, die das Finanzierungsverfahren oder die GRV als Ganzes in Frage stellen könnten, sind im Organisationsgutachten von rb nicht zu finden: rb wurde von den Auftraggebern, d. h. letztendlich (auch) den Bürokraten der GRV, explizit vorgegeben, daß

„...das Gutachten auf dem Boden der gegebenen Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung zu stehen (hat)...“²⁰⁴

Sollten sich durch das Gutachten organisatorische Reformnotwendigkeiten offenbaren, wollten sich die Auftraggeber die Entscheidung über Reformen vorbehalten:

„Hierbei wurde Roland Berger & Partner bei Auftragsvergabe das Aufzeigen eines 'Königsweges' ausdrücklich untersagt, da die Gremien der GRV eine abschließende Bewertung auf Basis des Gutachtens selbst vornehmen wollen.“²⁰⁵

Die Präferenz der GRV-Bürokratie für einen zu hohen Faktoreinsatz wird durch die Ergebnisse der Bestandsaufnahme der Ist-Organisationsstruktur bestätigt:

202 Vgl. LVA Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch: Regionalisierung der Rentenversicherung, Speyer 1994; o. V., Neue Strukturen für die Rentenversicherung, a. a. O.; o. V., Freitag: Mehr Effizienz durch enge Kooperation, in: Handelsblatt Nr. 31 vom 13. Februar 1995, S. 3; Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, Informationen für die Beschäftigten der LVA Rheinland-Pfalz, Mainz o. J. Es ist zu beachten, daß die Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen keinen exklusiven Charakter im Hinblick auf eine Zugehörigkeit zu den anderen Gruppen bedeutet.

203 So wurde beispielsweise das vielzitierte Prognos-Gutachten, das Reformbedarf aufgrund der zu erwartenden finanziellen Entwicklung der GRV aufzeigt, vom VDR veröffentlicht; vgl. VDR (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1995, DRV-Schriftenreihe Bd. 4, Frankfurt 1995.

204 Roland Berger & Partner International Management Consultants, Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt am Main 1994 (unveröffentlicht), S. 1; Einfügung durch den Autor.

205 Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., S. 1.

- Leitungs-, Verwaltungs- und sonstige zentralisierungsfähigen Funktionen werden von jedem Versicherungsträger wahrgenommen bzw. vorgehalten. Der VDR nimmt in dieser Hinsicht keine zentralen Managementfunktionen wahr. Jeder Versicherungsträger hält Personal und Kapital wie ein vollständig autarkes Unternehmen vor. Beispielhaft werden von rb Einsparpotentiale im Bereich des Datenverarbeitungspersonals von 50% aufgezeigt.²⁰⁶ Einsparungsmöglichkeiten in anderen Unternehmensbereichen seien ebenfalls gegeben²⁰⁷; diese werden jedoch im Detail nicht weiter ausgeführt.
- Die Anzahl der Rentenversicherungsträger ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu hoch.²⁰⁸ Der damit verbundene Koordinationsaufwand erfordert zusätzliches Kapital und Personal, was die These der Inputpräferenz der Bürokratie stützt. Da bei einer Zusammenlegung von Versicherungsträgern nicht nur im operativen Bereich Inputfaktoren eingespart werden könnten, sondern auch mehrfach besetzte Leitungsfunktionen wegfielen, wäre bei einem solchen Vorhaben aus diesen Kreisen mit starkem Widerstand zu rechnen.
- Die hohe Zahl der Dienststellen der Versicherungsträger und die ebenfalls hohe Zahl der Rechenzentren weisen ebenfalls auf eine Inputpräferenz der Bürokratie hin. Sie führt in diesen Fällen häufig zu suboptimalen Betriebsgrößen.²⁰⁹ Die Problematik auf der Leitungsebene (Versicherungsträger) setzt sich also auf der operativen Ebene fort.
- Die Personalstruktur in der GRV ist v. a. vom Beamtenrecht und dem BAT geprägt. Diese setzen das Gehalt bzw. die Besoldung in der Regel in Relation zur Personal- und Budgetverantwortung, so daß via Einkommenspräferenz der Bürokraten eine Inputpräferenz seitens der verantwortlichen Angestellten und Beamten gegeben ist.²¹⁰

Insgesamt betrachtet wird also die These der Inputpräferenz von Bürokraten im Falle der bundesdeutschen GRV durch die Bestandsaufnahme der Organisationsstruktur zwar nicht bewiesen, aber doch gestützt. Im Organisationsgutachten von rb wurden

„... auftragsgemäß ... über eine vergleichende Gegenüberstellung der Rentenversicherungsträger hinaus ausdrücklich keine detaillierten Effizienzbetrachtungen vorgenommen.“²¹¹

Direkte Kontrollen der GRV-Bürokratie durch Politiker - beispielsweise in Form einer parlamentarischen Kontrollkommission - finden in der Bundesrepublik Deutschland normalerweise

206 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 488.

207 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 489 ff.

208 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 311.

209 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 311 ff.

210 Im Beamtenrecht kommt dies implizit durch den *Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung* in § 18 Bundesbesoldungsgesetz zum Ausdruck; vgl. Wiese, W., *Beamtenrecht*, 3., vermehrte Aufl., Köln u. a. 1988, S. 194 f.

Eine Vergleichbarkeit der Vorschriften des Beamtenrechts mit denen des Bundesangestellten-Tarifvertrages ist gegeben; vgl. Minz, H./Conze, P., *Recht des öffentlichen Dienstes*, 6. überarbeitete und erweiterte Aufl., Berlin 1993, Rdnr. 345.

211 Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 1.

nicht statt. Diese Aufgabe obliegt den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder sowie den Selbstverwaltungsorganen der GRV. Bei Kontrollen der Rentenversicherungsträger durch die Rechnungshöfe wird primär die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung und Beitragserhebung, weniger die Effizienz des Verwaltungsapparates der GRV geprüft. Allerdings stünden Effizienzkontrolleure vor nicht unerheblichen Schwierigkeiten, wenn sie Überprüfungen der Effizienz der GRV-Bürokratie vornehmen wollten: Die GRV ist ein Dienstleistungsbetrieb, was die Messung des Outputs und damit die Erstellung von Effizienzkennzahlen sehr erschwert.²¹² Relationen wie die Zahl der Bediensteten eines Trägers zur Zahl der betreuten Versicherten sind keine sinnvollen Effizienzkriterien, da sie unterschiedlich arbeitsaufwendige Bearbeitungsvorgänge außer acht lassen.²¹³ Vor den gleichen Problemen stehen auch interne Geschäfts- und Rechnungsprüfungsabteilungen, d. h. Controllingabteilungen der Rentenversicherungsträger. Trotzdem wird die Möglichkeit zur Errichtung einer Rechnungsprüfungsabteilung von den Versicherungsträgern weithin genutzt. Die LVA für das Saarland als sehr kleine²¹⁴ LVA beschäftigt beispielsweise 8 Mitarbeiter in ihrer Rechnungsprüfungsstelle.²¹⁵ Über die Ergebnisse der Prüfungen oder deren Verwertbarkeit lassen sich (aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen) keine Aussagen treffen. Lediglich die LVA Brandenburg hält fest:

„Auftretende Mängel oder Fehler werden den entsprechenden Abteilungen mitgeteilt und ihre Erledigung überwacht.“²¹⁶

Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Kompetenzstruktur der Rechnungsprüfungsstelle verbleibt den verantwortlichen Bürokraten ein diskretionärer Handlungsspielraum:

„Die Prüftätigkeiten wurden auf der Grundlage des vom Geschäftsführer genehmigten Prüfungsplanes ... durchgeführt.“²¹⁷

„Grundlage für die Prüftätigkeit bildet der für jedes Kalenderjahr aufgestellte und vom Geschäftsführer genehmigte Prüfungsplan.“²¹⁸

212 Vgl. Kirchgässner, G./Frey, B. S., a. a. O., S. 174 ff.

213 So summierten sich beispielsweise 1994 die arbeitsintensiven Rentennewuzugänge bei der ArV auf 771.780, während in der AnV 337.632 Rentennewuzugänge zu verzeichnen waren; vgl. Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherungsbericht 1995), Bundestagsdrucksache 13/2017 vom 18. Juli 1995, S. 18.

214 Die Größe einer LVA soll hier durch das Verhältnis der Zahl ihrer Mitglieder zur Zahl der Mitglieder der ArV insgesamt bezeichnet werden. Ein entsprechendes Verfahren verwendet der VDR bei der Berechnung der Stimmanteile der einzelnen Rentenversicherungsträger in seiner Mitgliederversammlung; vgl. § 10 Abs. 3 Nr. 1 f. der Satzung des VDR, abgedruckt in: VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch ..., a. a. O., S. 25. In der Mitgliederversammlung haben die LVA für das Saarland, die LVA Braunschweig und die Seekasse die geringsten Stimmzahlen mit jeweils 2 von 388 Stimmen; vgl. VDR (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch ..., a. a. O., S. 33.

215 Von diesen sind sieben Prüfer und eine Verwaltungsangestellte (Stand Ende 1994); vgl. LVA für das Saarland (Hrsg.), Geschäftsbericht 1994, Saarbrücken 1995, S. 15.

216 LVA Brandenburg (Hrsg.), Geschäftsbericht 1994, Frankfurt/Oder 1995, S. 33.

217 LVA für das Saarland (Hrsg.), Geschäftsbericht 1994, a. a. O., S. 15 (Hervorhebung durch den Autor).

Solche oder ähnliche Formulierungen finden sich in fast allen Verwaltungs- oder Geschäftsberichten der Rentenversicherungsträger. Der Geschäftsführer erhält somit einen Entscheidungsspielraum über zu prüfende Angelegenheiten und kann somit eventuell zu erwartende kritische Prüfungsergebnisse aus einzelnen Geschäftsbereichen von vorneherein verhindern.

Weiterhin ist zu beachten, daß eine im Vergleich zur wettbewerblichen Lösung zu hohe Arbeitsintensität nicht notwendigerweise nur auf eine entsprechende Inputpräferenz der Bürokraten zurückzuführen ist. Vielmehr ist auch denkbar, daß eine Überpersonalisierung im öffentlichen Dienst ein Mittel zur Zielerreichung der Politiker sein kann: Werden von Politikern im öffentlichen Dienst Arbeitsplätze und damit Möglichkeiten zur Erzielung von Erwerbseinkommen geschaffen, rechnen die Betroffenen das i. a. den handelnden bzw. beim nächsten Termin zur Wahl stehenden Politikern bzw. Parteien zu. Die Beziehung zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung spielt in der Bundesrepublik Deutschland aus zwei Gründen eine besondere Rolle:

- Der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten betrug 1993 20,5% mit kaum fallender Tendenz.²¹⁹ Diese Gruppe stellt somit ein nicht unerhebliches Wählerpotential dar.
- Der 12. Deutsche Bundestag war zu 42,3% mit öffentlich Bediensteten besetzt.²²⁰ Dieser Personenkreis wird sich kaum für Reformen des öffentlichen Dienstes aussprechen, sofern sie ihren eigenen Interessen entgegenlaufen würden. Dieser Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Interesse wird durch das öffentliche Dienstrecht verstärkt, das eine Beurlaubung der öffentlich Bediensteten zur Wahrnehmung eines politischen Mandats und deren Wiedereinstellung für den Fall vorsieht, daß sie nicht wiedergewählt werden oder sich nicht mehr zur Wahl stellen.²²¹

Die hohe Regeldichte im Bereich der GRV in der Bundesrepublik Deutschland erfordert ein entsprechend hohes Potential an Bürokraten, die diese Regelungen umsetzen (können). Eine Erhöhung der Regeldichte - wie sie beispielsweise nach der deutsch-deutschen Wiederverei-

218 LVA Schwaben (Hrsg.), Verwaltungsbericht 1994, Augsburg 1995, S. 19 (Hervorhebung durch den Autor).

219 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995 ..., a. a. O., Tabelle 80.

220 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995 ..., a. a. O., Tabelle 127.

221 Vgl. Strunk, G. P., Beamtenrecht, 3. Aufl., Köln 1986, Rdnr. 292; Wiese, W., a. a. O., S. 181 f., Wind, F./Schimana, R./Wallerius, P., Öffentliches Dienstrecht, Köln 1985.

Für nicht beamtete öffentlich Bedienstete besteht ebenfalls die Möglichkeit der Beurlaubung zur Wahrnehmung eines politischen Mandats; vgl. Müller, B., Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 3. Aufl., München 1995, Rdnr. 800.

nigung zu beobachten war²²² - bringt demnach einen erhöhten Personalbedarf mit sich. Unter Berücksichtigung der den Bürokraten unterstellten Personalpräferenz läßt sich somit folgern: GRV-Beamte und -Angestellte in der Bundesrepublik Deutschland sind an einer Erhöhung der Regeldichte interessiert. Eine Senkung der Regeldichte, d. h. bessere Transparenz und vereinfachte Verwaltungsvorgänge, führte zu einem geringeren Personalbedarf, was nach derzeitigem Dienstrecht den Interessen der Bürokraten zuwiderliefe.

Es kann somit festgehalten werden, daß die GRV-Bürokratie in der Bundesrepublik Deutschland ein starkes Interesse am Erhalt und der Ausweitung der GRV hat. Die Personalstruktur der GRV-Bürokratie und die - durch das öffentliche Dienstrecht mitverursachte - Zusammensetzung der Landes- und Bundesparlamente begünstigen eine rentenrechtliche Gesetzgebung gemäß den Präferenzen der GRV-Bürokratie.

3.4 Zusammenfassung

Eine polit-ökonomische Untersuchung der GRV muß verschiedene Akteure unterscheiden: Wähler, Politiker, Interessengruppen und die Bürokratie. Eine direkte Verbindung zwischen Wählern und Politikern ist i. a. in basisdemokratischen Gesellschaften, gegeben. Repräsentative Demokratien sind hingegen eher von Beziehungen zwischen Politikern und Interessengruppen geprägt. Die „one-man-one-vote“-Regel wird dabei aufgehoben, und das politische Ergebnis hängt von der Effizienz der Einflußnahme von Interessengruppen ab. Die Bürokratie zeichnet sich durch eine Universalität insofern aus, als sie sowohl in direkten als auch in indirekten Demokratien agiert, um Beschlüsse der Legislative in praktische Politik umzusetzen. Fehlender Wettbewerbsdruck und durch das Dienstrecht gesetzte Anreize bedingen eine ineffiziente Produktion, wobei je nach Annahmen sowohl eine zu kapital- als auch eine zu arbeitsintensive Produktion denkbar ist.

Die dargestellten Modelle zum Wahl-, Politiker-, Interessengruppen- und Bürokratieverhalten zeigen - mit wenigen Ausnahmen - die Anreize, die für eine Einführung bzw. den Erhalt einer umlagefinanzierten Rentenversicherung bestehen:

- Bei der Einführung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung gewinnen die Rentner und Rentennahen überproportional, während eben diese Personengruppen bei einer Abschaffung der umlagefinanzierten Rentenversicherung überproportional verlieren würden.
- Gut organisierte Interessengruppen können Politiker zu Regulierungen bewegen, die sie im Vergleich zu weniger effizienten Interessengruppen oder den nicht Organisierten besser

222 Einbeziehung der Sozialversicherung der DDR in das bundesdeutsche System, gesonderte Rentenanpassungen im Bereich der Fünf Neuen Länder, Behandlung und Abwicklung von Zusatzrentensystemen der DDR etc.

stellen. Die daraus resultierende Einteilung der Gruppenmitglieder in Nettozahler und Nettoempfänger bedingt staatlichen Zwang. Der Staat als Produzent bzw. Anbieter wäre dabei zwar nicht notwendig; wollte man die Umverteilung aber auch bei privaten Anbietern aufrechterhalten, so müßte der (Konditionen-)Wettbewerb zwischen den Anbietern durch staatliche Eingriffe ausgeschaltet werden, was faktisch einem staatlichen Monopol gleichkäme. Es ist allerdings zu beachten, daß die Effizienz einer Interessengruppe keine zeitlich persistente Größe ist, sondern im Zeitablauf - beispielsweise durch Änderung der Gruppengröße - variieren kann: Wird die Gruppe größer, verursacht die Organisation höhere Kosten, was die Effizienz politischer Einflußnahme verringern kann (und umgekehrt). Im Hinblick auf die GRV bedeutet das, daß effiziente Interessengruppen bei Politikern Regulierungen in Form einer Befreiung von der Versicherungspflicht, einer Höherbewertung bestimmter Beitragszeiten oder der Anerkennung von nicht versicherungspflichtigen Zeiten als „beitragsähnliche“ Zeiten nachsuchen. Welche Art der Regulierung nachgefragt wird, hängt zum einen von der Zielsetzung der Interessengruppe(n), zum anderen von der Situation der Gruppenmitglieder ohne Regulierung bzw. ohne politische Einflußnahme der Interessengruppe ab: Während die Zielsetzung zumeist mit einer Besserstellung der Mitglieder identifiziert werden kann, hängt die Richtung der Einflußnahme davon ab, ob die Gruppenmitglieder vor der politischen Einflußnahme Nettozahler oder Nettoempfänger der Umverteilung durch die GRV sind bzw. ob sich die Gruppenmitglieder von der politischen Einflußnahme Vorteile oder zumindest die Vermeidung von Nachteilen erhoffen können.

- Politiker müssen sich, wenn sie gewählt werden wollen, an den Wählerwünschen orientieren. Daraus resultiert eine Orientierung der Politiker an den Wünschen des Medianwählers, sofern einige einschränkende Annahmen getroffen werden. Unter realistischeren Annahmen kann der politische Output von der Position des Medianwählers abweichen. In indirekten Demokratien verliert die Annahme, daß alle Wählerstimmen gleiches Gewicht haben, durch die Existenz von Interessengruppen ihre Gültigkeit: Der politische Output orientiert sich dort an den einflußreichsten Interessengruppen. Im Hinblick auf die GRV bedeutet das, daß die Politiker die GRV als Umverteilungsinstrument zugunsten des Medianwählers oder zugunsten gut organisierter Interessengruppen verwenden (können), um ihre eigenen Ziele - nämlich die Wahl in ein politisches Amt - realisieren zu können.
- Bürokration setzen Produktionsfaktoren i. d. R. in einer ineffizienten Kombination ein - gleichgültig ob man von einer Personal- oder Kapitalpräferenz der Bürokraten ausgeht. Da die GRV eine Bürokratie im Sinne von Rowley/Elgin ist²²³, gilt dieses Modellergebnis auch für sie.

223 Der wirtschaftliche Überschuß kann von den Bürokraten nicht direkt, d. h. in barer Form, einbehalten werden.

Für die GRV in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich zu den polit-ökonomischen Modellen folgende Ergebnisse festhalten:

- Der einzelne Wähler spielt - aufgrund der repräsentativen Demokratie - in der Bundesrepublik Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Selbst die Sozialwahlen, bei denen Vertreter zu den Selbstverwaltungsgremien gewählt werden, sind Wahlen nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie, so daß dem einzelnen Wähler auch hier kaum Bedeutung zugemessen werden kann. Dies ist den Wählern offenbar bekannt und schlägt sich in niedrigen Wahlbeteiligungen und einem sehr selektiven Informationsverhalten der Wähler - hier: der Mitglieder der GRV - nieder.
- Die Politiker bzw. die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland wissen um den geringen Einfluß einzelner Wähler und deren selektive Informationswahrnehmung. Wahlwerbung im Hinblick auf die GRV findet daher oft in stark ideologisierter Form statt. Die Auskunft- und Beratungsstellen der Träger der GRV werden von zu wenigen Versicherten bzw. Wählern frequentiert, als daß über diese Schiene effektive Wahlwerbung betrieben werden könnte. Die Politiker nutzen jedoch die GRV als Umverteilungsinstrument. Die Umverteilung erfolgt nicht nur nach Gerechtigkeitsaspekten, die sich die Politiker gerne durch den Begriff der „sozialen Rentenversicherung“ auf die Fahnen schreiben. Vielmehr spielt offenbar der Einfluß verschiedenster Interessengruppen bei der Ausgestaltung der Umverteilung in der GRV eine wichtige Rolle. Das führt dazu, daß verschiedene Personenkreise durch rentenversicherungsrechtliche Regulierungen begünstigt werden und daß einzelne Distributionswirkungen einander entgegenlaufen oder dem von den Politikern propagierten Gerechtigkeitsziel widersprechen.
- Weder die in der GRV der Bundesrepublik Deutschland agierenden Interessengruppen noch deren Zielsetzung sind eindeutig feststellbar. Die paritätische Selbstverwaltung in der GRV legt eine Unterteilung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen nahe. Bei genauerer Betrachtung hat diese Einteilung jedoch keinen Bestand: Die Versichertenvertreter, die Funktionen in den Selbstverwaltungsorganen der GRV wahrnehmen, sind überwiegend Mitglieder von Interessengruppen, die sich neben der GRV auch mit anderen politischen und wirtschaftlichen Fragestellungen beschäftigen. Die meisten Selbstverwaltungsmitglieder auf der Arbeitnehmerseite sind Gewerkschaftsmitglieder; auf der Arbeitgeberseite sind Arbeitgeberverbände die dominierenden Interessengruppen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können - aufgrund der auch intern unterschiedlichen Zielsetzungen - kaum als einheitliche Interessengruppen gesehen werden, was die Identifikation der in der GRV agierenden Interessengruppen weiter erschwert. Auch die Einteilung in „Alte“ und „Junge“ ist dazu nicht unbedingt geeignet. Diese Gruppen sind i. a. zu groß, um aktionsfähig organisiert werden zu können.

- Die Bürokratie der GRV in der Bundesrepublik Deutschland arbeitet ineffizient. Eine Untersuchung der Unternehmensberatung Roland Berger & Partner International Management Consultants, die vom VDR in Auftrag gegeben wurde, kommt zu dem Schluß, daß die GRV in einigen Geschäftsbereichen zu arbeitsintensiv produziert, während in anderen Geschäftsbereichen - vor allem in der Datenverarbeitung - die Kapitalintensität das notwendige Maß bei weitem überschreitet. Die Ineffizienz in der Produktion läßt sich auf mangelnde Kontrollen und mangelnden Wettbewerbsdruck zurückführen: Letzteres führt dazu, daß der Wettbewerb seine Kostenkontrollfunktion nicht mehr ausüben kann. In Verbindung mit ersterem erfordert dies institutionalisierte, hierarchische Kontrollen. Als Landes- und Bundesbehörden unterliegen die Träger der GRV der Kontrolle der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Da diese Kontrollen jedoch primär nur die Einhaltung rentenrechtlicher Gesetzgebung betreffen, nicht aber die Effizienz der GRV-Bürokratie, können die insofern unzureichenden Kontrollen durch die Rechnungshöfe den fehlenden Wettbewerbsdruck nicht ersetzen und eine effiziente Produktion nicht sicherstellen. Neben diesen externen Kontrollen haben die Träger der GRV interne Kontrollen institutionalisiert. Diesen Rechnungsprüfungsstellen fehlt aber zum einen die Distanz, die für eine unabhängige Prüfung notwendig wäre; zum anderen arbeiten diese Controlling-Abteilungen nach einem von der zu prüfenden Instanz genehmigten Prüfungsplan, so daß die Träger der GRV das Prüfungsergebnis durch die Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte von vornherein beeinflussen können.

Die Ergebnisse machen deutlich, daß die Entwicklungen und der Status quo der GRV in der Bundesrepublik Deutschland keineswegs nur auf wirtschaftlichen oder sozialpolitischen Notwendigkeiten beruhen. Vielmehr sind politische und institutionelle Gegebenheiten ein bestimmender Faktor für die heutige Situation der GRV in der Bundesrepublik Deutschland. Es ist aber zu beachten, daß die modelltheoretisch abgeleiteten Ergebnisse und die Resultate ihrer Überprüfung anhand der Praxis der GRV der Bundesrepublik Deutschland nicht auf einem irrationalen Verhalten der agierenden Wirtschaftssubjekte, d. h. der Wähler, Politiker, Interessengruppen und Bürokraten, basieren: Sie sind das Resultat eines rationalen ökonomischen Nutzenmaximierungskalküls unter den gegebenen institutionellen Einschränkungen. Diese Erkenntnis ist bei Reformversuchen zu beachten, wenn die Reformvorschläge in der intendierten Art und Weise wirken sollen.

Das Nutzenmaximierungskalkül führt unter den gegebenen institutionellen Bedingungen zu den in der Bundesrepublik Deutschland beobachtbaren und bisher dargestellten Ergebnissen. Wie veränderte ökonomische, vor allem aber institutionelle Gegebenheiten die Effizienz einer gesetzlichen Rentenversicherung beeinflussen können, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

Kapitel 4: Rentenversicherung im internationalen Vergleich

4.1 Zur Notwendigkeit eines internationalen Vergleichs

In diesem Abschnitt soll der Blick weg von der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in der Bundesrepublik Deutschland auf andere Rentenversicherungssysteme gerichtet werden, um zu prüfen, inwieweit diese Vorbild für Reformen - die Gegenstand des Kapitel 5 sein werden - sein können. Bleibt man dabei in nationalen Grenzen, so bieten sich auf den ersten Blick die privaten und betrieblichen Rentenversicherungen, die Beamtenversorgung sowie die Landwirtschaftliche Altershilfe als Untersuchungsobjekt an.¹ Bei einer näheren Betrachtung fällt auf, daß es nicht „die“ betriebliche bzw. „die“ private Rentenversicherung gibt. Das Beitrags- und Leistungssystem in diesen Bereichen ist zu differenziert und die notwendigen Daten zu umfangreich, als daß sie hier einer kurzen und prägnanten Analyse unterzogen werden könnten.² Zudem sind bei privaten Rentenversicherern die Risiken Alter, Invalidität und Tod auch separat versicherbar, so daß in diesem Bereich nicht von einer Rentenversicherung im Sinne der hier verwendeten Definition gesprochen werden kann.

Die Beamtenversorgung unterscheidet sich hauptsächlich in Details von der GRV. Bei Analysen der Beamtenversorgung wird zwar immer wieder der eigenständige Charakter dieses Rentensystems hervorgehoben³, wobei auf das Alimentationsprinzip⁴ verwiesen wird: Danach hat der Beamte Anspruch auf eine „angemessene Versorgung“⁵ bei Eintritt eines der Risiken Alter, Invalidität oder Tod. Die Versorgung des Beamten und seiner Familie in den Wechseljahren des Lebens wird somit als ein Teil der Beamtenbesoldung gesehen. Als Besonderheit der Beamtenversorgung ist zudem die dreizehnmalige Zahlung von Leistungen p. a. zu nennen; in der GRV kommen die Leistungen nur einmal je Kalendermonat zur Auszahlung. Des weiteren werden die Pensionen in voller Höhe wie Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit behandelt, sind also steuerpflichtig⁶, von den Leistungen der GRV wird hingegen nur der Er-

1 Prinzipiell wären auch die berufsständischen Versorgungswerke ein lohnender Untersuchungsgegenstand. Diese sind aber größtenteils sehr jung, d. h. im Aufbau begriffen, so daß eine abschließende Beurteilung kaum möglich ist.

2 Zur betrieblichen Altersversorgung vgl. beispielsweise Balz, U., Betriebliche Altersversorgung: Der staatliche Einfluß auf soziale Sicherung und Kapitalbildung (Diss.), Frankfurt u. a. 1994.

3 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland 1992 (ASID '92), Band I, Bonn 1994, S. 49 ff.; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn 1994, S. 507 ff.

4 Vgl. Thieme, B., Das Alimentationsprinzip (Diss.), Köln 1991.

5 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, a. a. O., S. 508.

6 Bis auf gewisse Freibeträge; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), ASID '92, Band I, a. a. O., S. 49.

tragsanteil besteuert.⁷ Als weiteres Unterscheidungsmerkmal der Beamtenversorgung wird der Umstand genannt, daß Beamte keine Beiträge zu ihrer Alters-, Invaliditäts- und Todesfallvorsorge entrichteten, also kein der GRV entsprechendes intergeneracionales Solidarsystem zur Absicherung der Risiken Alter, Invalidität und Tod bestehe. Dieser Argumentation kann jedoch nicht ohne weiteres zugestimmt werden. Die Pensionen der Beamten werden, grob vereinfacht, über das Steueraufkommen finanziert. Außerdem leisten die Beamten durch ihre im Vergleich zu Sozialversicherungspflichtigen niedrigeren Bruttoeinkommen ein Beitragsäquivalent.⁸ Somit besteht auch hier eine Art von Generationenvertrag: Die Beamten erwerben durch Gehaltsverzicht Versorgungsansprüche, die in den Folgeperioden von den Steuerpflichtigen finanziert werden. Die Tatsache, daß die Beamtenversorgung über die Gemeinschaft aller Steuerpflichtigen finanziert wird, weicht zwar deutlich vom Prinzip der „geschlossenen Gemeinschaft der Versicherten“ in der GRV ab; aber auch in der GRV kann es vorkommen, daß Beiträge gezahlt werden, ohne daß dadurch ein Leistungsanspruch entsteht.⁹ Die Leistungsfestsetzung unterscheidet sich ebenfalls nicht wesentlich von der in der GRV: Sie ist abhängig vom Verdienst und der Dienstzeit.¹⁰ Somit könnte die Beamtenversorgung bestenfalls als ein Vorbild für Detailreformen in der GRV dienen. Die derzeitige Diskussion über die Zukunft des Berufsbeamtentums läßt aber eher den umgekehrten Weg - eine Reform der Beamtenversorgung nach dem Vorbild der GRV - wahrscheinlich erscheinen.

Die Altershilfe für Landwirte (AfL) ist völlig von der GRV verschieden und kann nur schwer mit ihr verglichen werden, da sie neben der Alters-, Invaliditäts- und Todesvorsorge für die landwirtschaftlichen Unternehmer auch agrarstrukturpolitische Ziele verfolgt.¹¹ Mit dem *Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte* von 1957 wurde für selbständige landwirtschaftliche Unternehmer und deren Familienangehörige ein Sondersystem der Altersversicherung eingeführt. Die im landwirtschaftlichen Bereich etablierte Institution des Altenteils nach der Hofübergabe wurde als unzureichend empfunden. Die AfL sollte für die Abdeckung zusätzlichen Bargeldbedarfs sorgen. Dieses Sicherungskonzept hat sich im Laufe der Jahre zu einer

7 Der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1980 an den Gesetzgeber, für eine gleichmäßigere Besteuerung von Renten und Pensionen zu sorgen, ist bisher noch unerledigt; vgl. dazu o. V., Verfassungs-Auftrag noch nicht erfüllt, in: iwd Nr. 44 vom 04. November 1993, S. 3.

8 Das Beitragsäquivalent des Gehaltsverzichts wird vor allem in der Regelung der Nachversicherung des Beamten beim Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis ohne Versorgungsanspruch deutlich: Der Dienstherr muß den ausscheidenden Beamten für die Zeiten der Versicherungsfreiheit aufgrund des Beamtenverhältnisses in der GRV nachversichern und trägt dabei die zu entrichtenden Beiträge in voller Höhe; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, a. a. O., S. 518.

9 Beispielsweise durch eine sehr geringe Versicherungsdauer.

10 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, a. a. O., S. 511 ff.

11 So soll durch die AfL eine möglichst frühzeitige Hofabgabe an den Nachfolger angeregt werden; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, a. a. O., S. 539.

Teilversicherung mit Verdienstersatzfunktion entwickelt.¹² Mehr als eine Teilsicherung wird mit der AfL nicht angestrebt, da aus den erwähnten agrarstrukturpolitischen Gründen mit der Altershilfe die frühe Hofabgabe an den Nachfolger gefördert werden soll: Die Leistungen der AfL werden stets von der Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens abhängig gemacht. So wird auch der enorm hohe Anteil an Bundesmitteln an den Aufwendungen aller landwirtschaftlichen Alterskassen von 77,5% seit 1991 erklärbar.¹³ Die AfL leistet bei den Risiken Alter, Invalidität und Tod, kennt Beitrags- und Zurechnungs-, allerdings keine Ersatz- oder Ausfallzeiten. Die Leistungsgewährung ist somit enger an die Beitragsleistung der Versicherten geknüpft als in der GRV. Die AfL ist somit durch systematische Unterschiede von der GRV gekennzeichnet und würde sich somit als Vorbild für eine Systemreform eignen, die eine Teilsicherung und die Stärkung der Eigenvorsorge zum Ziel hat. Eine solche Tendenz ist derzeit in der Bundesrepublik Deutschland nicht erkennbar.

4.2 Rentenversicherung in Großbritannien: Ein duales System

Wirft man einen Blick über die Landesgrenzen, namentlich nach Großbritannien¹⁴, so erkennt man ein System einer GRV, das die staatliche Zwangsvorsorge zwar nicht auf ein Minimum beschränkt, jedoch weitaus zurückhaltender als die bundesdeutsche GRV ist und mehr Freiraum für Eigeninitiative bei der Vorsorge gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod läßt.

4.2.1 Historischer Überblick

Im Großbritannien des 19. Jahrhunderts übten die Ansichten führender Wirtschaftswissenschaftler einen deutlichen Einfluß auf das wirtschaftliche und (sozial)politische Denken aus.¹⁵ Private und freiwillige Kollektive spielten im Bereich der sozialen Sicherung eine weitaus größere Rolle als in Deutschland. Das Rechtssystem, das dem Eigentum und vertraglicher Gegenseitigkeit den Vorrang vor politischen Kollektiven gab, begünstigte die freiwilligen, privaten Sicherungsinstitutionen.¹⁶ Zudem war die Vorstellung einer staatlichen Verantwort-

12 Die Altersversicherung der Landwirte soll sich nach Vorstellung des Gesetzgebers aus den drei Säulen Altenzeit, AfL und Eigenvorsorge zusammensetzen; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, a. a. O., S. 539; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), ASID '92, Band I, a. a. O., S. 35 und S. 52.

13 Die Bundesmittel erreichten 1993 ein Volumen von 3,744 Mrd. DM; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 1993, Bonn 1994, S. 85.

14 Zum Vergleich mit anderen Rentensystemen in Europa vgl. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Kompendium der Europäischen Sozialschutzstatistik, Band 1: Alter, Luxemburg 1993. Dänemark verfügt ebenfalls über ein duales Rentensystem; allerdings ist die Zusatzrente dort nicht in der Form wie in Großbritannien einkommensabhängig.

15 Namentlich Adam Smith und David Ricardo.

16 Beispielsweise die „friendly societies“; vgl. Ogus, A. J., Landesbericht Großbritannien, in: Köhler, P. A./Zacher, H. F., Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin 1981, S. 302.

tung für soziale Belange dem britischen Liberalismus und Demokratieverständnis völlig fremd.¹⁷ Erste Ansätze einer GRV traten in Großbritannien 1908 auf. Der *Old Age Pensions Act 1908* führte beitragslose Altersrenten (non-contributory pensions) für Personen ein, die älter als 70 Jahre und bedürftig waren.¹⁸ Der Erste Weltkrieg brachte in Großbritannien eine staatliche Wirtschaftskontrolle bisher nicht gekannten Ausmaßes mit sich. Die Verlagerung wirtschaftlicher Kompetenzen auf staatliche Institutionen entfachte eine Diskussion darüber, ob der Staat

„... zur Lösung der ... sozialen Probleme einer reifen Industriegesellschaft eingesetzt werden könnte.“¹⁹

Die veränderte Haltung gegenüber staatlichen Eingriffen im Bereich der sozialen Sicherung führte 1925 zur Einführung beitragsbezogener Altersrenten durch den *Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act 1925* (WOCPA 1925).²⁰ Die Altersgrenze für den Rentenbezug wurde auf 65 Jahre gesenkt; die nicht beitragsbezogenen Renten ab dem 70. Lebensjahr wurden beibehalten. Letzteres wurde insofern als notwendig erachtet, als nur krankenversicherte Personen in das System der beitragsbezogenen Altersrente integriert worden waren. Die Witwen- und Waisenversorgung, d. h. der Teilbereich der Rentenversicherung gegen das Risiko Tod, wurde mit dem WOCPA 1925 der Krankenversicherung übertragen.

Die weitere Entwicklung der britischen GRV - nach dem Zweiten Weltkrieg - ist durch die Forderung des Beveridge-Reports nach einer Sicherung des Existenzminimums für die gesamte britische Bevölkerung geprägt.²¹ Die Erreichung dieses Ziels wurde durch die Errichtung einer Volksversicherung auf der Grundlage des *National Insurance Act 1946* (NIA 1946) versucht.²² Die damit eingeführten Altersrenten sollten den Versicherten eine Grundversorgung im Alter garantieren. Weitergehende Ansprüche waren aus der Volksversicherung nicht abzuleiten. Versicherte, die im Alter ein höheres Versorgungsniveau wünschten, hatten dem durch private Zusatzvorsorge Rechnung zu tragen. Der Rentenanspruch wurde nicht nur an das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze (65 Jahre für Männer, 60 Jahre für Frauen), sondern auch an die Aufgabe der Erwerbstätigkeit gebunden. In dieser Regelung schienen die

17 Das manifestierte sich schon in der Armenhilfe des „poor law“ von 1834, deren Ausgestaltung sehr starke Anreize zur Eigeninitiative bei der Bewältigung der - nach Ansicht der Gesetzgebenden ausschließlich vorübergehenden - Armutssituation bot; vgl. Ogus, A. J., a. a. O., S. 296 ff.

18 Diese wurden aus Steuermitteln finanziert; vgl. Dilnot, A./Disney, R./Johnson, P./Whitehouse, E., *Pensions policy in the UK. An economic analysis*, London 1994, S. 10; Wilson, D., United Kingdom, in: Tracy, M. B./Pampel, F. C., *International Handbook on Old-Age Insurance*, New York 1991, S. 200.

19 Ogus, A. J., a. a. O., S. 343.

20 Dabei war eine Beitragshäufelung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorgesehen; vgl. Dilnot, A. u. a., a. a. O., S. 10; Wilson, D., a. a. O., S. 200.

21 Beveridge, W., *Social insurance and allied services*, London 1942.

22 Vgl. Schulte, B., *Grundzüge der Reform der Alterssicherung in Großbritannien*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1981), S. 524; Wilson, D., a. a. O., S. 200.

Ideen des *Poor Law* durch: Wer in der Lage war, sich auch im Alter selbst zu versorgen, mußte dies nun zwar nicht mehr tun; die Option dazu blieb aber weiterhin offen.

Die GRV als Teil der Volksversicherung erreichte in den folgenden Jahren ihr Ziel - eine Grundsicherung im Alter - nicht. Die Altersrenten waren nicht dynamisiert und hielten folglich nicht mit der Einkommens- und Preisentwicklung Schritt.²³ Viele Rentner waren - trotz vermeintlicher Grundversorgung durch die National Insurance - auf Sozialhilfe angewiesen.²⁴ Auf der Grundlage des *National Insurance Act 1959* (NIA 1959) wurde 1961 eine Abkehr vom Grundsatz einheitlicher Leistungen und Beiträge begonnen: Durch die Entrichtung eines lohnbezogenen Zuschlags zum Rentenversicherungsbeitrag konnte ein Anspruch auf einen verdienstbezogenen Zuschlag zur - ansonsten immer noch einheitlichen - Altersrente erworben werden. Eine Dynamisierung der Renten war nicht vorgesehen, was dazu führte, daß 1975 nahezu ein Viertel aller Personen, die aus der National Insurance eine Rente bezogen, zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen mußten.

Der *Social Security Act 1975* (SSA 1975) brachte bis heute geltende Reformen der britischen GRV mit sich: Die Altersrenten wurden einkommensbezogen und setzen sich seither aus einer Grund- und einer Zusatzrente zusammen. Erstmals wurden die Renten dynamisiert.²⁵ Der *Social Security Act 1986* (SSA 1986) hat an den Regelungen des SSA 1975 nur Detailänderungen vorgenommen, die in der folgenden Status-quo-Betrachtung berücksichtigt sind.²⁶

4.2.2 Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in Großbritannien

Die GRV in Großbritannien umfaßt einen sehr ausgedehnten Personenkreis in einer Pflichtversicherung: Alle Arbeitnehmer zwischen dem 16. und 65. Lebensjahr sind im nationalen Rentenversicherungssystem pflichtversichert.²⁷ Daneben werden auch Selbständige in die britische GRV einbezogen. Für nicht von der Versicherungspflicht erfaßte Personen besteht die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung.

Die britische GRV arbeitet - wie die bundesdeutsche - nach dem Umlageverfahren. Zur Deckung der Ausgaben werden von den Versicherten einkommensabhängige Beiträge erhoben.

23 Vgl. Casmir, B., Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich (Diss.), 2. Aufl., Frankfurt 1990, S. 260 f.

24 Vgl. Bokeloh, A., Das System der britischen Alterssicherung, in: Die Rentenversicherung, 29. Jg. (1988), S. 1.

25 Anpassungsmaßstab war die Entwicklung des Preisniveaus.

26 Vgl. Wilson, D., a. a. O., S. 204.

27 Für Frauen gilt eine obere Altersgrenze von 60 Jahren. Von der Versicherungspflicht ausgenommen sind Arbeitnehmer, deren Einkommen unterhalb einer Mindestgrenze liegt, die auch gleichzeitig eine untere Beitragsbemessungsgrenze darstellt. Diese Regelung ist der Befreiung von der Sozialversicherungspflicht für „geringfügig Beschäftigte“ in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar.

Staatszuschüsse ergänzen die Aufkommenseite der GRV. Eigenmittel der GRV - beispielsweise Anlageerträge - spielen aufgrund des Finanzierungsverfahrens nur eine untergeordnete Rolle. Die Beiträge zum nationalen Versicherungssystem werden zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geteilt - allerdings nicht gleichmäßig. Es existiert eine untere Beitragsbemessungsgrenze (BBG), unterhalb der weder Arbeitnehmer- noch Arbeitgeberbeiträge zu leisten sind. Eine obere BBG existiert in der britischen GRV nur für den Arbeitnehmeranteil zum GRV-Beitrag. Die Arbeitgeber bleiben auch für darüber hinausgehende Einkommen uneingeschränkt beitragspflichtig. Außerdem ist der Arbeitgeberanteil dem Arbeitnehmeranteil nur im unteren Bereich der Versicherungspflichtgrenzen gleich. Im oberen Bereich dieser Grenzen übersteigt der Arbeitgeber- den Arbeitnehmeranteil. Können Leistungen nicht aus Beiträgen gedeckt werden, tritt eine staatliche Sicherungsgarantie in Form von Staatszuschüssen in Kraft. Neben den Zeiten beitragspflichtiger Versicherung existiert auch in der britischen Rentenversicherung die Möglichkeit zur Anrechnung beitragsloser Zeiten.²⁸

Die britische GRV leistet bei Eintritt der Risiken Alter, Invalidität und Tod und entspricht somit der hier verwendeten Definition einer GRV. Die Gewährung einer Altersrente ist neben beitragsrechtlichen Voraussetzungen an das Erreichen einer nach unten beschränkten Altersgrenze gebunden. Für Männer beträgt diese 65, für Frauen 60 Jahre. Diese Altersgrenze ist nicht vorverlegbar²⁹, ein Hinausschieben des Renteneintritts um maximal fünf Jahre ist möglich.³⁰ Die Leistungsgewährung bei Invalidität ist in der britischen GRV an strenge Bewilligungsgrundsätze gebunden. So muß der Antragsteller nachweisen, daß seine Erwerbsminderung im Zusammenhang mit anderen persönlichen Faktoren eine andere, zumutbare Arbeit unmöglich macht.³¹ Allein die Tatsache, daß der Antragsteller an seinem bisherigen Wohnort keine zumutbare Tätigkeit findet, reicht in der britischen GRV nicht für die Bewilligung einer Invaliditätsrente aus: Bei einer Invalidisierung des Versicherten wird vom Betroffenen eine Anpassung an die neue Situation, d. h. auch ein eventuell notwendiger Umzug, erwartet. Die britische GRV kennt im Bereich der Hinterbliebenensicherung definitionsgemäß ausschließlich Witwenrenten. Waisenrenten existieren lediglich als Zuschlag zur Witwenrente.³² Witwenrenten sind explizit nicht vorgesehen; sie werden aber - aufgrund der Möglichkeit der

28 Dazu rechnen beispielsweise Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, aber auch Kindererziehungs- und Pflegezeiten; vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 268.

29 Eine Vorverlegung ist lediglich im Rahmen des sog. „Arbeitsplatzfreigabe-Programms“ möglich, das aber - wie die bundesdeutsche „Rente wegen Arbeitslosigkeit“ - in erster Linie arbeitsmarktpolitisch motiviert ist.

30 Vgl. Wilson, D., a. a. O., S. 203. In diesem Fall wird für jedes zusätzliche Arbeitsjahr ein Zuschlag von 7,5% der Rente gewährt.

31 So beispielsweise Alter, Ausbildung und Erfahrung. Als zumutbare Tätigkeiten sieht die britische GRV alternative Voll- aber auch Teilzeitbeschäftigungen und sogar selbständige Arbeiten an.

32 Bei Vollwaisen wird eine Vormundschaftsentschädigung („guardian's allowance“) gezahlt.

Verbindung von eigenen Leistungsansprüchen mit denen des Ehepartners - faktisch gewährt.³³

In diesen Bereichen unterscheidet sich die britische GRV nur in Details von der bundesdeutschen GRV und könnte somit nur als Modell für Detailreformen dienen. Es existieren aber Regelungen im britischen System der GRV, welche die britische Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung klar von der bundesdeutschen Praxis abgrenzen. So ist das britische staatliche Rentenversicherungssystem dual organisiert. Am deutlichsten wird das bei der Gewährung von Altersrenten. „Retirement pensions“ setzen sich aus einer Grundrente (basic pension) und einer Zusatzrente (additional pension) zusammen.³⁴ Eine Grundrente steht dem Versicherten zu, wenn er innerhalb eines Steuerjahres genügend Beiträge für ein „qualifizierendes Jahr“ geleistet hat.³⁵ Die volle Grundrente wird allerdings nur gewährt, wenn die qualifizierenden Jahre mindestens 90% des Arbeitslebens abdecken. Sie richtet sich nach jährlich neu festzusetzenden Einheitsbeträgen und ist nicht (direkt) beitragsbezogen.³⁶ Das System der Zusatzrente wird als *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS), d. h. als einkommensbezogen, bezeichnet. Die Gewährung der Zusatzrente ist grundsätzlich unabhängig von einem Anspruch auf Grundrente und wird gewährt, wenn nach dem 05. April 1978 einkommensbezogene Beiträge entrichtet wurden. Da die Grundrente Vorrang vor der Zusatzrente hat, zählen für letztere ausschließlich die Beiträge, die nicht für die Berechnung der qualifizierenden Jahre benötigt werden. Bei der Berechnung der Zusatzrente werden alle Verdienste innerhalb der BBG mit der Lohnentwicklung dynamisiert, addiert und um die aktuelle untere BBG - multipliziert mit der Zahl der Steuerjahre - vermindert. 1,25% des verbleibenden Betrages (surplus earning) stellt die Jahreszusatzrente dar.³⁷ Beitragsfreie Zeiten werden bei der Berechnung der Zusatzrente nicht berücksichtigt.

33 Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 285.

34 Die Zusatzrente kann um Zuschläge erweitert werden. Vorgesehen sind Ehegatten- und Kinderzuschläge, Invaliditäts- und Alterszuschläge (letztere ab dem 80. Lebensjahr) sowie ein „Weihnachtsbonus“.

35 Ein Steuerjahr rechnet vom 06. April des aktuellen bis zum 05. April des Folgejahres.

Die Zahl der „qualifying years“ ergeben sich für Zeiten

- vor dem 06. April 1975 mittels Division der Einheitsbeiträge durch 50;

- zwischen dem 06. April 1975 und dem 05. April 1978 als das 50-fache des Mindestbeitrags;

- ab dem 06. April 1978 als das 52-fache des Mindestbeitrags.

Ein Versicherter hat auch dann Anspruch auf Grundrente, wenn er vor dem 06. April 1975 50 Einheitsbeiträge gezahlt hat.

36 Die Beitragsleistung des Versicherten hat nur einen mittelbaren Bezug zur Grundrente: Da für die Grundrente die Zahl der qualifizierenden Jahre maßgeblich ist und diese sich über den Mindestbeitrag definieren, können Versicherte mit hoher Beitragsleistung ein qualifizierendes Jahr bereits nach sieben Wochen erreichen.

37 Dieser Betrag wird durch 52 dividiert und gelangt wöchentlich zur Auszahlung.

Bei getrennter Betrachtung des Leistungsumfangs der dualen GRV in Großbritannien kommt man zu der Schlußfolgerung, daß die basic pension eine Mindestsicherung darstellt. Diese nähert sich durch die additional pension mehr oder weniger einer Regelsicherung an.³⁸

Neben dem dualen System der staatlichen Altersvorsorge bestehen in Großbritannien ergänzende Versorgungssysteme, die - aufgrund der verhältnismäßig geringen Leistungen der GRV - eine größere Rolle als in der Bundesrepublik Deutschland spielen. Die alternativen Rentenversicherungssysteme können die Altersversorgung aus der National Insurance ergänzen. Bei einem durch die staatliche Alterssicherung erreichbaren Versorgungsniveau von 44% des früheren Nettoeinkommens für Ledige bzw. 60% für Verheiratete erscheint eine Aufstockung durchaus angebracht, um die durch die Verrentung entstehende Rentenlücke zu schließen. Das ist allerdings nicht das eigentliche Ziel, das mit privater oder betrieblicher Altersvorsorge erreicht werden soll. Vielmehr wird angestrebt, private und betriebliche Altersversicherungssysteme als Bestandteil der Altersvorsorge in Großbritannien zu integrieren.³⁹ Besonders deutlich wird diese Zielsetzung durch die Möglichkeit des „contracting-out“: In Großbritannien muß nur die basic pension von der National Insurance bezogen werden. An die Stelle der additional pension, also der Zusatzversorgung, können Betriebsrenten (occupational pensions) treten, sofern sie mindestens die gleichen Leistungen garantieren wie das SERPS der National Insurance.⁴⁰ Seit 1988 können auch Angehörige privater Versicherungssysteme durch contracting-out das staatliche Rentenversicherungssystem verlassen.⁴¹

Die Förderung privater bzw. betrieblicher Altersversicherungen kommt auch in der Beitragsgestaltung zum Ausdruck. Die Beiträge, welche die Grundrente, d. h. qualifizierende Jahre, finanzieren, unterscheiden sich bei voller staatlicher Versicherung und bei Teilnahme am contracting-out nicht. Arbeitnehmerbeiträge, die eine Zusatzrente finanzieren, liegen bei contracting-out um zwei Prozentpunkte unter denen des SERPS.⁴² Der Arbeitgeberbeitrag zur „Contracting-out“-Rentenversicherung unterschreitet den Beitrag zum staatlichen Rentenver-

38 Je nachdem, ob der Versicherte über- oder unterdurchschnittlich verdient hat; vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 261.

39 Vgl. Voß, H., Landesbericht Großbritannien, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt 1989, S. 86.

40 Von dieser Möglichkeit machen mittlerweile rund zwei Drittel der Versicherten Gebrauch; vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 263; Wilson, D., a. a. O., S. 204.

41 Die Grundrente wird aber weiterhin über die National Insurance abgewickelt.

42 Vgl. Voß, H., a. a. O., S. 89. Allerdings ist zu beachten, daß das britische System der National Insurance keine Beiträge kennt, die nur die Risiken der GRV abdecken. Die Beiträge zur National Insurance berechnen sich auch zum Bezug von Arbeitslosengeld, Krankengeld und anderer beitragsbezogener Leistungen; vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 263.

sicherungssystem sogar um fast vier Prozentpunkte.⁴³ Contracting-out-Renten sind - wie die staatlichen Renten - dynamisiert.⁴⁴ Der Staat übernimmt eine Dynamisierungsgarantie.⁴⁵

Aus steuerlicher Sicht werden das SERPS und Renten aus dem „contracting-out“-System gleich behandelt: Beiträge und Zinserträge sind steuerfrei, die Altersruhegelder unterliegen der Einkommenssteuer.⁴⁶

4.2.3 Ökonomische Beurteilung

Die Beziehung zwischen dem Individuum und den sozialen Sicherungsinstitutionen hat in Großbritannien einen tiefgreifenden Wandlungsprozeß durchlaufen. Während bis ins 19. Jahrhundert die soziale Sicherung Aufgabe des Individuums oder privatwirtschaftlicher Kollektive⁴⁷ war, übernahm in der Folge der Staat diese Aufgabe: 1908 führte Großbritannien erste Sicherungsinstitutionen ein, die an eine umlagefinanzierte Rentenversicherung erinnerten und im weiteren stark ausgedehnt wurden. In den letzten Jahrzehnten tritt die Rolle des Staates bei der sozialen Sicherung wieder in den Hintergrund. Diese Abkehr von staatlicher Aktivität im sozialpolitischen Bereich darf allerdings nicht als Rückkehr zum Smithschen Liberalismus mißverstanden werden.

Der Kreis der Versicherten ist in Großbritannien - verglichen mit der Bundesrepublik Deutschland - sehr weit gezogen. Vergegenwärtigt man sich, daß die moralische Versuchung der Sozialhilfe auch bei Berufsgruppen auftritt, die nach deutschem Rentenversicherungsrecht nicht versicherungspflichtig sind - beispielsweise bei Freiberuflern -, erscheint deren Einbeziehung in die Rentenversicherungspflicht, wie dies in Großbritannien praktiziert wird, durchaus gerechtfertigt.⁴⁸ Der *moral hazard* der Sozialhilfe wurde erkannt und eine Mindestsicherung für notwendig erachtet. Allerdings wird in diesem Bereich der GRV die Entschließungs- und Entscheidungsfreiheit des Individuums in nicht zu rechtfertigender Weise eingeschränkt: Für die Grundrente besteht eine Zwangsversicherung, die keine Anbieterswahl ermöglicht;

43 Vgl. Voß, H., a. a. O., S. 90.

44 Vgl. Wilson, D., a. a. O., S. 204.

45 Bis zu einer Inflationsrate von drei Prozent sind die betrieblichen bzw. privaten Rentenversicherer selbst für einen Ausgleich des Kaufkraftverlustes verantwortlich. Bei darüber hinausgehenden Inflationsraten tritt der Staat als Garant ein; vgl. Wilson, D., a. a. O., S. 205.

Die Contracting-out-Renten werden - wie die staatlichen Renten - jährlich der Inflationsrate angepaßt. Der Anpassungslag beträgt somit ein Jahr.

46 Vgl. Dilnot, A. u. a., a. a. O., S. 90 f.; Pfaffenzeller, D./Reich, H., Rentenversicherung in Großbritannien, in: Die Versicherungswirtschaft, 45. Jg. (1990), S. 44.

47 Darunter können sowohl Familienkollektive als auch vertragliche Vereinbarungen mit Versicherungsunternehmen oder -vereinen gefaßt werden.

48 Selbständige werden mit einkommensunabhängigen Pauschalen versichert (Beitragsklasse 2) oder - bei geringem Einkommen - zu einkommensabhängigen Beiträgen verpflichtet (Beitragsklasse 4), aber nicht in das System des SERPS einbezogen. Zudem besteht eine untere Versicherungspflichtgrenze, die weit unter der unteren BBG der Beitragsklasse 1 (Arbeitnehmer) liegt.

die Grundrente ist für die Pflichtversicherten ausschließlich und in der gesetzlich festgelegten Höhe bei der National Insurance erhältlich. Im Bereich der Zusatzrenten ist das Prinzip der Zwangsversicherung aufgehoben. Es besteht Wahlfreiheit zwischen dem SERPS, privaten und betrieblichen Rentenversicherungen.⁴⁹ Die Wahlfreiheit des Individuums wird dabei durch vom Occupational Pensions Board vorgegebene Mindeststandards eingeschränkt.⁵⁰ Die Wahlentscheidung zwischen privater bzw. betrieblicher Rentenversicherung einerseits und staatlicher Rentenversicherung andererseits wird verzerrt, da erstere sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber (bei gleicher Leistung) billiger als das SERPS sind.

Da auch die britische Rentenversicherung nach dem Umlageverfahren arbeitet⁵¹, kann auf eine eingehendere Betrachtung der Wirkungsweise(n) des Umlageverfahrens an dieser Stelle verzichtet werden.⁵² Beachtung verdient jedoch die Tatsache, daß das Umlageverfahren nur im Bereich der Grundrente und im SERPS zur Anwendung kommt. Betriebliche und private Rentenversicherungen in Großbritannien arbeiten nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren.⁵³ Aufgrund des geringen Umfangs der Grundversorgung sowie der weiten Verbreitung betrieblicher und privater Rentenversicherungen spielen somit Wirkungen des Umlageverfahrens eine geringere Rolle als in der Bundesrepublik Deutschland. Zudem fällt die intergenerative Umverteilung (von jung zu alt), die in der Bundesrepublik Deutschland beträchtliche Ausmaße erreicht, in Großbritannien geringer aus: In Großbritannien wird nur im Bereich der Grundrente und des SERPS durch das Umlageverfahren intergenerative Umverteilung vorgenommen.

Die auch in der britischen GRV existenten „beitragsfreien Zeiten“ werden nur bei der Berechnung der Grundrente berücksichtigt. Da Beitragsjahre Vorrang vor solchen Gutschriften haben⁵⁴, kommen Bezieher höherer Einkommen i. a. nicht in den Genuß dieser Beitragsgut-

49 Private und betriebliche Rentenversicherungen können das SERPS nur dann ersetzen, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde - das Occupational Pensions Board - sie als adäquates Versorgungswerk ansieht, sie also mindestens die gleichen Leistungen wie das SERPS gewähren.

Ein Analogon zu dieser Wahlfreiheit besteht in der Bundesrepublik Deutschland durch die Möglichkeit der Befreiung von der Versicherungspflicht bei der GRV, sofern eine andere Versicherung mit mindestens gleichen Leistungen und Beiträgen - beispielsweise die berufsständischen Versorgungswerke - nachgewiesen wird. Diese Befreiungsmöglichkeit spielt in der Bundesrepublik Deutschland eine nur unbedeutende Rolle. Da eine Ausweitung der Befreiungsmöglichkeiten - beispielsweise durch Neugründungen von berufsständischen Versorgungswerken - auf breite Ablehnung stößt, ist die bundesdeutsche Befreiungsmöglichkeit von der Versicherungspflicht kaum mit der britischen vergleichbar (zumal in Großbritannien die Grundsicherung in jedem Fall der staatlichen Rentenversicherungsinstitution obliegt, während die Befreiung in der Bundesrepublik Deutschland den Versicherten vor eine „Alles oder Nichts“-Entscheidung im Hinblick auf den Verbleib in der GRV stellt).

50 Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 291 f.; Wilson, D., a. a. O., S. 204.

51 Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 264; Wilson, D., a. a. O., S. 208.

52 Vgl. dazu die Ausführungen zum Umlageverfahren in Kapitel 2.

53 Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 293.

54 Vgl. Voß, H., a. a. O., S. 96.

schriften.⁵⁵ Geringverdiener können ihr Beitragskonto bei Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. durch solche Beitragsgutschriften auffüllen. Somit ergibt sich durch diese Regelung tendenziell eine Begünstigung niedriger Einkommen. Da beitragsfreie Zeiten nur mit der Wirkung von Beiträgen, die denen der unteren BBG entsprechen, in die Grundrentenberechnung eingehen, werden Verteilungswirkungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland existieren⁵⁶, ausgeschlossen.

Die Problematik der oberen BBG erscheint nur auf den ersten Blick der bundesdeutschen ähnlich: Für die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung besteht eine solche, so daß eine regressive Wirkung angenommen werden könnte. Verwendet man allerdings das in Kapitel 2 diskutierte Argument, wonach der Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung ein Lohnbestandteil sei, kommt man zu einer anderen Schlußfolgerung. Ursache dafür ist die in Großbritannien fehlende obere BBG für den Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung. Dadurch kommt es im oberen Einkommensbereich⁵⁷ zu einer Bruttobeitragsbelastung (BBB), die sich schreiben läßt als:⁵⁸

$$BBB = £39,36 + 0,102 \cdot Y \quad (Y = \text{Erwerbseinkommen}).$$

Der Bruttobeitragstarif ist somit proportional, die Verteilungswirkung in diesem Einkommensbereich neutral. Allerdings gilt diese Betrachtung nicht über den gesamten versicherungspflichtigen Einkommensbereich. Die Einkommen der Arbeitnehmer (Beitragsklasse 1) sind in fünf Kategorien mit progressiver Beitragsstaffelung eingeteilt. Innerhalb dieser Kategorien verläuft der Beitragstarif jeweils proportional, die Verteilungswirkungen sind somit neutral. Die progressive Beitragsstaffelung zwischen den Kategorien wirkt redistributiv, wobei Beitragssprünge nicht vermieden werden.

Weiterhin bleibt festzuhalten, daß das britische Rentenversicherungssystem stark auf Ehe und Familie abstellt, indem Ehegatten⁵⁹ und Kinderzuschläge gewährt werden.⁶⁰ Bei der gesetzlichen Verankerung der Zuschläge im britischen Rentenversicherungsrecht dürften aber wohl

55 Bezieher höherer Einkommen können schon nach sieben Wochen ihre Beitragspflicht für ein qualifizierendes Jahr erreichen; vgl. Voß, H., a. a. O., S. 95 f.

56 In der Bundesrepublik Deutschland werden Ersatzzeiten mit dem durchschnittlichen Einkommen des Versicherten bewertet (es existiert aber eine Obergrenze), was dazu führt, daß die Ersatzzeiten mit steigendem Erwerbseinkommen im Versicherungsverlauf wertvoller werden.

57 D. h. über £440 pro Woche.

58 Beitragsjahr 1995 (Grundrente + SERPS). Der Absolutbetrag von £39,36 ergibt sich aus einem Beitragsatz von 2% auf die ersten £58 und 10% auf höhere Einkommen bis £440. Der proportionale Faktor entspricht dem Arbeitgeberanteil für Einkommen über £440 pro Woche; vgl. Benefits Agency (Hrsg.), Social security benefit rates, o. O. 1995, S. 17.

59 In der Regel handelt es sich dabei um Zuschüsse für die Ehefrau; für Ehemänner ist nur in wenigen Ausnahmefällen eine Zulage vorgesehen; vgl. Voß, H., a. a. O., S. 97.

60 Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 273 f.

eher politische oder sonstige Wertvorstellungen eine Rolle gespielt haben als ökonomische Aspekte.⁶¹

Dem Anreiz zur Frühverrentung tritt die britische GRV durch zwei Regelungen entgegen. Zum einen ist die Altersgrenze nach unten starr. Ein vorzeitiger Altersrentenbezug ist - auch bei langjähriger Versicherungsdauer oder eventuellen Abschlägen - nicht möglich.⁶² Eine Umgehung der starren Altersgrenze, wie sie beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland durch den verhältnismäßig einfachen Zugang zu Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten möglich ist, ist in Großbritannien zwar grundsätzlich auch denkbar; die hohen Hürden, die in Großbritannien für den Bezug einer Invalidenrente bestehen, erschweren diesen Umweg allerdings sehr. Die britische GRV setzt zudem starke Anreize, den Rentenbezug auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.⁶³ Für jedes Jahr nach dem gesetzlichen Rentenzugangsalter, in dem keine Rente bezogen wird, gewährt die britische GRV einen Zuschlag von 7,5% der Rente.⁶⁴ Der Zielkonflikt dieser Regelung zum Arbeitsplatzfreigabeprogramm in Großbritannien ist offensichtlich, wurde aber von den Verantwortlichen bisher weder erklärt noch aufgelöst.

Eine weitere Besonderheit des britischen Rentenversicherungsrechts ist die Dynamisierung der Renten. Zwar existiert eine solche auch in der Bundesrepublik Deutschland. Die Rentenanpassungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien unterscheiden sich jedoch durch den Maßstab, welcher der Anpassung zugrunde gelegt wird. In der Bundesrepublik Deutschland ist seit dem *Rentenreformgesetz 1992* (RRG '92) die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter Maßstab für die Rentenanpassung.⁶⁵ Auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung nehmen die Tarifpartner starken Einfluß, so daß sich der Anpassungsmaßstab weitgehend staatlichen Einflüssen entzieht. Der Maßstab für die Rentenanpassung in Großbritannien ist die Entwicklung des Preisindex, d. h. die Inflationsrate. Diese unterliegt durch die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Geldpolitik im besonderen staatlichem Einfluß. Dem Argument, der Staat habe als Nettoschuldner ein Interesse an Inflation, wird durch die Ausgestaltung der britischen GRV entgegengetreten.⁶⁶ Der Staat tritt durch Zuschüsse als Garant auf, falls die Leistungen nicht durch Beiträge gedeckt werden können. Steigt nun bei-

61 Wie sonst wäre beispielsweise die im britischen Rentenversicherungsrecht verankerte Alterszulage (ab dem 80. Lebensjahr) oder der Weihnachtsbonus erklärbar? Vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 273.

62 Eine Ausnahme bildet lediglich das arbeitsmarktpolitisch motivierte Arbeitsplatzfreigabeprogramm, durch das die Altersgrenzen für Frauen und Männer um ein Jahr, für erwerbsgeminderte Männer um bis zu fünf Jahre vorverlegt werden können; vgl. Casmir, B., a. a. O., S. 274 ff.

63 Eine Verschiebung des Rentenzugangsalters ist um maximal fünf Jahre möglich.

64 Dieser Zuschlag ist damit mehr als doppelt so hoch wie der von der deutschen GRV gewährte Zuschlag für längere Lebensarbeitszeit in Höhe von 3,6% p. a.

65 Vorher wurden die Renten entsprechend der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter angepaßt.

66 Selbstverständlich gibt es noch zahlreiche andere Argumente gegen die These des Staates als Inflationsgewinner; die hiesige Betrachtung stellt aber nur auf den Einfluß der GRV ab.

spielsweise durch expansive Geldpolitik die Inflationsrate, muß der Staat den Rentnern diesen Kaufkraftverlust ausgleichen.⁶⁷ Somit besteht in der britischen GRV ein Sanktionsmechanismus, der dem Inflationsinteresse des Staates entgegenwirkt.

4.2.4 Fazit

Die britische GRV vermeidet die moralische Versuchung der Sozialhilfe durch eine sehr weitgreifende Versicherungspflicht in stärkerem Maße als die bundesdeutsche GRV. Bei der Betrachtung der distributiven Effekte der bundesdeutschen GRV wurde deutlich, daß das von den Politikern selbst gesteckte Gerechtigkeitsziel in vielen Fällen nicht erreicht wird.⁶⁸ Die britische GRV versucht, regressive Wirkungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland teilweise auftreten, zu vermeiden. Sie ist viel stärker an Umverteilung von reich zu arm orientiert, ohne daß dadurch eine Nivellierung der (Renten-)Einkommen angestrebt würde: Die Grund- und Zusatzversorgung bewegt sich auf einem relativ niedrigen Niveau - Rentnerhepaare können im günstigsten Fall 60% ihres früheren Arbeitseinkommens als Altersrente erhalten. Bezieher höherer Einkommen haben eine weitaus geringere Nettoersatzrate. Ihnen bleibt damit aber auch genügend Spielraum, die über das staatliche Mindestmaß hinausgehende Altersvorsorge ihren Präferenzen anzupassen. Die Einschränkung des staatlichen Spielraums durch die Zuschußpflicht in Verbindung mit der Rentenanpassung entsprechend der Inflationsrate liegt offenbar im britisch-liberalen Staatsverständnis begründet.

Der im ganzen positiv zu beurteilenden Kombination von Liberalismus und sehr gemäßigtem Sozialismus (starke Umverteilungselemente) stehen in der britischen GRV Verbesserungsmöglichkeiten gegenüber. Augenfällig sind vor allem der Zielkonflikt, der sich aus dem Nebeneinander des Arbeitsplatzfreigabeprogramms und der Förderung längerer Lebensarbeitszeit ergibt sowie das ökonomisch kaum zu rechtfertigende Zuschlagswesen der GRV.

4.3 Rentenversicherung in Singapur: Kapitalgedeckte Gesetzliche Rentenversicherung in staatlicher Hand

In der Diskussion um die Zukunft der GRV wird immer wieder die Forderung nach einer Kapitaldeckung erhoben. Singapur verfügt über langjährige Erfahrungen mit einem kapitalgedeckten Rentensystem. Das soll im folgenden dargestellt werden.

67 Dabei müssen zwei Voraussetzungen beachtet werden:

1. Die Beiträge dürfen bei Inflation nicht (automatisch) steigen, da sonst der erhöhte Finanzbedarf der GRV über das steigende Beitragsaufkommen gedeckt werden könnte.
2. Die Löhne folgen den Preisen (Preis-Lohn-Spirale). Bei einer Lohn-Preis-Spirale, die Preisentwicklungen (richtig) antizipiert, stiegen mit den Löhnen und Gehältern auch die Beiträge (bei konstanten Beitragssätzen), so daß dem Staat keine zusätzlichen Ausgaben durch seine inflationäre Geldpolitik entstünden.

68 Vgl. 2.3.

4.3.1 Historischer Überblick

Die Historie der Rentenversicherung in Singapur beginnt zwar sehr viel später als in Deutschland oder Großbritannien, jedoch schon weit vor seiner Separation von Malaysia im Jahre 1965. Als ehemalige britische Kolonie versuchte man in Malaysia, sich am Sozialsystem der ehemaligen Kolonialmacht zu orientieren. Die offensichtlichen Fehler des britischen Sozialsystems im allgemeinen und des Rentenversicherungssystems im besonderen sowie eine sehr viel stärkere Betonung intrafamiliärer Verantwortung in den „Wechselfällen des Lebens“ verhinderten aber eine uneingeschränkte Übernahme britischen Sozialversicherungsrechts.⁶⁹ Da in den fünfziger Jahren auch die südostasiatischen Nachbarn Singapurs bzw. Malaysias mit dem Aufbau von Rentenversicherungen begannen, setzte in der Region eine Art Systemwettbewerb im Hinblick auf die Ausgestaltung der Rentenversicherung ein. Eine besondere Rolle spielte dabei die Wahl des Finanzierungsverfahrens. Während sich Sri Lanka 1958 für ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem entschied, ging man auf den Philippinen einen zweigeteilten Weg.⁷⁰ Indien und Malaysia entschieden sich 1952 für einen nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Employee Provident Fund. Singapur, das schon vor seiner Unabhängigkeit von Malaysia einen Sonderstatus beanspruchte, etablierte 1955 den ebenfalls kapitalgedeckten Central Provident Fund (CPF).⁷¹

Der CPF finanzierte sich ursprünglich aus gleich hohen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, die sich prozentual nach dem Einkommen bemaßen. Der Gesamtbeitrag lag zum Zeitpunkt der Errichtung des CPF bei 10% und steigerte sich bis zum Jahre 1984 auf 50% des versicherungspflichtigen Einkommens.⁷² In der Rezession von 1985/86 behielt man die Höhe der Arbeitnehmerbeiträge bei, senkte aber den Arbeitgeberanteil auf 10%, so daß ein Gesamtbeitrag von 35% des versicherungspflichtigen Einkommens an den CPF abzuführen war. Seit 1994 liegen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag bei je 20%.⁷³

69 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report of the Central Provident Fund Study Group, in: The Singapore Economic Review, Vol. 31 (1986), No. 1 (Special Issue), S. 16.

70 Das Social Security System für den privatwirtschaftlichen Sektor wurde umlagefinanziert, das Government Insurance System für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes arbeitete nach dem Kapitaldeckungsverfahren; vgl. Datta, G./Shome, P., Social security and household savings: asian experience, in: Developing Economies, Vol. 19 (1981), S. 145.

71 Vgl. Datta, G./Shome, P., a. a. O., S. 145; Lim, Y. C. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 3; Lin, K. C./Tyabji, A., Home-ownership in Singapore: an assessment, in: Housing Studies, Vol. 6 (1991), S. 19; Wong, K. P., Saving, capital inflow and capital formation, in: Lim, C. Y./Lloyd, P. J. (Hrsg.), Singapore: Resources and growth, Singapore 1986, S. 54.

72 Vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikul, P., The social security system in Singapore, in: ASEAN Economic Bulletin, Vol. 3 (1985), S. 133; Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 13 f.

73 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Fact Sheet, Singapur 1995; CPF Board (Hrsg.), Members' Handbook, Singapur 1995, S. 3.

Von Beginn an existierten Beitragsbemessungsgrenzen (BBG). Im privatwirtschaftlichen Sektor galten diese für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Im öffentlichen Sektor existiert eine BBG für die Arbeitgeberbeiträge erst seit 1984.⁷⁴

Der CPF war und ist in erster Linie als Alterssicherung konzipiert.⁷⁵ Das Risiko Tod spielt in der Praxis des CPF noch keine Rolle. Seine Einbeziehung in den CPF wird aber seit längerem diskutiert.⁷⁶ Das Risiko Invalidität ist mittlerweile leistungsbegründend:

„CPF members can withdraw their savings upon ... becoming permanently disabled or of unsound mind.“⁷⁷

Ein Rentenzugangsalter (RZA) im eigentlichen Sinne existiert in der Altersversicherung Singapurs nicht. Zwar kann mit 55 Jahren die im CPF angesparte Summe einschließlich Zinsen als Einmalzahlung beansprucht werden; seit der Einführung des CPF wurden jedoch zahlreiche gesetzliche Änderungen vorgenommen, die auch einen vorzeitigen Abruf der „Altersersparnisse“ ermöglichen.⁷⁸

Die Rolle des Verwalters des CPF kommt seit dessen Einführung dem Staat, d. h. der Regierung, zu.⁷⁹ Die jahrzehntelang völlig fehlende Opposition zur People's Action Party ermöglichte zahlreiche Änderungen in den Beiträgen und Leistungen des CPF.⁸⁰ Da die Regierung die Zweckbindung der CPF-Beiträge und das Bezugsalter aufheben konnte und dies 1968 im Zusammenhang mit dem Home Ownership Scheme (HOS) auch erstmals tat⁸¹, standen der Regierung sehr hohe Mittel zur Verfolgung (prinzipiell) jedweder wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele zur Verfügung.⁸²

74 Vorher waren die Entgelte der im öffentlichen Dienst Beschäftigten für die Arbeitnehmer bis zur BBG, für die Arbeitgeber in voller Höhe beitragspflichtig; vgl. Lim, Y. C. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 5.

75 Vgl. Lim, L. Y. C., Social welfare, in: Sandhu, K. S./Wheatley, P. (Hrsg.), Management of success, Singapur 1989, S. 187 f.

76 Vgl. Lim, Y. C. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 91 ff.

77 CPF Board (Hrsg.), Fact Sheet, a. a. O.

78 So können die Ersparnisse beispielsweise zum Erwerb von Wohneigentum, zum Aufbau einer Lebensversicherung oder für Beteiligungen am Nahverkehr Singapurs (Singapore Bus Services (SBS)) verwendet werden, bevor der „Versicherte“ 55 Jahre alt ist; vgl. Wong, K. P., a. a. O., S. 55. Für den Erwerb von Wohneigentum ist es sogar möglich, künftige CPF-Beiträge zu verwenden; vgl. Lim, Y. C. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 49 ff.

79 Vgl. Lim, L. Y. C., Social welfare, a. a. O., S. 187.

80 Vgl. Quah, J. S. T./ Quah, S. R., The limits of government intervention, in: Sandhu, K. S./Wheatley, P. (Hrsg.), Management of success, Singapur 1989, S. 103 ff.

81 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 5 ff.

82 Weitere Ausnahmen von den ursprünglichen CPF-Regelungen waren die Erweiterung des HOS und die Anlagemöglichkeit der CPF-Ersparnisse im SBS im Jahre 1978 sowie das Approved Residential Property Scheme und das Home Protection Insurance Scheme (HPIS) im Jahre 1981.

4.3.2 Der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung in Singapur

Die GRV in Singapur ist mit dem CPF seit dessen Einführung im Jahre 1955 identisch.⁸³ Der CPF ist grundsätzlich als eine institutionalisierte Form des Alterssparens identifizierbar. Er arbeitet nicht nach dem Versicherungsprinzip. Dem Risiko Alter wird durch individuelle Kapitalakkumulation begegnet. Insofern ist die Bezeichnung GRV für den CPF eigentlich nicht korrekt. Treffender wäre wohl der Begriff der Gesetzlichen Rentensicherung (GRS). Das Risiko Tod, das nach der hier verwendeten Definition ebenfalls von der GRV abgedeckt wird, spielt im singapurischen CPF lediglich eine untergeordnete Rolle.⁸⁴

„The original objective of the CPF is to provide *only* for the needs of old age.“⁸⁵

Damit entspräche der CPF nicht der hier verwendeten Definition der GRV. Allerdings hat sich das Ziel und die Ausgestaltung des CPF im Laufe der Zeit stark verändert.⁸⁶ Der heutige CPF gestattet eine Vielzahl nicht altersgebundener Auszahlungsmöglichkeiten, die u. a. auch die Risiken Invalidität und Tod absichern können.⁸⁷ Beachtet man diese breitgestreuten Verwendungsmöglichkeiten des individuellen CPF-Vermögens⁸⁸, so kann man den CPF durchaus als eine GRS bzw. GRV im hier verwendeten Sinne definieren.⁸⁹

Da der CPF nicht nach dem Versicherungsprinzip arbeitet, kann in Singapur auch keine Versicherungspflicht eintreten. Trotzdem sind die Mitgliedschaft und die Beitragsleistung für abhängig Beschäftigte verpflichtend.⁹⁰ Folglich kann man bei der Analyse des CPF von einer Sicherungs- anstelle einer Versicherungspflicht sprechen. Der Sicherungszwang tritt für dau-

83 Bis zu diesem Zeitpunkt waren Alterssicherungsmaßnahmen fast ausschließlich Angestellten der Kolonialregierung vorbehalten; vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 1; Queisser, M., Social security systems in South-East Asia, in: International Social Security Review, Vol. 44 (1991), S. 129.

84 So können beispielsweise überlebende Angehörige das CPF-Vermögen eines Verstorbenen erben; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 133.

85 Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 135 (Hervorhebung durch den Autor). Vgl. auch Lin, K. C./Tyabji, A., a. a. O., S. 23.

86 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 11 f.

87 Vgl. Lin, K. C./Tyabji, A., a. a. O., S. 20. So beispielsweise das oben erwähnte HPIS als Todesfallsicherung oder die grundsätzliche Möglichkeit des Abzugs von CPF-Ersparnissen zum Zwecke des Wohneigentumserwerbs als Verdienstaufbauversicherung.

88 Auf diese wird später noch genauer eingegangen werden.

89 Allerdings ist zu beachten, daß der CPF auch Risiken abdeckt, die nicht zum „traditionellen Geschäftsfeld“ einer GRV zählen; insbesondere ist hier der *Medisave Account* im Rahmen des CPF zu erwähnen, der ausschließlich zur Finanzierung von Krankenhausaufenthalten dient; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 133 ff.; Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 63 ff.; Queisser, M., Social security systems in South-East Asia, a. a. O., S. 131. Diese Leistungen sind jedoch eindeutig von den Altersersparnissen im *Ordinary Account* getrennt, so daß die Analyse auf die GRV-Spezifika beschränkt werden kann.

90 Vgl. Lim, L. Y. C., Social welfare, a. a. O., S. 187 f.

erhaft abhängig Beschäftigte ein.⁹¹ Eine untere Sicherungspflichtgrenze, die sich nach dem Einkommen bemißt, existiert nicht.

Beitragspflichtig ist das Einkommen der CPF-Mitglieder bis zu einer oberen BBG von 6.000 S\$ monatlich.⁹² Die Beiträge für den CPF werden durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge aufgebracht.⁹³ Nach anfänglich hälftiger Teilung der CPF-Beiträge zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern wurde der CPF-Beitrag zwischenzeitlich disparitätisch aufgebracht.⁹⁴ Heute liegen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag bei je 20% des sicherungspflichtigen Einkommens.⁹⁵ Die Beiträge unterliegen nicht der Steuerpflicht.⁹⁶ Da die Beiträge akkumuliert und in Staatsanleihen angelegt werden, fallen im Laufe des Erwerbslebens beträchtliche Zinseinkünfte an. Diese Zinseinkünfte aus CPF-Vermögen sind ebenfalls steuerfrei.⁹⁷ Insofern unterscheidet sich die steuerliche Behandlung der GRS-Beiträge und -erträge in Singapur nicht von der Situation in Großbritannien.⁹⁸ Eine steuerliche Besonderheit in der singapurischen GRS stellt jedoch die Steuerfreiheit für alle Leistungen des CPF dar.⁹⁹

Als RZA kann das Alter von 55 Jahren identifiziert werden: Ab diesem Zeitpunkt besteht für die CPF-Mitglieder ein Anspruch auf Auszahlung der Ersparnisse, ohne daß eine Zweckbindung gegeben wäre.¹⁰⁰ Entscheidet sich ein CPF-Mitglied dafür, länger zu arbeiten, kann es seine Ersparnisse alle drei Jahre abziehen.¹⁰¹ Im Laufe der Zeit wurden die Vorschriften über die Möglichkeiten zur vorzeitigen Verfügung über die CPF-Ersparnisse häufig geändert. Das HOS mit all seinen Erweiterungen ermöglicht es den CPF-Mitgliedern, jederzeit über ihr

91 Abhängig Beschäftigte, die weniger als einen Monat bei einem Arbeitgeber tätig sind, unterliegen diesem Sicherungszwang nicht - unabhängig vom Verdienst in dieser Zeit; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 133.

Seit dem 01. Januar 1994 sind auch Selbständige, die in einer Geschäftsbeziehung zu staatlichen Stellen stehen, Zwangsmitglieder im CPF. Sie müssen jedoch keinen Beitrag zur Alterssicherung, sondern nur zur ebenfalls vom CPF verwalteten Krankensicherung (Medisave) leisten (Schriftliche Auskunft des CPF Board vom 12. Oktober 1995).

92 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Fact Sheet, Singapore 1995.

93 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., Compulsory savings and taxes in Singapore, Singapore 1988, S. 1; Lim, L. Y. C., Social welfare, a. a. O., S. 187 f.; Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 130.

94 Vgl. Queisser, M., Social security systems in South-East Asia, a. a. O., S. 131.

95 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Fact sheet, a. a. O.

96 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 2.

97 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 2.

98 Sofern man nur die ebenfalls kapitalgedeckte „additional pension“ betrachtet.

99 So die vorzeitige Auszahlung im Rahmen der geschilderten Möglichkeiten oder die nicht zweckgebundene Auszahlung der Ersparnisse nach Erreichen des RZA; vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 3.

100 Allerdings bleibt seit 1984 für ein Unterkonto des CPF, den Medisave Account, das zur Deckung von Krankenhauskosten dient, auch nach Erreichen der Altersgrenze die Zweckbindung erhalten. Ein Mindestbetrag von 5.000 S\$ ist für dieses Konto auch nach dem Abzug der Altersersparnisse vorgeschrieben; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 134; Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 65; Queisser, M., Social security systems in South-East Asia, a. a. O., S. 130. Da es sich dabei um kein GRV-Charakteristikum handelt, wird von einer weitergehenden Analyse des Medisave Account abgesehen.

101 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Members' Handbook, a. a. O., S. 5.

CPF-Guthaben zu verfügen, sofern die Zweckbindung des Wohneigentümererbs eingehalten wird.¹⁰² Selbst die Umwandlung künftiger CPF-Beiträge in Ratenzahlungen für den Kauf von Wohneigentum ist heute zulässig.¹⁰³ Des weiteren können die CPF-Ersparnisse auch vor dem RZA von 55 Jahren für Beteiligungen am SBS und für den Kauf einer privaten Lebensversicherung verwendet werden.¹⁰⁴ Mittlerweile sind auch Anlagen in bestimmten Effekten und Gold erlaubt.¹⁰⁵ Ebenso können CPF-Ersparnisse altersunabhängig für die eigene und die Ausbildung der Kinder verwendet werden.¹⁰⁶

4.3.3 Ökonomische Beurteilung

Eine ökonomische Beurteilung des CPF anhand der verfolgten Ziele birgt mehrere Schwierigkeiten. Zum einen ist der Zielkatalog des CPF nicht auf die Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod ausgerichtet: Die Deckung des Risikos Tod wird nicht explizit angestrebt, während andere Ziele - beispielsweise die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder die Beteiligung am Öffentlichen Personennahverkehr - nur indirekt mit dem Hauptziel des CPF, das ist die Altersvorsorge, in Einklang zu bringen sind. Auch besteht in Singapur offenbar größte Uneinigkeit über Notwendigkeiten und Möglichkeiten bei der Ausgestaltung bzw. Regulierung des CPF.¹⁰⁷ Daher soll die ökonomische Beurteilung auf Regelungen des CPF beschränkt werden, die in möglichst engem Zusammenhang mit den Zielen der GRV - Deckung der Risiken Alter, Invalidität und Tod - stehen.

Zum ersten sei dabei der Kreis der Versicherten erwähnt. Dieser beschränkt sich auf abhängig Beschäftigte. Das impliziert Inkonsistenzen:

-
- 102 Mindestbestände, beispielsweise auf dem bereits erwähnten Medisave Account, müssen aber auch dann erhalten bleiben.
Während Wohneigentümererwerb in der Frühphase des HOS auf den Erwerb von selbstgenutzten Wohnungen oder Häusern beschränkt war, können heute auch gewerblich genutzte Immobilien mit CPF-Mitteln gekauft werden; vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 49 ff.
 - 103 In diesem Zusammenhang wurde der CPF und das HOS um ein Versicherungselement, das HPIS, erweitert, das im Todesfall des Beitrags- bzw. Ratenzahlers dessen Hinterbliebene von weiteren Zahlungsverpflichtungen befreit; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 133; Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 50.
 - 104 Vgl. Grossmann, P. J./Chan, Y. F., The impact of CPF savings on charitable contributions in Singapore: a note, in: Singapore Economic Review, Vol. 31 (1986), S. 80; Wong, K. P., a. a. O., S. 55.
Eine weitere Möglichkeit, CPF-Beiträge umzuleiten, besteht seit 1981 durch *Company Welfareism through Employer's Contributions* (CoWEC). Dabei können die Arbeitgeber - mit Einverständnis der Arbeitnehmer - 10 Prozentpunkte ihres CPF-Beitragsanteils in einem betriebseigenen Fonds anlegen, der zur Bereitstellung weiterer Sozialleistungen dient. CoWEC hat jedoch nie einen nennenswerten Umfang erreicht, ist in seiner Zielsetzung weit von der GRV entfernt, und seine Wirkungen sind umstritten; vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 84 ff.
 - 105 Vgl. Lam, S. S./Tsui, K.-C., CPF-Stocks: prices, returns and volatility, in: Asian Pacific Journal of Management, Vol. 9 (1992), S. 243.
 - 106 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Fact Sheet, a. a. O.
 - 107 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 15 ff. vs. S. 105 ff.

- Der in Singapur propagierte Liberalismus und die Eigen- bzw. familiäre Verantwortung¹⁰⁸ widerspricht der praktizierten Zwangssicherung abhängig Beschäftigter. Zwar wird auch von Liberalen eine Zwangsgrundsicherung akzeptiert, der Sicherungsumfang von bis zu 50% des sicherungspflichtigen Einkommens im Jahr 1984 entspricht aber wohl kaum einer Grundsicherung.
- Wenn sich der „singapurische Liberalismus“ für eine Zwangssicherung ausspricht, so kann der Ausschluß Selbständiger von diesem Zwang nur verwundern: Weshalb wird implizit davon ausgegangen, daß die moralische Versuchung der Sozialhilfe für Selbständige geringer als bei abhängig Beschäftigten bzw. nicht existent ist? Eine (fragwürdige) Begründung wird in Industriestaaten mit entsprechenden Ausnahmen angeführt: Selbständige seien durch ihr im Durchschnitt höheres Einkommen zu eigenständiger Vorsorge befähigt. Das kann bei der Betrachtung Singapurs nicht befriedigen: Singapurs Wirtschaft ist auch heute noch durch viele selbständige Kleingewerbetreibende gekennzeichnet, deren Einkommenssituation tendenziell eher schlechter ist als die abhängig Beschäftigter.¹⁰⁹

Der CPF arbeitet nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Nach den Ausführungen in Kapitel 2 bedeutet das, daß Singapur c. p. über einen höheren Kapitalstock verfügt, als dies bei Anwendung des Umlageverfahrens der Fall wäre.¹¹⁰ Die Verwendung dieses - mittlerweile beträchtlichen - Kapitalstocks kann natürlich die Wirtschaftsentwicklung erheblich beeinflussen. Ohne Verwendungsbindung und bei einem funktionierenden Kapitalmarkt würden die Ersparnisse der CPF-Mitglieder in die ertragreichste Verwendungsrichtung fließen. Die Voraussetzungen dafür sind allerdings nicht gegeben. Die Anlage des CPF-Vermögens ist streng reglementiert: Der singapurische Staat tritt nicht nur als Verwalter des CPF, sondern auch als dessen mehrheitlicher Schuldner auf.¹¹¹ Diese „Staatsschulden“ beim CPF werden als Währungsreserven gehalten oder im Ausland investiert. Die Kritik an dieser Vorgehensweise stützt sich auf die These, daß der heimischen Wirtschaft dadurch Kapital entzogen und ihre Entwicklung dadurch behindert würde.¹¹² Diese These wird durch Indizien gestützt.¹¹³ Zudem sind Zweifel angebracht, ob die strenge Anlagereglementierung und die von staatlicher Seite festgelegte Weiterverwendung der CPF-Mittel eine optimale Kapitalallokation ermöglichen,

108 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 16.

109 Es ist auch zu beachten, daß in Singapur die Selbständigkeit als Alternative zur Arbeitslosigkeit propagiert und finanziell gefördert wird. Die dabei im Vordergrund stehende Kleingewerbeförderung macht die Sicherungsfreiheit für Selbständige noch unverständlicher; vgl. Ahmad, E. (Hrsg.), Social security in developing countries, WIDER Studies in Development Economics, Oxford 1991.

110 Beim Umlageverfahren wäre ein rentenversicherungsinduzierter Kapitalstock - mit Ausnahme eventueller Schwankungsreserven - nicht vorhanden.

111 Vgl. Lee, Y., The government in macro-economic management, in: Krause, L. B./Koh, A. T./Lee, Y. (Hrsg.), The Singapore economy reconsidered, Singapur 1987, S. 140.

112 Vgl. Lee, Y., a. a. O., S. 143.

113 Beispielsweise durch die hohe Auslandsverschuldung singapurischer Banken.

wenn andere Anlageformen ausgeschlossen werden.¹¹⁴ Selbst wenn der Staat im Bereich der Kapitalanlage über bessere Informationen als die CPF-Mitglieder verfügen würde, wäre es nicht notwendig, den Staat als Finanzintermediär auftreten zu lassen: Die Rolle des Staates als Informationsintermediär würde völlig ausreichen.¹¹⁵

Da der Staat gegenüber dem CPF als Hauptschuldner auftritt, gleichzeitig aber auch dessen Träger und Verwalter ist, könnte der singapurische Staat seine Beitragsgewalt ausnutzen, um Staatsschulden zinsgünstig zu finanzieren.¹¹⁶ Dieser Verdacht wird durch die im internationalen Vergleich sehr hohen Beitragssätze und die nicht allzu hohen nominalen Zinssätze, die der Staat dem CPF zahlt, verstärkt. Bei näherer Betrachtung hat der Verdacht jedoch keinen Bestand. Ursache dafür ist die steuerliche Behandlung von Beiträgen und Leistungen: CPF-Beiträge, Zinserträge auf CPF-Ersparnisse sowie Leistungen des CPF sind nicht steuerpflichtig.¹¹⁷ In kapitalgedeckten Rentenversicherungen der Industrieländer erfahren Beiträge und Zinserträge ebenfalls eine steuerlich bevorzugte Behandlung.¹¹⁸ Allerdings wird dort die Steuerpflicht nur zeitlich - auf den Zeitpunkt des Einkommenszuflusses im Rentenalter - verlagert.¹¹⁹ Da in Singapur auch die Leistungen des CPF steuerfrei sind, wird die Steuerpflicht nicht verschoben, sondern aufgehoben. Das bedeutet, daß die Erträge aus einer „CPF-Anlage“ nicht nur aus den vom Staat geleisteten Zinsen bestehen. Vielmehr setzen sich diese Erträge aus den Zinsen der Staatstitel und den Steuerersparnissen durch die Steuerfreiheit von Beiträgen, Erträgen und Leistungen zusammen.¹²⁰ Dadurch kann die Rendite aus CPF-Vermögen Grenzwerte erreichen, die über 30% liegen.¹²¹ Solche Renditen werden aber nur von Beziehern hoher Einkommen erreicht, da das singapurische Steuersystem progressiv angelegt ist und somit die höchsten Einkommen die höchsten Steuerersparnisse erzielen können. Untere Einkommen erreichen nur niedrige prozentuale Steuereinsparungen und somit auch nur ge-

114 Beispielsweise inländische Unternehmensanleihen, Aktien und Direktinvestitionen im Ausland.

115 Eine Sammelstelle zwecks Losgrößenumwandlung dürfte zwar auch dann noch sinnvoll sein, da auf dem Kapitalmarkt nur Mindestlosgrößen gehandelt werden bzw. bei geringeren Losgrößen Renditeabschläge akzeptiert werden müßten. Die Notwendigkeit staatlicher Aktivität ist aber auch dabei nicht gegeben.

116 Vgl. Queisser, M., Social security systems in South-East Asia, a. a. O., S. 132.

117 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 2 f. und S. 18; Grossmann, P. J./Chan, Y. F., a. a. O., S. 79.

118 Beispielsweise im „Contracting-out“-Bereich der britischen GRV; vgl. 4.2.2.

119 Auch in umlagefinanzierten Rentensystemen wie der GRV der Bundesrepublik Deutschland werden die Beiträge steuerlich bevorzugt behandelt, die Steuerpflicht aber lediglich auf den Zeitpunkt des Einkommenszuflusses im Rentenalter verlagert.

120 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 3 f.

121 Vgl. Deutsch, A./Zowall, H., a. a. O., S. 4. Deutsch/Zowall gehen dabei vom durchschnittlichen nominalen Zinssatz für 1987 von 3,83% und einer Steuerersparnis, die dem maximalen singapurischen Grenzsteuersatz entspricht, aus.

ringe CPF-Renditen. Demnach kann der oft vertretenen Ansicht, der CPF verteile nicht um¹²², keinesfalls zugestimmt werden. Es ist zwar richtig, daß:

„... each individual's benefit equal the accumulated value (with interest) of his or her contributions.“¹²³

Die Regulierung des CPF beschränkt sich jedoch nicht auf die von Loh/Veall konstatierte individuelle Beitragsäquivalenz. Vielmehr wird durch die progressiven Steuerersparnisse eine regressive Wirkung erzielt, d. h., es wird zugunsten der Bezieher höherer Einkommen umverteilt.¹²⁴ Das wird in Singapur nicht negativ, sondern als Ausdruck eines Liberalismus verstanden, der wirtschaftliche Anstrengungen belohnt:

„We want to disabuse people of the notion that in a good society the rich must pay for the poor.“¹²⁵

Die CPF-Beiträge in Höhe von 40% des sicherungspflichtigen Einkommens scheinen auf den ersten Blick enorm hoch. Sie dienen aber nicht ausschließlich zur Finanzierung von Altersrenten: Sie werden auf verschiedenen Konten akkumuliert (Ordinary Account, Special Account und Medisave Account), die beispielsweise auch der Absicherung gegen das Kostenrisiko bei Krankenhausaufenthalten (Medisave Account) dienen. Der Anteil des CPF-Beitrags, der auf dem Ordinary Account angespart wird, ist dabei der prozentual größte.¹²⁶ Die genaue Verteilung des CPF-Beitrags ist in Tabelle 8 dargestellt.

Tabelle 8: Beitragsverteilung im CPF¹²⁷

Alter (in Jahren)	Ordinary Account	Medisave Account	Special Account
jünger als 35	30%	6%	4%
zwischen 35 und 44	29%	7%	4%
älter als 44	28%	8%	4%

Während der Medisave Account in keiner direkten Beziehung zu den Zielen der GRV steht, sind die Ersparnisse, die auf dem Special Account akkumuliert werden, ausschließlich der Alterssicherung und Invaliditätsvorsorge vorbehalten.¹²⁸ Der Ordinary Account dient ebenfalls den Zielen der Alterssicherung und Invaliditätsvorsorge, zusätzlich aber auch der Vor-

122 Vgl. Koh, A. T., *Saving, investment and entrepreneurship*, in: Krause, L. B./Koh, A. T./ Lee, Y. (Hrsg.), *The Singapore economy reconsidered*, Singapur 1987, S. 86.

123 Loh, C. C./Veall, M. R., *A note on social security and private savings in Singapore*, in: *Public Finance*, Vol. 40 (1985), S. 299.

124 Dieser Effekt wird zwar durch die progressive Steuerbelastung abgeschwächt; eine Quantifizierung dieser Gegenläufigkeit ist aber an dieser Stelle nicht möglich.

125 Senior Minister Rajaratman, zitiert in: Vasil, R. K., *Governing Singapore*, Singapur 1984, S. 168.

126 Vgl. Lim, C. Y. (Hrsg.), *Report ...*, a. a. O., S. 6.

127 In Anlehnung an: CPF Board (Hrsg.), *Members' Handbook*, a. a. O., S. 4.

128 Vgl. CPF Board (Hrsg.), *Members' Handbook*, a. a. O., S. 4.

sorge für das Risiko Tod. Allerdings funktioniert die Vorsorge gegen die drei von der Renten(ver)sicherung gedeckten Risiken nicht ausschließlich auf dem Wege der monetären Kapitalakkumulation bis zum RZA bzw. bis zum leistungsbegründenden Ereignis: Die oben bereits erwähnten alternativen Verwendungsmöglichkeiten für CPF-Vermögen können durchaus den Zweck der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung erfüllen. Eine klare Linie bei der Verwendungsbindung im Hinblick auf die Ziele der Renten(ver)sicherung ist jedoch nicht feststellbar. Wahrscheinlich ist, daß mit der Zweckbindung auf singapurische Verwendungen politische Stabilität erreicht bzw. erhalten werden soll.¹²⁹ So stellt die CPF Study Group fest:

„There is no doubt that the CPF mechanism has thus far contributed significantly to the stable socio-political environment of Singapore.“¹³⁰

Dies mag zwar durchaus im Sinne der Regierenden sein. Eine ökonomische Rechtfertigung für die Verfolgung politischer Ziele mit dem Instrumentarium der GRS bzw. GRV ist jedoch nicht gegeben.

Aufgrund der steuerlich bevorzugten Behandlung von CPF-Beiträgen und -Leistungen ist die BBG in der singapurischen GRS anders zu beurteilen als die BBG der bundesdeutschen GRV oder die des britischen Rentenversicherungssystems. Grundsätzlich könnte auch hier in der Weise argumentiert werden, daß durch die BBG der auf das Gesamteinkommen bezogene Beitragssatz für hohe Einkommen niedriger ist als für niedrige Einkommen, woraus sich regressive Wirkungen ergäben. Dieser Effekt steht jedoch in der singapurischen Rentenversicherung nicht allein. Oben wurde gezeigt, daß hohe Einkommen stärker von der Steuerfreiheit für Beiträge und Leistungen im CPF profitieren als niedrige Einkommen. Die sich daraus ergebenden regressiven Wirkungen werden durch die BBG abgeschwächt, da das die BBG überschreitende Einkommen voll steuerpflichtig ist. Die BBG schwächt den regressiven Effekt der „Nichtbesteuerung“ aber nur oberhalb ihrer selbst ab. Unterhalb der BBG bleibt der regressive Effekt voll erhalten, so daß sich auch unter Berücksichtigung der Wirkung der BBG eine insgesamt regressive Wirkung ergibt.

Die Leistungen des CPF sind - wie oben angesprochen - breit gefächert: Der CPF sieht alleine 16 (!) Hauptleistungen vor.¹³¹ Leistungen wegen Alters sind ab dem 55. Lebensjahr vorgesehen. Todesfall- und Invaliditätsleistungen sind nicht explizit vorgesehen. Eine Hinterbliebenensicherung wird jedoch teilweise dadurch erreicht, daß das CPF-Vermögen vererbt werden kann.¹³² Das Risiko Invalidität wird teilweise durch die vorzeitigen Verwendungsmöglichkeiten für das angesparte CPF-Vermögen abgesichert. In jungen und meist auch noch in mittleren

129 Vgl. Lee, Y., a. a. O., S. 157.

130 Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 55.

131 Vgl. CPF Board (Hrsg.), Fact Sheet, a. a. O.

132 Vgl. Loh, C. C./Veall, M. R., a. a. O., S. 299.

Erwerbsjahren reichen die angesparten CPF-Mittel oft nicht aus, um eine Mindestsicherung der Hinterbliebenen oder des Invaliden zu gewährleisten. Somit besteht bei Eintritt eines dieser Risiken i. a. eine Deckungslücke, die in Singapur nicht reguliert wird und deren Absicherung der privaten Entscheidung jedes (unzureichend) Gesicherten unterliegt. Aus liberaler Perspektive ist diese Nichtregulierung durchaus positiv zu beurteilen, zumal in Singapur die moralische Versuchung durch die äußerst knapp gehaltene Sozialhilfe in Form des Public Assistance Scheme sehr gering ausfallen dürfte. Allerdings kann an die Stelle des moral hazard der Sozialhilfe der moral hazard der „Familienhilfe“ treten. Die Familie als finanzieller Rückhalt des Einzelnen spielt im konfuzianisch geprägten Singapur eine weit größere Rolle als in westlichen Gesellschaften:

„We regard the family as the natural social unit in our basically Asian socio-cultural milieu ... individuals should be encouraged and enjoined to be as solicitous as possible of the material and emotional welfare of their parents and of their dependent children (while, in due course, their children would be expected to be equally solicitous of their welfare). Thus, family welfarism should be viewed as a natural and highly significant complement to State welfarism and company welfarism in Singapore.“¹³³

Die Beiträge und Leistungen des singapurischen CPF sind nicht indexiert.¹³⁴ Folglich ist die reale Rendite auf CPF-Ersparnisse nicht nur von den gezahlten Nominalzinsen und eventuellen Steuerersparnissen abhängig, sondern auch von der Inflationsrate. In einem Land wie Singapur, das die Modellannahme des „kleinen Landes“ erfüllt, spielt die Importabhängigkeit und damit die importierte Inflation eine besondere Rolle. Das wurde den CPF-Mitgliedern während der Ölkrisen der siebziger und achtziger Jahre deutlich: Der jährliche Realzins sank 1974 auf -12,9% und erreichte auch 1980/81 negative Werte. Da keine Indexierung der Altersersparnisse bzw. der CPF-Leistungen vorgesehen ist, kommt der Inflationsbekämpfung als Instrument der Alterssicherung eine bedeutende Rolle zu.¹³⁵ Dem Inflationsrisiko begegnet man in Singapur auf verschiedene Arten. So versucht man beispielsweise, importierte Inflation dadurch in Grenzen zu halten, daß man die Importkonkurrenz durch das Offenhalten des singapurischen Marktes fördert. Bei der Bekämpfung der „hausgemachten“ Inflation hat sich Singapur durch die Ausgestaltung des CPF in Widersprüche verstrickt. Die Liberalisierung der vorzeitigen Verwendungsmöglichkeiten für CPF-Vermögen durch das HOS und dessen

133 Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 16.

134 Die Beiträge unterliegen dem politischen Entscheidungsprozeß, für die Leistungen gilt das Prinzip der individuellen Beitragsäquivalenz, ohne daß in irgendeiner Form inflationäre Tendenzen berücksichtigt würden.

135 Mitunter wird auch von der umgekehrten Beziehung ausgegangen: Demnach können die hohen CPF-Beiträge über einen kontraktiven Nachfrageeffekt inflationsdämpfend wirken; vgl. Grossmann, P. J./Chan, Y. F., a. a. O., S. 80; Lee, Y., a. a. O., S. 156. Dieser Argumentation stehen jedoch zahlreiche Gegenargumente gegenüber; vgl. hierzu Lim, C. Y. (Hrsg.), Report ..., a. a. O., S. 77 f. Zudem ist die Inflationsbekämpfung Aufgabe der Notenbank und kann von der GRV, deren Ziel die Alterssicherung ist, nicht zielgenau wahrgenommen werden. Zu dieser Ziel-Mittel-Problematik vgl. Kleinewefers, H./Jans, A., Einführung in die volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Modellbildung, München 1983, S. 193 ff.

Erweiterungen wurde u. a. mit dem Ziel vorgenommen, den CPF-Mitgliedern Investitionen in inflationsgeschützte Anlagen, d. h. in Immobilien, zu ermöglichen.¹³⁶ Diese Liberalisierung hatte einen starken Anstieg der Nachfrage zur Folge, was c. p. zu Preissteigerungen auf dem Immobilienmarkt führte. Die Preissteigerungen wurden durch ein erhöhtes Angebot an Immobilien abgeschwächt.

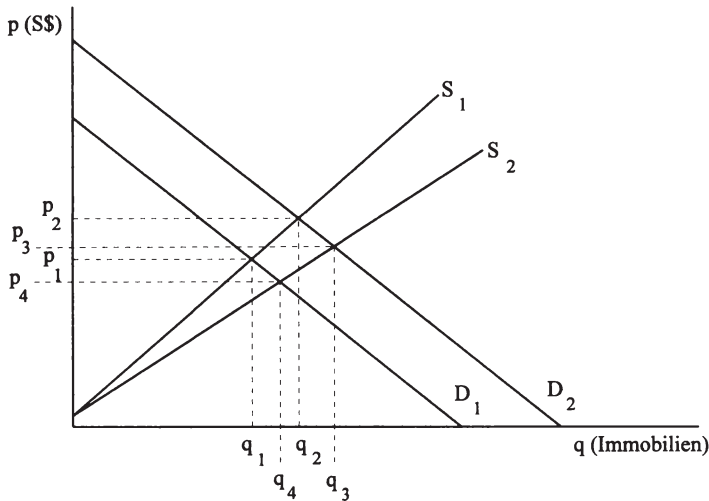


Abb. 11: Angebots- und Nachfrageverschiebungen bei Immobilien durch das HOS und demographische Veränderungen.

Wie Abb. 11 zeigt, konterkariert die Angebotsausweitung ($S_1 \rightarrow S_2$) die preissteigernde Wirkung der Nachfrageausweitung ($D_1 \rightarrow D_2$): $p_3 < p_2$. Fällt die Angebotsausweitung noch stärker aus, kann sie den Preiseffekt der Nachfrageausweitung auch überkompensieren.¹³⁷ Dieser Effekt kann durch demographische Änderungen verstärkt werden: Sinkt die Zahl der Nachfrager aufgrund einer geringen Nettoreproduktionsrate, bedeutet das c. p. eine Nachfrageeinschränkung ($D_2 \rightarrow D_1$), d. h. einen Preisverfall (von p_3 auf p_4). Damit würde aber das Ziel der Sicherung der Altersersparnisse verfehlt. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, kann aufgrund mangelnder Daten über den Umfang der beschriebenen Wirkung hier nicht festgestellt werden.¹³⁸ Bei entsprechenden Tendenzen in der demographischen Struktur muß sich die singa-

¹³⁶ Vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 133.

¹³⁷ Dazu müßte die Angebotsausweitung so stark ausfallen, daß gilt: $p_3 < p_1$.

¹³⁸ Daß entsprechende Trends zu verzeichnen sind, steht außer Frage; vgl. Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P., a. a. O., S. 135 f.

purische Regierung fragen, inwieweit bzw. wie lange die derzeitige Regulierung des CPF noch zielkonform ist.

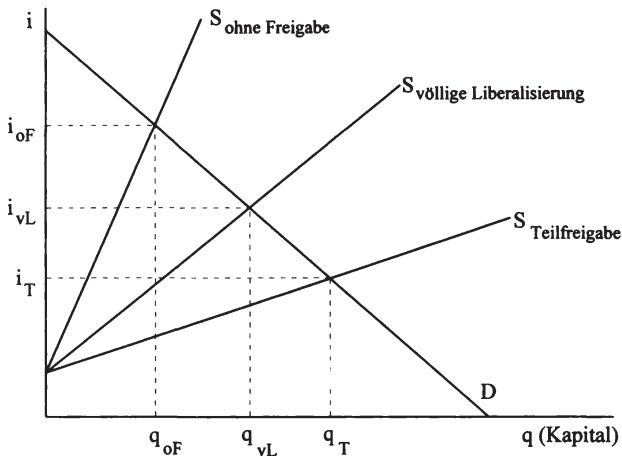


Abb. 12: Zinseffekte teilweise und völliger Liberalisierung der Verwendungsbindungen im CPF.

Des weiteren versucht man, dem Inflationsrisiko bei CPF-Ersparnissen dadurch zu begegnen, daß Verwendungsbeschränkungen für CPF-Vermögen abgebaut werden, d. h. daß die vorzeitigen Verwendungsmöglichkeiten liberalisiert werden. Beispiele hierfür sind Beteiligungen am SBS und der Lebensversicherungserwerb. Die ökonomische Begründung für diese Liberalisierungen orientiert sich jedoch nicht nur an dem Hayekschen Grundsatz, daß jedes Individuum seine eigenen Interessen am besten kenne und verfolge. Vielmehr wird auch hier mit dem Inflationsschutz argumentiert: Bei zu starker Verwendungsbeschränkung steigt die Nachfrage nach dieser Verwendung, d. h. das Kapitalangebot, das für diese Verwendung bereitsteht, sofern vor Freigabe der Verwendung eine höhere als die CPF-Rendite realisiert werden konnte. Durch das steigende Kapitalangebot kommt es jedoch zu Preis-, d. h. Zinssenkungen (vgl. Abb. 12), die das Ziel des Inflationsschutzes durch höhere Nominalzinsen konterkarieren.¹³⁹ Bei völliger Liberalisierung würde sich das Kapitalangebot gemäß der Präferenzen der CPF-Mitglieder auf alle Verwendungsmöglichkeiten verteilen. Die durch das höhere Kapitalangebot hervorgerufene(n) Zinssenkung(en) würde(n) dann geringer ausfallen.¹⁴⁰

¹³⁹ Ein empirischer Beleg für diesen Preiseffekt findet sich bei Lam, S. S./Tsui, K. C., a. a. O., S. 249, die Preise und Renditen von Effekten vor und nach Freigabe als „CPF-fähig“ gegenüberstellen.

¹⁴⁰ Vgl. Koh, A. T., a. a. O., S. 87.

4.3.4 Fazit

Der Central Provident Fund deckt unmittelbar die Risiken Alter und Invalidität, mittelbar auch das Risiko Tod. Der CPF wird insofern von der hier verwendeten Definition der GRV erfaßt. Der in Singapur weit verbreitete Wirtschaftsliberalismus böte Gewähr für eine Sicherung gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod, die keine allokativen Verzerrungen hervorruft. Der CPF arbeitet weder nach dem Versicherungsprinzip noch nach dem Umlageverfahren, bietet demnach die notwendigen Grundlagen zur Realisierung eines umverteilungsfreien, individuellen Äquivalenzprinzips. Durch das Finanzierungsverfahren wird ein Kapitalstock gebildet. Dieser Kapitalstock könnte der singapurischen Wirtschaft eine zusätzliche Finanzierungsquelle eröffnen. Keine dieser Möglichkeiten wird realisiert. Der Versicherungsumfang übersteigt bei weitem die für eine Mindestsicherung notwendige Höhe. Damit verbindet sich eine höhere Kapitalakkumulation, die aber für die Regierenden offenbar eine zu große Versuchung darstellt, als daß man das Kapital frei in die jeweils rentabelste Anlage fließen lassen würde. Die CPF-Ersparnisse werden fast ausschließlich in Staatsanleihen angelegt. Diese Mittel werden vom singapurischen Staat hauptsächlich für den Wohnungsbau und Devisenreserven verwendet. Eine optimale Kapitalallokation dürfte damit aber nicht gegeben sein. Auch der Zustand der Umverteilungslosigkeit ist im singapurischen CPF nicht gegeben. Durch die Steuerbegünstigungen im CPF wird zugunsten höherer Einkommen umverteilt. Politökonomische Überlegungen legen dabei den Einfluß von Interessengruppen nahe; nachweisbar ist dieser Zusammenhang jedoch nicht.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Singapur mit dem CPF zwar die Möglichkeiten besitzt, die Risiken Alter, Invalidität und Tod ohne oder zumindest mit minimalen Allokationsverzerrungen abzusichern. Diese Möglichkeiten werden aber durch eine Vielzahl von z. T. in sich widersprüchlichen Regulierungen konterkariert, so daß das singapurische Rentensystem nur in seinen Möglichkeiten, nicht jedoch in seiner aktuellen Situation als Reformvorbild dienen kann.

4.4 Rentenversicherung in Chile: Privatisierung der Rentenversicherung

Die wohl radikalste Forderung in der Diskussion um die Zukunft der GRV stellt die Abschaffung der GRV dar. Wie eine solche Reform von statten gehen kann, soll nun am Beispiel Chiles gezeigt werden.

4.4.1 Historischer Überblick

Chile - wie auch seine direkten südamerikanischen Nachbarn - wurde früher in den Welthandel integriert als der Rest Lateinamerikas.¹⁴¹ Aufbauend auf dem Rohstoffreichtum des Landes entstanden Ende des 19. Jahrhunderts metallurgische Industriezentren.¹⁴² Als Rohstoffexporteur und Einwanderungsland verband Chile viel mit dem europäischen Kontinent. So kann es kaum verwundern, daß bei den Lösungsversuchen der mit der Industrialisierung einhergehenden sozialen Probleme die Bismarcksche Sozialversicherung Modell stand.¹⁴³ Erstaunlich ist jedoch, daß das deutsche Rentenversicherungsmodell ca. 35 Jahre brauchte, um in Chile angenommen werden. Es erscheint noch seltsamer, als zu diesem Zeitpunkt das deutsche Sozialversicherungssystem bereits die ersten Erfahrungen mit einer Hyperinflation und deren Folgen für den Kapitalbestand der Sozialversicherung gemacht hatte. 1924 wurde für alle abhängig beschäftigten Arbeiter die „Caja de Seguro Obrero“ gegründet, 1925 folgten die „Caja de Previsión de Empleados Particulares“ (EMPART) und die „Caja Nacional de Empleados Publicos“ (CANAEMPU) für die Angestellten im privaten und öffentlichen Sektor.¹⁴⁴

In der Folgezeit dehnte sich das System sozialer Sicherung in Chile sowohl horizontal, d. h. im Hinblick auf den Versichertenkreis, als auch vertikal, d. h. im Hinblick auf die vorgesehenen Leistungen, stark aus. Bestimmte Berufsgruppen, die sich zu organisieren wußten und über dementsprechend starken politischen Einfluß verfügten, konnten auch eine diagonale Ausdehnung des chilenischen Rentenversicherungssystems erreichen.¹⁴⁵ Berufsspezifische Kassen wurden in großem Umfang zugelassen, was dazu führte, daß es 1932 in Chile 35 Kranken- und Rentenkassen gab.¹⁴⁶ Um weitere Expansionen zu verhindern, wurden Kassen-

141 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., Adjustment and social development in Latin America during the 1980s, München/London/Köln 1993, S. 154.

142 In erster Linie Kupfer; vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S.154; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., Chile, in: Tracy, M. B./Pampel, F. C. (Hrsg.), International Handbook on Old-Age Insurance, New York 1991, S. 25.

143 Zwar existierten schon früher soziale Sicherungssysteme (beispielsweise war das Militär schon seit 1810 gegen die Risiken Alter und Tod versichert). Diese beschränkten sich jedoch auf ausgewählte Berufsgruppen oder deckten nicht alle Risiken der GRV in der hier verwendeten Definition ab; vgl. Mesa-Lago, C., Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality, Pittsburgh 1978, S. 22 f.

144 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: Die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?, München 1993, S. 85; Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy. Financing social security in Latin America, Pittsburgh 1989, S. 107; Mesa-Lago, C., Social Security in Latin America, a. a. O., S. 23 ff.; Mesa-Lago, C., Social security in Latin America and the Caribbean: A comparative assessment, in: Ahmad, E. u. a. (Hrsg.), Social security in developing countries, Oxford 1991, S. 358.

145 Vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 105; Mesa-Lago, C., Social Security in Latin America and the Caribbean ..., a. a. O., S. 359; Mesa-Lago, C., Social security and prospects for equity in Latin America, World Bank Discussion Paper 140, Washington, D. C. 1991, S. 79 f.

146 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 178. Davon existierten 1970 noch 32; vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 27. Im Verlauf der siebziger Jahre sank die Zahl lediglich auf 31; vgl. Mesa-Lago, C., Social security in Latin America, a. a. O., S. 33.

neugründungen ab diesem Zeitpunkt untersagt. Die Leistungen der Sozialversicherung orientierten sich kaum am Versicherungsgedanken: Zahlreiche versicherungsfremde Leistungen im Leistungskatalog der chilenischen Sozialversicherung machten den Rückgriff auf den Kapitalstock der Sozialversicherung notwendig und führten zu ersten Finanzierungsproblemen.¹⁴⁷

Eine erste größere Reform des chilenischen Sozialversicherungswesens fand 1952 statt. Die organisatorische Trennung der Sozialversicherung in die Sozialversicherung der Arbeiter, den „Servicio de Seguro Social“ (SSS), die für Rentenangelegenheiten zuständig war, und den staatlichen Gesundheitsdienst sollte eine stärkere Beitrags-Leistungsäquivalenz herbeiführen.¹⁴⁸ Das Problem des angegriffenen Kapitalstocks wurde durch die Einführung des Umlageverfahrens angegangen.¹⁴⁹ Auf politischem Gebiet fanden keine einschneidenden Reformen statt, so daß die Interessengruppen ihren Einfluß behielten und weiterhin geltend machen konnten.¹⁵⁰ Die Leistungen der chilenischen Rentenkassen differierten im weiteren sehr stark. Während zu Beginn der 70er Jahre die Nettoersatzraten von Rentenleistungen für manche Berufsgruppen bei 100% lagen, erhielten über 90% der Arbeiter lediglich eine Mindestrente. Auch die Beiträge zu den Rentenkassen differierten von 16% des beitragspflichtigen Einkommens für Angestellte des öffentlichen Dienstes bis zu 26% für Angestellte des privaten Sektors. Der Einnahmeüberschuß der chilenischen Rentenversicherung, der in den 70er Jahren demographisch bedingt noch erzielt wurde, wurde zur Quersubventionierung anderer sozialpolitischer Bereiche, beispielsweise für den Wohnungsbau oder medizinische Leistungen, verwendet.¹⁵¹

Nach dem Militärputsch von 1973 erreichte die Expansionsphase im Sozialversicherungssystem ihren Höhepunkt. 1974 wurden 79% der Erwerbsbevölkerung vom chilenischen Sozialversicherungssystem erfaßt.¹⁵² Von den immer noch existenten 32 Rentenkassen vereinigten die SSS, die CANAEMPU und die EMPART 94% aller Mitglieder der GRV auf sich. Die Rentenregelungen waren höchst uneinheitlich. Während beispielsweise in den drei großen Kassen grundsätzlich ein Rentenzugangsalter (RZA) von 65 Jahren galt, konnten sich die Mit-

147 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 87 ff.

148 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 90.

149 Somit wurde das Umlageverfahren in Chile früher geltendes Recht als in Deutschland. Das soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Deutschland faktisch schon sehr viel früher das Umlageverfahren praktizierte; vgl. Kapitel 1.

150 Zur damaligen Organisationsstruktur der chilenischen Sozialversicherung vgl. Mesa-Lago, C., Social Security in Latin America, a. a. O., S. 34.

151 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 95 ff.

152 Vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 105. Pflichtversichert waren alle abhängig Beschäftigten sowie einige Gruppen Selbständiger. 1971 wurden erst 70% der Erwerbsbevölkerung vom chilenischen Sozialversicherungssystem erfaßt; vgl. Mesa-Lago, C., Social security in Latin America, a. a. O., S. 41.

glieder von Rentenkassen im Bankensektor bereits mit 55 Jahren verrenten lassen.¹⁵³ Ende der siebziger Jahre führte die wirtschaftliche Krise im Lande zu einem starken Absinken der Zahl der Beitragszahler, so daß die gesamten Ausgaben der Rentenversicherung nur noch zu 68% aus Beiträgen der Versicherten finanziert werden konnten.¹⁵⁴

Erste Reformversuche der Militärregierung waren Detailreformen, die das bestehende Rentenversicherungssystem unangetastet ließen. Die Vereinheitlichung der Rentenvorschriften und die Erhöhung des RZA auf einheitlich 65 Jahre im Jahre 1979 waren Versuche, die finanzielle Situation der GRV in Chile zu verbessern. Allerdings blieben auch in den ersten Jahren der Militärregierung Ausweitungstendenzen erhalten, welche die Sanierungsversuche teilweise konterkarierten.¹⁵⁵ So minimal diese Reformen des staatlichen Rentenversicherungssystems auf den ersten Blick erscheinen mögen, so darf deren polit-ökonomische Bedeutung nicht verkannt werden: Mit diesen Reformen war es den Regierenden in Chile erstmals gelungen, sich über den Einfluß von Interessengruppen hinwegzusetzen.¹⁵⁶

Der eigentliche und radikale Umbau des chilenischen Rentenversicherungssystems datiert auf das Jahr 1981. Unter dem Einfluß neoliberaler Ökonomen, den sogenannten „Chicago-Boys“, begann die chilenische Militärregierung bereits in den siebziger Jahren damit, die Wirtschaftspolitik an liberalen Positionen auszurichten.¹⁵⁷ Die bisher kaum wirksamen Reformen der Sozialversicherung verstärkten die Bereitschaft der Machthabenden, die liberale Ideologie nicht nur auf die allgemeine Wirtschaftspolitik, sondern auch auf den Bereich der Sozialpolitik anzuwenden. Nach liberaler Auffassung ist Sozialpolitik

153 Zudem kannten die meisten Kassen auch einen altersunabhängigen Renteneintritt, der sich nach der Beschäftigungsdauer richtete; vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 28.

154 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 97.

155 So wurde beispielsweise 1975 eine Sozialrente für Bedürftige eingeführt und vor allem die soziale Sicherung der Militärs durch staatliche Subventionen ausgebaut.

156 Vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 106. Bisherige Reformversuche (beispielsweise von Eduardo Frei zwischen 1964 und 1970) waren an den Widerständen gut organisierter und privilegierter Interessengruppen gescheitert.

Eine ethische Beurteilung der repressiven Politik der Militärs bei den Reformen soll hier nicht vorgenommen werden. Es ist aber - nach den bisherigen Erfahrungen (nicht nur Chiles) bei Versuchen, Einschnitte in das Sozialsystem vorzunehmen - wahrscheinlich, daß der Umbau des chilenischen Sozialversicherungssystems ohne die politischen und gesellschaftlichen Repressalien nicht in dieser Weise durchsetzbar gewesen wäre. Die Machtlosigkeit der Regierenden bei starken Interessengruppen ist z. Zt. bei den Reformdiskussionen um das französische und das italienische Rentenversicherungswesen zu beobachten.

157 Während sich die Vertreter der Chicago-School selbst als neoliberal bezeichnen, herrscht bei Vertretern anderer Schulen über diese Identifikation Uneinigkeit. Vgl. dazu beispielsweise Paqué, K. H., How far is Vienna from Chicago?, in: *Kyklos*, Vol. 38 (1985), S. 412 ff. Paqué bezeichnet die Vertreter der Chicago-School als „dogmatische Liberale“.

„... nicht auf Korrekturen der Einkommensverteilung, sondern primär auf die Herstellung von persönlicher Handlungsfreiheit für alle Individuen ...“¹⁵⁸

auszurichten. Insbesondere im Bereich der Altersversicherung bestreiten liberale Ökonomen staatlichen Handlungsbedarf:

„Die Vorsorge für das Alter ist dem einzelnen schon deshalb zuzumuten, weil es sich beim Rentenzugang ... um ein vorhersehbares Ereignis handelt.“¹⁵⁹

Auf diesem liberalen Gedankengerüst fußend, fokussierte der Umbau der Rentenversicherung die Zwangsmitgliedschaft im staatlichen Rentenversicherungssystem, die mangelnde Beitrags-Leistungs-Äquivalenz und das die gesamtwirtschaftliche Ersparnis mindernde Umlageverfahren. Die bei der Umgestaltung verwendeten Mittel waren die Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft in der staatlichen Rentenversicherung¹⁶⁰ und die Einführung privater, kapitalfundierter „Alterssparkassen“, die „Administradoras de Fondos de Pensiones“ (AFP), die unter Zugrundelegung des individuellen Äquivalenzprinzips arbeiten.¹⁶¹

4.4.2 Der Status quo der Rentenversicherung in Chile

Durch die Rentenreform von 1981 wurde das chilenische Rentenversicherungssystem grundlegend umgebaut. Basierend auf den Erfahrungen mit einem sehr zersplitterten Rentenversicherungssystem, das mehr Umverteilungs- als soziale Sicherungsinstitution war, und den erfolglosen systeminternen Reformversuchen bis in die späten 70er Jahre gewann der Neoliberalismus der Chicago-Boys zunehmend auch im Bereich sozialer Sicherung an Bedeutung und konnte sich auch in der konkreten Ausgestaltung der Systemreform des Jahres 1981 durchsetzen. Ziel war es, beitragsfinanzierte Leistungen - vor allem im Gesundheits- und im Renten-sektor - auf der Grundlage des individuellen Äquivalenzprinzips zu gewähren. Dazu mußte man eine strikte Trennung der einzelnen Bereiche der sozialen Sicherung erreichen, um Quersubventionen zwischen verschiedenen Kassen - wie sie in Chile bisher üblich waren - zu vermeiden.¹⁶² Um Ineffizienzen in der Verwaltung und Bereitstellung der Leistungen durch staatliche Zwangsmonopole zu vermeiden, war eine weitere Forderung der Chicago-Boys die

158 Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 105.

159 Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 106. Diese Ansicht trifft natürlich für die ebenfalls von der GRV erfaßten Risiken Invalidität und Tod nicht zu.

160 Seit 1983 ist ein Neueintritt in das alte, staatliche Rentenversicherungssystem nicht mehr möglich; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 150 f.

161 Vgl. Vittas, D./Iglesias, A., The rationale and performance of personal pension plans in Chile, World Bank Working Paper No. 867, Washington D. C. 1992, S. 1; o. V., Santiagos privates Rentensystem macht auf dem gesamten Subkontinent Schule, in: Handelsblatt Nr. 61 vom 28. März 1994, S. 6. Die Beiträge für die Absicherung der Risiken Invalidität und Tod werden von den AFPs eingezogen. Diese Risiken werden aber über andere private Versicherungen (nicht die AFPs) abgesichert.

162 Vgl. Mesa-Lago, C., Social Security in Latin America and the Caribbean ..., a. a. O., S. 350.

wettbewerbliche und privatwirtschaftliche Organisation des Sozialversicherungsmarktes. Der Staat sollte sich ausschließlich auf redistributive Sozialleistungen beschränken.¹⁶³

Um eine Besitzstandswahrung zu erreichen, entschied man sich bei der Reform der chilenischen GRV für eine Übergangsregelung: Während einer Übergangsphase konnten die Versicherungspflichtigen frei entscheiden, ob sie sich im neuen System versichern oder lieber zu den alten Konditionen im alten Rentenversicherungssystem bleiben wollten.¹⁶⁴ Die Rentenkassen des alten Systems wurden zu einem Institut, dem „Instituto de Normalizacion Previsional“ (INP), zusammengefaßt.¹⁶⁵ Personen, die sich für einen Verbleib in der alten chilenischen GRV entschieden haben, leisten ihre Beiträge heute an das bzw. erhalten ihre Rente vom INP. Nicht beitragsgedeckte Leistungen des INP werden über Staatszuschüsse gedeckt. Da seit 1983 Neueintritte in das INP nicht mehr zulässig sind, ist die finanzielle Entwicklung des INP absehbar:¹⁶⁶ Ein sinkender Beitragsanteil zur Deckung der Leistungen muß durch einen steigenden Anteil staatlicher Zuschüsse kompensiert werden.¹⁶⁷ Absolut gesehen steht der chilenische Staat somit vor zunehmenden Ausgaben, die erst im Zuge des „Absterbens“ der Mitglieder des INP abgebaut werden.¹⁶⁸

Das neue Rentenversicherungssystem in Chile ist privatwirtschaftlich organisiert.¹⁶⁹ Träger sind verschiedene AFPs, die untereinander in Konkurrenz stehen.¹⁷⁰ Die Mitgliedschaft im neuen chilenischen Rentenversicherungssystem ist für alle abhängig Beschäftigten verpflichtend.¹⁷¹ Es besteht jedoch insofern Wahlfreiheit, als die Sicherungspflichtigen den „Rentenfonds“, dem sie beitreten möchten, frei wählen und beliebig oft wechseln können.¹⁷² Die Risiken der GRV - Alter, Invalidität und Tod - werden im neuen chilenischen Renten-

163 Diese sollten nicht aus Beiträgen, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 132.

164 Die Ansprüche an das alte Rentenversicherungssystem konnten verbriefelt und in das neue System mitgenommen werden; vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 203.
Seit 1983 ist die Mitgliedschaft im neuen Rentensystem für alle neu in das Berufsleben Eintretenden Pflicht.

165 Dieses arbeitet weiterhin nach dem Umlageverfahren; vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 179.

166 Vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 106.

167 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 200.

168 Vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 110.

169 Vgl. Hansell, S., The new wave in old-age pensions, in: Institutional Investor, Vol. 26 (1992), S. 58.

170 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 59; Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 106; Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 178.

171 Es handelt sich hierbei um einen Versicherungszwang (keine Zwangsversicherung); die AFPs stehen unter Kontrahierungszwang, d. h., sie dürfen keinen Versicherungspflichtigen ablehnen; vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 110; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32; Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 1.

172 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 58 f.; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32. Wegen bürokratischer Hemmnisse (ein Wechsel dauert drei Monate) sind maximal vier Wechsel pro Jahr möglich; vgl. Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 110.

system separat abgesichert. Zur Deckung der Risiken Invalidität und Tod werden via AFP bei privaten Versicherungsgesellschaften Verträge abgeschlossen. Die Konditionen dieser Versicherer differieren, so daß es zu Beitragsbelastungen der Versicherten von im Durchschnitt knapp 3,5% kommt.¹⁷³ Das Risiko Alter wird über die AFPs abgesichert. Der landeseinheitliche Pflichtbeitrag liegt bei 10% des Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze.¹⁷⁴ Eine freiwillige Aufstockung der Beiträge auf das Doppelte des maximalen Pflichtbeitrages ist möglich. Arbeitgeberbeiträge zur GRV sind im neuen System nicht vorgesehen. Die Beiträge der Arbeitnehmer werden aber vom Arbeitgeber direkt an die entsprechenden AFPs abgeführt.¹⁷⁵ Während die Risiken Invalidität und Tod nach dem Versicherungsprinzip gedeckt werden, arbeitet die Altersvorsorge, d. h. die AFPs, nach dem individuellen Kapitaldeckungsverfahren: Das Beitragskonto jedes Kunden wird von denen der anderen Kunden getrennt geführt; die Beiträge werden bis zum Altersrenteneintritt akkumuliert und verzinst.¹⁷⁶ Danach ist zum einen die Möglichkeit des „retiro programado“, d. h. des planmäßigen Abbaus des Alterssicherungskapitals sowie der Abschluß einer Leibrente bei einem privaten Versicherer, der das bei der AFP angesparte Kapital als Einmalzahlung erhält, möglich.¹⁷⁷ Das gesetzliche RZA liegt in Chile für Frauen bei 60, für Männer bei 65 Jahren.¹⁷⁸ Eine Frühverrentung ist möglich, wenn der Kontostand bei der AFP für eine Grundversorgung ausreicht.¹⁷⁹ Auch bei der Frühverrentung können die Versicherten zwischen retiro programado und Leibrente wählen.

Die Beiträge zur Alterssicherung sowie die Zinserträge, welche die AFPs erwirtschaften, unterliegen in der „Aufbauphase“, d. h. während des aktiven Erwerbslebens, nicht der Besteuerung.¹⁸⁰ In der „Abbauphase“, d. h. im Rentenalter, werden die Einkünfte aus dem AFP-

173 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 178.

174 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 178; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32.

Der Beitragssatz liegt auch 1995/96 unverändert bei 10% (schriftliche Auskunft der Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, División Estudios, vom 21. Juli 1995).

175 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 137; Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 4.

176 Vgl. Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 6.

177 Eventuell verbleibendes Kapital im Todesfall des Versicherten steht seinen Angehörigen zu. Der Staat tritt dabei in begrenztem Umfang als Ausfallbürge ein. Seit 1987 ist auch eine Mischform aus diesen beiden Alternativen möglich; vgl. Dabrowski, M., Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik Chiles nach der Redemokratisierung (Diss.), Frankfurt 1995, S. 150 f.

178 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 178; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 34.

179 Als gesichert wird die Grundversorgung dann angesehen, wenn der Kontostand bei der AFP ausreicht, eine Altersrente in Höhe von 50% des durchschnittlichen Einkommens der letzten 10 Jahre bzw. 110% der Mindestrente zu finanzieren.

180 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32.

Konto bzw. aus dem Leibrentenvertrag mit einem privaten Versicherer steuerlich wie Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit behandelt.¹⁸¹

Die freiwilligen Beiträge zur Alterssicherung sind im Gegensatz zu den Pflichtbeiträgen flexibel verwendbar. Während für die Pflichtbeiträge nur der planmäßige Abbau oder die Leibrentenlösung vorgesehen ist, können freiwillige Beiträge auch für den Wohnungsbau verwendet werden - und zwar bereits vor Erreichen des gesetzlichen RZA.¹⁸²

Ein Arbeitnehmer gilt in Chile als invalide und damit bezugsberechtigt für eine Invaliditätsrente, wenn seine Erwerbsfähigkeit um mindestens 50% vermindert ist. Die volle Invaliditätsrente wird allerdings erst ab einer Erwerbsminderung um mindestens zwei Drittel geleistet. Ansonsten werden Teilrenten gezahlt. An der konkreten Ausgestaltung der Leistungshöhen und Leistungsgewährung wird deutlich, daß versucht wird, negative Arbeitsanreize zu vermeiden: Vollinvalide erhalten 70%, Teilinvalide lediglich 50% des durchschnittlichen indexierten Einkommens der letzten 10 Jahre.¹⁸³ Nach drei Jahren muß die Invalidität des Versicherten erneut geprüft werden. Bei einer Besserung des Gesundheitszustandes des Versicherten kann die Invaliditätsrente teilweise oder auch ganz entzogen werden.¹⁸⁴

Für das Todesfallrisiko sieht das chilenische Rentenversicherungsrecht Witwen-, Witwer- und Waisenrenten vor¹⁸⁵; insofern unterscheidet sich das chilenische Rentensystem nur in Details von anderen Rentenversicherungssystemen.¹⁸⁶ Die chilenische GRV kennt aber eine Besonderheit: Da das AFP-Vermögen der Versicherten als Teil ihres Privatvermögens angesehen wird, kann im Todesfall noch bestehendes Vermögen bei Fehlen anderer Anspruchsberechtigter auch auf die Eltern übertragen werden.¹⁸⁷ In Termini des Privatrechts käme dies einer Erbschaft gleich; in Termini des Rentenrechts könnte man diese Regelung als „Elternrente“ bezeichnen.

Die AFPs sind als Aktiengesellschaften organisiert. Der Markteintritt ist durch die Forderung eines bestimmten Mindestkapitals, das von der Zahl der Mitglieder abhängt, beschränkt.¹⁸⁸ Sie sind berechtigt, Verwaltungsgebühren zu erheben. Der Rentenfonds, dessen Verwaltung den AFPs obliegt, ist als Sicherungskapital vom Betriebskapital der AFP getrennt und recht-

181 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 137; Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 4.

182 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 137 f.

183 Es gelten auch hier die Vorschriften über die staatliche Mindestrente.

184 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 141 f.

185 Vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 179.

186 Beispielsweise bei den Altersgrenzen für Waisenrenten oder in der Einkommensanrechnung.

187 Ein „Sozialvermögen“, wie es in stark umverteilenden Systemen aufgebaut wird, widerspräche neoliberalen Gedankengut.

188 Vgl. Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 7 ff.

lich Eigentum der Versicherten. Um Prinzipal-Agent-Probleme zu vermeiden, muß jede AFP eigene Mittel in Höhe von 1% des Fondsvolumens als gesetzliche Reserve halten und in der gleichen Form wie das Fondsvermögen der Mitglieder anlegen. Die Anlage des Fondsvermögens unterliegt zahlreichen Restriktionen.¹⁸⁹ Keine Anlageform darf mehr als 50% des Fondsvermögens enthalten. Inländische Anleihen sind durch entsprechende Höchstgrenzen gegenüber anderen inländischen Anlageformen und diese wiederum gegenüber ausländischen Kapitalanlagen begünstigt.¹⁹⁰ Diese Bevorzugung inländischer Anlageformen ist auf die Situation Chiles als Schuldnerland zu Anfang der achtziger Jahre zurückzuführen. Diese Situation hat sich mittlerweile stark verändert. Die ökonomischen Rahmenbedingungen haben sich verbessert, die Devisenreserven des Landes reichen mittlerweile für ein ganzes Importjahr aus und der nationale Finanzmarkt ist weniger anfällig für externe Schocks.¹⁹¹ Die Anlagevorschriften für die AFPs wurden aufgrund dessen mehrfach geändert. Sie entsprechen aber bei weitem nicht den Wünschen der Fondsmanager, die eine Höchstgrenze von 3% des Fondsvolumens für ausländische Anlagen nicht als Sicherungsinstrument, sondern als verpaßte Chance für höhere Renditen sehen.¹⁹² Die Rentabilität der AFP-Anlagen wird aber nicht nur durch die Anlagevorschriften beeinflusst, sondern auch durch staatliche Vorschriften nach unten und oben begrenzt.¹⁹³ Die untere Rentabilitätsgrenze liegt bei 50% der durchschnittlichen Verzinsung aller AFPs bzw. bei zwei Prozentpunkten unter dem Durchschnitt, die obere bei einer entsprechenden Überschreitung des Durchschnittswerts. Aus einer „Über-Rendite“ muß eine den Mitgliedern gehörende Reserve gebildet werden, die bei einer Unterschreitung des Durchschnittswerts um die festgelegte Marge aufgelöst wird. Reicht diese zur Deckung der „Unter-Verzinsung“ nicht aus, haftet zuerst die AFP mit der gesetzlich vorgeschriebenen Reserve in Höhe von 1% des Fondsvolumens; erst danach tritt der Staat als „Rendite-Garant“ auf.

Das neue chilenische Rentensystem läßt sich somit als Implementierung neoliberaler Ideologien im Bereich der GRV charakterisieren. Die Stärkung der individuellen, wirtschaftlichen Freiheit und die Abschwächung staatlichen Einflusses wurde dadurch unterstützt, daß die

189 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 35. Die Anlagevorschriften für die AFPs werden von der chilenischen Zentralbank erlassen, die seit 1989 unabhängig ist; vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 162.

„The Central Bank of Chile is an autonomous entity of technical nature created in accordance with constitutional provisions, has full legal capacity, possesses its own assets and has indefinite duration“; Article One Title I Section 1 Constitutional Organic Act of the Central Bank of Chile.

190 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 146 ff.

191 Vgl. Achermann, U., Staatsreligion Kapitalismus, in: DIE ZEIT Nr. 20 vom 12. Mai 1995, S. 34; Hansell, S., a. a. O., S. 58 ff.

192 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 61; Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 125; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 40; Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 12.

193 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 35.

implizite Staatsschuld explizit gemacht wurde.¹⁹⁴ Das daraus resultierende staatliche Defizit untermauerte neoliberale Forderungen nach einer Austeritätspolitik.

Die Beurteilung der aktuellen chilenischen Rentenpolitik differiert je nach ideologischer Überzeugung des Betrachters.¹⁹⁵ Eine solche werturteilsgebundene Beurteilung wird hier nicht vorgenommen werden. Die nachfolgende ökonomische Beurteilung des chilenischen Rentensystems beschränkt sich vielmehr darauf zu überprüfen, ob mit der *Reforma Previsional 1981* (RP '81) bzw. der aktuellen Rentenpolitik die intendierten Ziele erreicht oder verfehlt wurden bzw. werden.

4.4.3 Ökonomische Beurteilung

Eine ökonomische Beurteilung eines zweigeteilten Rentensystems wie des chilenischen müßte eigentlich ebenso zweigeteilt sein. Da jedoch das alte System, dessen Kassen 1981 zum INP zusammengefaßt wurden, zusehends an Bedeutung verliert (schließlich sind seit 1983 keine Neueintritte in das INP mehr möglich), kann sich die Betrachtung auf eine ökonomische Beurteilung des neuen Rentensystems in Chile, das auf den AFPs basiert, beschränken. Sehr hilfreich ist es dabei zu überprüfen, ob die Ziele, die sich die (Militär-)Regierung mit der RP '81 gesteckt hat, erreicht wurden. Eine Übersicht über diese Ziele findet sich bei Scarpaci/Miranda-Radic.¹⁹⁶ Scarpaci/Miranda-Radic unterscheiden dabei sieben Hauptziele der chilenischen Rentenreform von 1981, wobei die Unterscheidung der ersten beiden Ziele, das sind die Beseitigung von Ungleichheiten und die Beseitigung von Quersubventionen, ohne weiteres aufgehoben werden kann, da letztere Hauptursache ersterer waren bzw. erstere nicht ohne letztere denkbar gewesen wären. Die RP '81 führte ein einheitliches Rentenversicherungsrecht für alle Arbeiter ein - unabhängig von deren Kassen- bzw. Fondszugehörigkeit. Umverteilungen und Quersubventionen finden im Bereich der Alterssicherung grundsätzlich nicht statt: Die AFPs arbeiten nach dem individuellen Kapitaldeckungsverfahren, stehen unter Konkurrenzdruck und unterliegen keinen staatlichen Eingriffen.¹⁹⁷ Dies gilt jedoch nicht für den Bereich der Invaliditäts- und Todesvorsorge. Diese Risiken werden nach dem Versicherungsprinzip bei privaten Anbietern gedeckt, ohne nach individuellen Risiken zu differenzieren. Die Anwendung des Versicherungsprinzips an sich ist aus ökonomischer Sicht durchaus

194 Versicherte, die vom alten in das neue System wechselten, konnten sich ihre Ansprüche an das alte System verbrieft lassen (in Staatstiteln) und an die AFP übertragen.

195 Vgl. für eine negative Beurteilung Balsen, W., Reform für die Reichen, in: DIE ZEIT Nr. 6 vom 03. März 1995. Vgl. für eine positive Beurteilung Hansell, S., a. a. O., S. 57 ff.; o. V., Santiagos privates Rentenversicherungssystem macht auf dem gesamten Subkontinent Schule, in: Handelsblatt Nr. 61 vom 28. März 1995, S. 10.

196 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 29 ff.

197 Mit Ausnahme der grundlegenden Rentenversicherungsgesetzgebung, zu der in Chile auch Anlagevorschriften für das Sicherungskapital gehören.

zu befürworten, da so die individuellen Kosten des Risikoschutzes verringert, evtl. überhaupt erst tragbar werden. Daß eine Differenzierung nach Risikoklassen unterbleibt, könnte dann gerechtfertigt sein, wenn die Kontrollkosten der Einstufung prohibitiv hoch sind. Da sich eine solche Klassifizierung aber beispielsweise ohne größere Kosten an Berufsbildern orientieren könnte (so praktiziert von deutschen Unfall- und Lebensversicherern), muß die chilenische „Einheitsversicherung“ für die Risiken Invalidität und Tod aus ökonomischer Sicht als ungerechtfertigt gelten. Über ihre Motivation kann nur gemutmaßt werden. Wahrscheinlich ist, daß man mit einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung von Leistungen und Beiträgen eine Wiederaufsplitterung der Invaliditäts- und Hinterbliebenenrentensysteme ähnlich dem alten chilenischen System vermeiden wollte.

Die staatlichen Mindestrenten, die auch im neuen System existieren, stellen einen Verstoß gegen das Ziel der Gleichbehandlung dar. Allerdings werden die staatlichen Subventionen, die für die Mindestrenten verwendet werden, über das allgemeine Steueraufkommen finanziert. Sie entsprechen damit der neoliberalen Forderung, redistributive Sozialleistungen beim Staat zu belassen und diese aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.¹⁹⁸

Nach Scarpaci/Miranda-Radic ist das dritte Ziel der RP '81 die Aufhebung des Generationenvertrages, d. h. die Abschaffung des Umlageverfahrens.¹⁹⁹ Die demographisch bedingt immer geringer werdende Relation Anzahl der Beitragszahler je Leistungsempfänger setzt die Generation der Rentner bzw. rentennahe Personen unkalkulierbaren Risiken im Hinblick auf die zukünftige Finanzierbarkeit ihrer Renten aus. Durch den Übergang zum individuellen Kapitaldeckungsverfahren wird dieses Risiko vermindert. Das AFP-Mitglied kennt seine bis zu einem bestimmten Zeitpunkt entrichteten Beiträge. Unter Zuhilfenahme des Rechnungszinsfußes seiner AFP kann er sein Alterssicherungskapital errechnen.²⁰⁰ Anhand von Angeboten privater Leibrentenversicherer kann sich der Versicherte einen Überblick über seine künftig zu erwartenden Rentenleistungen machen. Die Altersvorsorge wird dadurch transparenter, stärker von der eigenen Beitragsleistung abhängig gemacht und von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelt.

Viertes Ziel der RP '81 sei eine Verbesserung der Effizienz.²⁰¹ Die Effizienz sollte vor allem durch die wettbewerbliche und privatwirtschaftliche Ausgestaltung des Rentenversicherungs-

198 Auf die Problematik der staatlichen Mindestrenten wird weiter unten ausführlicher eingegangen werden.

199 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 31.

200 Allerdings macht die Feststellung des Rechnungszinsfußes einige Probleme. Die Renditen der AFPs werden zwar täglich in Zeitungen veröffentlicht. Es bestehen jedoch bei der Renditeberechnung Manipulationsmöglichkeiten, wie beispielsweise die Beschränkung der Berechnung auf die jeweils besten Zeiträume, so daß der „richtige“ Rechnungszinsfuß nicht exakt feststellbar ist; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 236.

201 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 31.

marktes erreicht werden. Trotz der Privatisierung der Rentenversicherung und der Konkurrenzsituation muß eine Verbesserung der Effizienz gegenüber dem alten Rentenversicherungssystem aufgrund der vorliegenden Daten angezweifelt werden. Die wettbewerbliche Lage der AFPs kann nicht mit wirksamer Konkurrenz identifiziert werden, denn nahezu 70% aller Pflichtversicherten sind Mitglied einer der drei größten AFPs (Provida, Santa Maria und Habitat).²⁰² Die Marktform des Teiloligopols dürfte den chilenischen Markt für Rentenversicherung somit treffender charakterisieren. Für eine (teil-)oligopolistische Struktur des Marktes spricht ebenfalls, daß Preiswettbewerb nicht stattfindet. Zwar differieren die Gebühren der AFPs zum Teil erheblich; diese Preisdifferenzen werden aber nicht als Wettbewerbsparameter genutzt. Eine bedeutende Rolle spielt hingegen der Werbungswettbewerb. Auch die Bindungen an Gewerkschaften oder Arbeitgeber (die Miteigentümer von AFPs sein können) spielen bei der Wahl der AFP offenbar eine nicht zu vernachlässigende Rolle.²⁰³ Die hohen Werbeausgaben, d. h. der Nicht-Preiswettbewerb, vor allem aber die hohen Verwaltungskosten, die heute einen höheren prozentualen Anteil an den Beitragszahlungen ausmachen als im alten System der chilenischen GRV, weisen auf eine Verfehlung des Ziels der Effizienzsteigerung hin.²⁰⁴

Als fünftes Ziel der RP '81 benennen Scarpaci/Miranda-Radic die Etablierung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich sozialer Sicherung.²⁰⁵ Mit der RP '81 hat sich der chilenische Staat weitestgehend als Akteur aus dem Bereich der GRV zurückgezogen und beschränkt sich seither i. d. R. auf die Setzung eines Ordnungsrahmens. Alter, Invalidität und Tod werden von privaten Anbietern versichert. Allerdings ist der chilenische Staat nicht völlig als Akteur vom Rentenversicherungsmarkt verschwunden. Zum einen ist er Träger des INP, verwaltet also Beiträge und Leistungen der Versicherten, die sich für einen Verbleib im alten Rentenversicherungssystem entschieden haben. Da jedoch ein Abbau dieses staatlichen Aktionsfeldes im Rahmen des natürlichen Ausleseprozesses absehbar ist, kann dieser staatliche Eingriff als planmäßiger Rückzug aus dem Rentenversicherungsmarkt gewertet werden: Das Subsidiaritätsprinzip wird in diesem Bereich langfristig durch die demographische Entwicklung gestärkt bzw. durchgesetzt.²⁰⁶ Zum anderen engagiert sich der chilenische Staat auch im neuen System der GRV, indem er Mindestrenten garantiert und Sozialrenten gewährt.²⁰⁷ Zwar sollten

202 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 234; Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 39; Vitas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 27 ff.

203 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 60; Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 234 ff. Offiziell ist den Arbeitgebern jegliche Einflußnahme auf die Arbeitnehmer bei der Wahl der AFP verboten; vgl. Queisser, M./Larrañaga, O./Panadeiros, O., a. a. O., S. 179.

204 Vgl. Mesa-Lago, C., Social Security in Latin America and the Caribbean ..., a. a. O., S. 387.

205 Dieses Ziel wird auch in der allgemeinen Wirtschaftspolitik Chiles in den Vordergrund gestellt; vgl. Arellano, J. P./Cortazar, R./Solimano, A., Chile. WIDER Country Study 10, Helsinki 1987, S. 3.

206 Da Neueintritte in das INP nicht mehr möglich sind.

207 Vgl. Mesa-Lago, C., Changing social security in Latin America, London 1994, S. 121.

nach der RP '81 redistributive Leistungen beim Staat verbleiben; es ist allerdings fraglich, ob diese staatlichen Leistungen tatsächlich redistributiven Charakter haben. Sozialrenten werden nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt, so daß deren redistributiver Charakter kaum in Frage gestellt werden kann. Die Mindestrente hingegen wird allen AFP-Mitgliedern zugesichert, die mit dem Erreichen des RZA (65 Jahre für Männer, 60 Jahre für Frauen) keinen ausreichenden Kontenstand erreicht haben, um Rentenzahlungen in Höhe des Mindestniveaus erhalten zu können. Außerdem erhalten auch die Mitglieder eine Mindestrente, die sich für den „retiro programado“ entschieden haben und deren Lebensdauer unterschätzt wurde, deren Alterssicherungskapital also vor deren Tod aufgezehrt ist. Eine solche Regelung muß vor dem Oberziel, neoliberale Ideologien im Bereich sozialer Sicherung zu implementieren, strikt abgelehnt werden. Bei den Beziehern staatlich garantierter Mindestrenten ist die Bedürftigkeit kein Kriterium der Leistungsgewährung.²⁰⁸ Andere mögliche Einkommensquellen werden nicht beachtet, so daß diese Leistungen nicht zielsicher sind. Vor allem aber stellen sie einen klaren Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar, wonach

„...der Staat ... erst dann einspringen (soll), wenn der einzelne bzw. seine Familie nicht mehr in der Lage ist, sich selbst zu helfen.“²⁰⁹

Sechstens nennen Scarpaci/Miranda-Radic die Vermeidung politischen Einflusses auf die GRV.²¹⁰ Dieses Ziel sei nicht mit der Implementierung des Subsidiaritätsprinzips identisch, stehe ihm jedoch sehr nahe. Verhält sich der Staat nach dem Subsidiaritätsprinzip, fehlen ihm die Möglichkeiten, diskretionäre Eingriffe in den Markt vorzunehmen. Der chilenische Staat hat heute nur noch wenig Einfluß auf den Rentenversicherungsmarkt. Er setzt zwar die Rahmenordnung in Form einheitlichen Rentenrechts für alle im neuen System Pflichtversicherten und in Form von Anlagevorschriften für das Kapital der AFPs. Diskretionäre Eingriffe in den Rentensicherungsmarkt sind jedoch in der Regel nicht vorgesehen.²¹¹ Die „Regelsicherung“ der chilenischen GRV unterliegt somit lediglich im Bereich des Ordnungsrahmens potentiell politischem Einfluß. Der aktuelle Ordnungsrahmen des chilenischen Rentensystems, d. h. die wettbewerbliche, vor allem aber privatwirtschaftliche Organisation des Rentensystems, hat

208 Es ist lediglich eine mindestens zwanzigjährige Zugehörigkeit zum Rentensystem erforderlich, um in den Genuß der staatlichen Mindestrente von 39.000,56 Pesos (etwa 103 US-\$) monatlich vor bzw. 41.097,11 Pesos (etwa 109 US-\$) monatlich nach dem siebzigsten Lebensjahr zu kommen (schriftliche Auskunft der Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, División Estudios, vom 21. Juli 1995 sowie schriftliche Auskunft der Superintendencia de Seguridad Social, Departamento Juridico, vom 07. August 1995).

209 Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 105 (Einfügung durch den Autor). Vgl. dazu auch Mesa-Lago, C., Ascent to bankruptcy, a. a. O., S. 110.

210 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32.

211 Eine Ausnahme bildet die Entscheidung über die Höhe und Anpassung der staatlichen Mindestrenten. Diese Entscheidung wird im politischen Prozeß getroffen, unterliegt also dem Einfluß der Regierung und des Parlaments und somit starker Interessengruppen; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 222.

sich sehr schnell etabliert und gegen diskretionäre politische Entscheidungen „immunisiert“. Dies läßt sich an der Tatsache ermesen, daß auch nach der Demokratisierung des Landes Forderungen nach einer Renationalisierung der GRV abgewehrt werden konnten.²¹² Das Ziel der Vermeidung staatlicher Einfluß- bzw. Eingriffsmöglichkeiten wurde somit bis auf den Bereich der staatlichen Mindestrenten erreicht.

Als letztes und wichtigstes Ziel identifizieren Scarpaci/Miranda-Radic die Stärkung der Eigenverantwortung der Versicherten.²¹³ Diese wurde in erster Linie durch den Übergang von einem stark umverteilenden Umlageverfahren zu einem individuell beitragsäquivalenten Kapitaldeckungsverfahren erreicht. Die AFP-Mitglieder zahlen heute ihre Rentenbeiträge ausschließlich für die Absicherung ihres eigenen Alters-, Invaliditäts- und Todesfallrisikos. Umverteilungen, die Versicherte zwangsläufig in Nettozahler und Nettoempfänger separieren würden, finden in der Regelalterssicherung nicht, im Bereich der Invaliditäts- und Todesvorsorge nur im Rahmen einer Versicherung, die individuell nicht tragbare Risiken finanzierbar macht, statt.²¹⁴ Die Eigenverantwortung der Individuen wird jedoch durch die staatlichen Mindest- und Sozialrenten begrenzt. Sozialrente kann ohne Beitragsleistung bei Bedürftigkeit bezogen werden. Ein Anspruch auf Mindestrente entsteht, wenn nach mindestens 20 Beitragsjahren und dem Erreichen des gesetzlichen RZA der Kontostand bei der AFP nicht ausreicht, Rentenzahlungen in Höhe der staatlichen Mindestrente zu garantieren. In beiden Fällen entsteht eine moralische Versuchung, Beiträge zu hinterziehen (beispielsweise durch Schwarzarbeit), den Konsum während des Erwerbslebens zu erhöhen und sich im Alter auf die staatlichen Leistungen, d. h. auf die Sozial- oder Mindestrente, zu verlassen.²¹⁵ Betrachtet man allerdings die Höhe der Sozial- und Mindestrenten, so fällt auf, daß diese außerordentlich niedrig sind, was die moralische Versuchung, die aus diesen Leistungen erwächst, stark relativiert.²¹⁶

4.4.4 Fazit

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich wird, war die RP '81 integraler Bestandteil einer neoliberal ausgerichteten Wirtschaftsreform. Die Sozialisierung des Rentenversicherungswesens war dabei das Haupthindernis, das es zu überwinden galt. Die Aufhebung einer solchen gesellschaftlich getragenen - und vor allem umlagefinanzierten - Rentenversicherung ist in

212 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 61; o. V., Santiagos Rentensystem macht auf dem gesamten Subkontinent Schule, a. a. O.

213 Vgl. Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E., a. a. O., S. 32.

214 Durch die staatlichen Mindest- und Sozialrenten wird zwar umverteilt; diese Redistribution wird aber nicht über Beiträge finanziert.

215 Vgl. Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 3 und S. 7.

216 Bei Vorliegen der Voraussetzungen werden ca. 22% des Durchschnittseinkommens als Mindest-, ca. 12% des Durchschnittseinkommens als Sozialrente gewährt.

einer Demokratie nur in wenigen Ausnahmefällen möglich.²¹⁷ Ein Zusammenbruch des alten chilenischen Rentenversicherungssystems war jedoch abzusehen. Die Reformen des Militärs im Bereich der Rentenversicherung müssen somit als Schutz vor einem drohenden „Rentenchaos“ gesehen werden.²¹⁸ Die ökonomischen Vorteile des neuen chilenischen Rentensystems sind offensichtlich: Das Äquivalenzprinzip ist zur Regel geworden, die Eigenverantwortung wird gestärkt und die Kapitalbildung gefördert.²¹⁹ Diese Vorteile sind aber nicht genereller Natur, da die Reformer bei der Ausgestaltung des neuen chilenischen Rentenrechts nicht konsequent neoliberale Grundgedanken implementiert haben: Vor allem die staatlich garantierte Mindestrente ohne Bedürftigkeitsprüfung entspricht keinesfalls liberalen Zielsetzungen.²²⁰ Die Befreiung Selbständiger von der Rentensicherungspflicht ist ebenfalls nicht einsichtig, da doch offenbar Einigkeit über die Notwendigkeit eines Versicherungszwanges zur Vermeidung des moral hazard der Sozialhilfe bestand.²²¹ Schließlich werden Selbständige durch die Sozialhilfe nicht weniger in „Versuchung“ geführt als abhängig Beschäftigte. Weniger unverständlich, aber umso inkonsequenter ist die „Rentenversicherungsexklave“ der chilenischen Militärs, die heute noch besteht.²²² Die Persistenz des chilenischen Rentensystems nach der Redemokratisierung läßt sich zum einen mit fehlenden Interessengruppen, zum anderen mit einer demographischen Situation erklären, in der ein Übergang zum Umlageverfahren nicht akzeptabel ist.²²³ Sicherlich haben aber auch die „Marketing-Bemühungen“²²⁴ und die positiven Erfahrungen der Beitragszahler und Leistungsempfänger mit dem neuen System zu dessen Erfolg beigetragen.²²⁵ Ob allerdings mit den bestehenden Systeminkonsistenzen (separate Rentenversicherung der Militärs, Mindestrenten und willkürliche Beschränkungen der Versicherungspflicht) nicht schon der Grundstein für ein Aushebeln des chilenischen Renten-

217 Vgl. Kapitel 3. Dies ist bei einem zahlenmäßigen Übergewicht der jungen Generation zu erwarten sowie bei einer verhältnismäßig sehr gering besetzten jungen Generation, die aufgrund der damit verbundenen extremen Beitragslast die Zahlungen verweigert.

218 Eine ethische Beurteilung des politischen Instruments „Militärputsch“ sowie aller seiner Ausuferungen wird hier ausdrücklich nicht vorgenommen.

219 Eine Ausnahme bilden die staatlichen Mindest- und Sozialrenten.

220 Nicht alle Liberale akzeptieren eine gesetzlich geregelte Mindestsicherung für die Risiken der GRV. Ultraliberale lehnen diese ab und befürworten eine Sozialhilfe für Bedürftige. Es besteht allerdings Einigkeit darüber, daß keine Sozialleistung ohne vorherige Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt werden soll. Die chilenischen Mindestrenten weichen klar von diesem Prinzip ab und setzen somit negative Arbeitsanreize; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 250. Die chilenischen Sozialrenten entsprechen zwar diesem Kriterium; es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb für die Alten eine gesonderte Sozialhilfeeinrichtung geschaffen werden mußte.

221 Vgl. 2.2.1.

222 Vgl. Vittas, P./Iglesias, A., a. a. O., S. 1. Die unveränderte Beibehaltung der Rentenprivilegien wird als Preis für die weitgehenden anderweitigen Reformen während der Militärdiktatur verstanden; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 252.

223 Vgl. 3.1.

224 So wurde für das neue Rentenversicherungssystem vom Arbeitsminister sogar Fernsehwerbung betrieben; vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ..., a. a. O., S. 246.

225 Vgl. Siems, D., Sicher und reich, in: Wirtschaftswoche Nr. 9, 48. Jg. (1994), S. 28 ff.

systems durch erstarkende Interessengruppen gelegt ist, bleibt abzuwarten.²²⁶ Ein Vorbildcharakter ist dem neuen chilenischen Rentensystem - trotz seiner Mängel - insofern zuzusprechen, als andere südamerikanische Länder Elemente des neuen chilenischen Rentensystems übernommen haben.²²⁷

4.5 Vergleichende Zusammenfassung

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich wird, bietet ein internationaler Vergleich von Rentenversicherungssystemen Ansatzpunkte für mögliche Reformen der bundesdeutschen GRV. Jedoch bergen auch die Renten(ver)sicherungssysteme Großbritanniens, Singapurs und Chiles zahlreiche alloкатive, distributive und stabilisierungspolitische Verzerrungen, so daß keines dieser Rentensysteme ohne weiteres als Vorbild für Reformen der bundesdeutschen GRV dienen kann. Teilbereichen bzw. einzelnen rentenrechtlichen Regulierungen in Großbritannien, Singapur und Chile kann jedoch ein Vorbildcharakter für mögliche Reformen in der Bundesrepublik Deutschland nicht abgesprochen werden. Tabelle 9 stellt daher die Grundstrukturen der bundesdeutschen, britischen, singapurischen und chilenischen GRV gegenüber.

Erstes Grundmerkmal dabei ist die Rolle des Staates. Der Staat kann alleiniger oder Mitanbieter am Markt für Renten(ver)sicherung sein oder sich aus der Anbieterrolle völlig zurückziehen. Beispiele für den Staat als alleinigen Anbieter sind die Bundesrepublik Deutschland und Singapur. Großbritannien nimmt in diesem Vergleich eine zweigeteilte Stellung ein: Im Grundrentensystem ist der Staat einziger, im Zusatzrentensystem ist er Mitanbieter. Es ist zwar richtig, wenn man konstatiert, der chilenische Staat nehme im neuen Rentensystem keine Funktion als Anbieter von Versicherungs- bzw. Sicherungsleistungen wahr. Allerdings darf nicht verkannt werden, daß das alte chilenische Rentensystem immer noch parallel zum neuen existiert und der Staat dort weiterhin alleiniger Anbieter ist. Die Entscheidung gegen den Staat als (alleinigem) Anbieter bedeutet keineswegs zwangsläufig den Abbau von Ineffizienzen, die staatlichen Behörden oft vorgeworfen werden: Wird ein staatliches Monopol durch ein privates ersetzt, ergeben sich c. p. keine Änderungen. Auch der Ersatz eines staatlichen Monopols durch ein dominierendes Teiloligopol wie im neuen chilenischen Rentensystem ist offenbar nicht in der Lage, den notwendigen Konkurrenzdruck zu erzeugen, um Ineffizienzen zu beseitigen. Somit kann Verallgemeinerungen, die einem staatlichen Sozialversicherungssystem kostengünstigere Produktion als privaten Anbietern zugestehen, nicht zugestimmt werden:

226 Letztlich ist auch der Kapitalstock der AFPs eine ständige Versuchung für die Regierung, sich diesen anzueignen und zu zweckentfremden.

227 Vgl. Hansell, S., a. a. O., S. 61 ff.

Tabelle 9: Das bundesdeutsche, britische, singapurische und chilenische Rentensystem im Überblick

Land Merkmal	Bundesrepublik Deutschland	Großbritannien
Verwaltung	Staat	- Staat - Betriebe ²²⁸ - private Versicherer ²²⁸
pflichtversichert	abhängig Beschäftigte ²²⁹	gesamte Erwerbsbevölkerung
Versicherungsumfang	19,2% des Einkommens	maximal £39,36 + 10,2% des Einkommens
a. untere BBG	ja	ja
b. obere BBG	ja	ja ²³⁰
Finanzierungsverfahren	Umlageverfahren	- Umlageverfahren in der National Insurance - Kapitaldeckungsverfahren im contracting out-System
Arbeitsprinzip	Zwangsversicherung	Zwangsversicherung
Wettbewerbssituation	staatliches Monopol	- staatliches Monopol im Grundrentensystem - polypolitische Strukturen im Zusatzrentensystem ²³¹
Rentenzugangsalter	60 (Frauen) ²³² 65 (Männer)	60 (Frauen) ²³³ 65 (Männer) ²³³

²²⁸ Nur im SERPS.

²²⁹ Einige Gruppen Selbständiger sind ebenfalls pflichtversichert. Eine freiwillige Mitgliedschaft ist möglich.

²³⁰ Gilt nur für den Arbeitnehmeranteil des GRV-Beitrags. Für den Arbeitgeberanteil existiert keine BBG.

²³¹ Die Anbieter im contracting out-System unterliegen einer staatlichen Genehmigungspflicht.

²³² Ein vorzeitiger Rentenbezug ist mit Abschlägen, ein späterer mit Zuschlägen möglich.

²³³ Es ist kein vorzeitiger Rentenbezug möglich. Ein Hinausschieben der Verrentung ist um maximal fünf Jahre möglich.

Land \ Merkmal	Singapur	Chile
Verwaltung	Staat	<ul style="list-style-type: none"> - private Fonds (AFPs) - private Versicherer für die Risiken Invalidität und Tod
pflichtversichert	abhängig Beschäftigte ²³⁴	abhängig Beschäftigte ²³⁴
Versicherungsumfang	40% des Einkommens	10% des Einkommens
a. untere BBG	nein ²³⁵	nein
b. obere BBG	ja	ja
Finanzierungsverfahren	Kapitaldeckungsverfahren	Kapitaldeckungsverfahren
Arbeitsprinzip	Zwangssparen (Sicherung)	<ul style="list-style-type: none"> - Zwangssparen (Sicherung) für das Risiko Alter - Versicherung für die Risiken Invalidität und Tod
Wettbewerbssituation	staatliches Monopol	privates Oligopol ²³⁶
Rentenzugangsalter	55	60 (Frauen) ²³⁷ 65 (Männer) ²³⁷

²³⁴ Freiwillige Mitgliedschaft für Selbständige.

²³⁵ Es existiert eine zeitliche untere Versicherungspflichtgrenze von einem Beschäftigungsmonat, jedoch keine am Einkommen bemessene untere BBG.

²³⁶ Die AFPs müssen gesetzlich festgelegte Mindeststandards erfüllen. Der Staat ist Garant für Mindest- und Sozialrenten, Renditen und den Inflationsschutz.

²³⁷ Eine Frühverrentung ist möglich, wenn der Kontostand bei der AFP eine Grundversorgung gewährleistet.

„The cost of public or social insurance is known to be very low.“²³⁸

Die historischen Erfahrungen mit der GRV in der Bundesrepublik Deutschland sowie die angestellten Vergleiche mit anderen Rentensystemen legen zumeist das Gegenteil nahe.²³⁹ Jedoch ist auch eine solche Entwicklung nicht zwangsläufig. Daher ist der Position Diamonds zuzustimmen:

„... a sensibly chosen public program *may* do better and *may* economize on decision making. These are issues that are impossible to settle *a priori* and would require detailed examination of individual insurance portfolios to evaluate properly.“²⁴⁰

Bei einer Betrachtung der Rolle des Staates in diesem internationalen Vergleich darf nicht verkannt werden, daß der Staat, auch wenn er sich aus der Anbieterrolle zurückzieht, letztendlich in der Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Systems bleibt.

„Invariably the government is the ultimate guarantor, whether or not the government is responsible for funding the programmes.“²⁴¹

Das wird am Beispiel des neuen chilenischen Rentensystems besonders deutlich: Obwohl der Staat keine Anbieterrolle wahrnimmt, greift er in vielfältiger Art und Weise in das marktliche Geschehen ein. So erläßt er Minimalanforderungen an den Betrieb einer AFP-Rentenkasse, schreibt die Verwendungsmöglichkeiten für die Anlage der Rentenfonds vor und tritt als Renditegarant auf. Durch die Gewährung von Mindest- und Sozialrenten nimmt der chilenische Staat zwar eine Versorgungsfunktion wahr; diese darf jedoch nicht mit einer Rolle als Anbieter von Rentenleistungen verwechselt werden: Der Gewährung einer Mindest- oder Sozialrente stehen keine äquivalenten Sparbeiträge oder Versicherungsprämien gegenüber.

Das Arbeitsprinzip, der Kreis der Versicherten bzw. Mitglieder und der Versicherungsumfang sind durch starke Wechselwirkungen geprägt. Ihr Vergleich wird deshalb nicht separat durchgeführt. Bei jeder der analysierten gesetzlichen Renten(ver)sicherungen wird staatlicher Oktroi angewendet. Ultraliberale Positionen, die jeglichen Zwang zur Risikovorsorge ablehnen, sind selbst unter Ökonomen umstritten und haben bisher kaum Eingang in die Rentenpolitik gefunden. Man könnte zwar versucht sein, die Befreiung bestimmter Berufsgruppen - insbesondere Selbständiger - von der Versicherungs- bzw. Sicherungspflicht als einen Schritt hin zu einer solchen ultraliberalen Position zu interpretieren. Hält man sich

238 Lee, Y. S., Central Provident Fund, insurance and economic security: the case of Singapore, in: The South-East Asian Economic Review, Vol. 6 (1985), S. 81.

239 Vgl. insbesondere die Ausführungen zur Bürokratietheorie in Kapitel 3.

240 Diamond, P. A., A framework for social security analysis, in: Journal of Public Economics, Vol. 8 (1977), S. 297 (Hervorhebungen durch den Autor).

241 Lee, S. M., Social security - a practitioner's point of view, in: ASEAN Economic Bulletin, Vol. 4 (1986), S. 36.

jedoch die historische Entwicklung der vier betrachteten Rentensysteme vor Augen, so wird deutlich, daß die Sozialpolitiker der Bundesrepublik Deutschland und Singapurs den umgekehrten Weg eingeschlagen haben: In beiden Ländern wurde der Kreis der Versicherten immer weiter gezogen und der Versicherungsumfang immer weiter ausgebaut. Großbritannien hat hingegen schon sehr früh den Weg der universellen Volksversicherung eingeschlagen.²⁴² Ob der chilenische Weg eine dauerhafte Verkleinerung des Versicherungsumfangs auf die derzeitigen 10% des beitragspflichtigen Einkommens bewirken kann, muß aufgrund der geschilderten Mängel des chilenischen Rentensystems und der in letzter Zeit wieder erstarkenden Interessengruppen bezweifelt werden. Ein Vergleich des Versicherungsumfangs allein anhand der gegebenen Beitragssätze ist nicht sehr aussagekräftig, da sich die zugrundeliegenden beitragspflichtigen Einkommen stark unterscheiden. So kann beispielsweise ein Durchschnittsverdiener in der Bundesrepublik Deutschland mit lückenlosem Versicherungsverlauf einen Rentenanspruch erwirtschaften, der ihm auch im Rentenalter seine Stellung im sozialen Gefüge erhält. Die sehr viel niedrigeren Durchschnittseinkommen in Singapur und Chile bedingen jedoch Rentenzahlungen, die den Erhalt der sozialen Stellung nicht garantieren können.²⁴³ Die Entscheidung für einen bestimmten Versicherungsumfang und damit verbunden auch für ein bestimmtes Leistungsniveau ist keine rein ökonomische, sondern auch eine politische Entscheidung. So zielt beispielsweise die bundesdeutsche GRV explizit darauf ab, eine Regelaltersvorsorge bereitzustellen: Nicht der Minimalbedarf der Versicherten soll durch die GRV gewährleistet werden, sondern ein - letztlich in der politischen Diskussion zu definierender - „Normalbedarf“, der sich am Einkommen der Versicherten während deren Erwerbsleben orientiert. Der singapurische CPF könnte durch den vergleichsweise hohen Beitragssatz theoretisch eine Regelvorsorge bereitstellen. Es ist allerdings in Singapur aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse offenbar eher die Regel als die Ausnahme, daß die Beitragsverläufe der CPF-Mitglieder mehr oder weniger große Lücken aufweisen, so daß die meisten Rentenansprüche nicht auf einer durchgehenden zahlungspflichtigen Mitgliedschaft, sondern auch auf latenter Mitgliedschaft - während derer keine Beitragszahlungen erfolgen - aufgebaut werden. Die Folge sind Renten, die im Vergleich zu dem im Erwerbsleben erwirtschafteten Einkommen eine mehr oder weniger starke Einbuße bedeuten. Großbritannien und Chile unterscheiden sich bei der Festlegung der Rentenhöhe bzw. des Rentenniveaus deutlich von Singapur und der Bundesrepublik Deutschland. Weder das britische noch das chilenische Rentensystem beabsichtigt, eine an einem - wie auch immer definierten - Normalbedarf orientierte Regelvorsorge zu gewährleisten. In Großbritannien

242 Ein solcher Volksversicherungsplan wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland - vor allem in sozialdemokratischen Kreisen - diskutiert; vgl. Kapitel I.

243 In Extremfällen sind in Chile Mindest- und Sozialrenten vorgesehen, während in Singapur eine Sozialhilfe in Form des Public Assistance Scheme oder die Familie des Versicherten eintritt.

impliziert schon die Bezeichnung der Rentenarten das damit verbundene Ziel: Die Grundrente (basic pension) soll lediglich einen Grundbedarf decken, während zusätzliche Bedürfnisse der Rentenempfänger aus der Zusatzrente (additional pension) bestritten werden sollen. Es entstehen jedoch selbst bei lückenlosem Versicherungsverlauf erhebliche Rentenlücken: Das Rentenniveau liegt für Ledige bei maximal 44%, für Verheiratete bei maximal 60% des früheren Nettoeinkommens.²⁴⁴ Das britische Rentenversicherungssystem setzt demnach erheblich größere Anreize für eine Eigenvorsorge als die bundesdeutsche GRV, bei der signifikante Rentenlücken i. d. R. nur bei Beziehern von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze auftreten.²⁴⁵ In Chile ist die Verrentung wegen Alters nicht streng an die Altersgrenzen von 60 Jahren für Frauen bzw. 65 Jahren für Männer gebunden: Eine Frühverrentung ist möglich, wenn der Kontostand bei der AFP eine Grundversorgung gewährleistet. Als ausreichende Grundversorgung wird dabei eine Rente in Höhe von 50% des durchschnittlichen Einkommens der letzten zehn Jahre oder von mindestens 110% der Mindestrente angesehen. Die erste dieser beiden Bedingungen zeigt, daß das neue chilenische Rentensystem nicht nur eine Minimalversorgung anstrebt: Vielmehr soll damit offenbar sichergestellt werden, daß die Rentenlücke die 50%-Marke nicht überschreitet und ein proportionaler Bezug zum ehemaligen Erwerbseinkommen gewährleistet bleibt. Die zweite Bedingung zeigt hingegen, daß durch eine Beschränkung staatlicher Verantwortung bzw. privater Verpflichtung auf ein Mindestmaß genügend Raum bleiben soll, um den AFP-Mitgliedern weitgehende Entscheidungsfreiheit bei der Wahl ihrer Einkommensverwendung zu lassen: Die damit verbundenen, unter Umständen sehr großen Rentenlücken setzen zwar Anreize für eine Privatinitiative bei der Risikovorsorge; es steht den AFP-Mitgliedern aber frei, ihren Konsum während der Erwerbsphase auszuweiten und dafür finanzielle Einbußen im Rentenfall zu akzeptieren. Der (Ver-)Sicherungsumfang ist demnach eine politische Entscheidung. Je nach dem zugrundeliegenden gesellschaftlichen und moralischen Wertesystem wird eine Grundsicherung oder eine darüber hinausgehende Sicherung gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod als akzeptabel anerkannt. Der Vergleich macht deutlich, daß sich selbst innerhalb einer Denkrichtung - sowohl Großbritannien als auch Singapur und Chile berufen sich auf liberale Positionen - verschiedene Auffassungen über den notwendigen (Ver-)Sicherungsumfang herausbilden können. Insbesondere im Falle Singapurs sind jedoch aus den geschilderten Gründen Zweifel angebracht, ob die derzeitige Ausgestaltung des CPF tatsächlich als eine Implementierung liberaler Ideologie(n) gelten kann.

Die Rolle des Finanzierungsverfahrens unterstreicht die Bedeutung der Marktform für das Marktergebnis: Konkurrenzdruck zwingt den Kapitalstock, der beim Kapitaldeckungs-

244 Vgl. 4.2.2.

245 Sofern man von einem lückenlosen Versicherungsverlauf ausgeht.

verfahren gebildet wird, in seine rentabelsten Verwendungen. Als annähernd treffendes Beispiel kann Chile gelten. Ein Monopolist hingegen kann den Kapitalstock auch nach anderen Gesichtspunkten investieren und so den Anlegern bzw. Versicherten unterdurchschnittliche Renditen bescheren. Beispiel hierfür ist das staatliche Monopol in Singapur. Im Umlageverfahren ist eine Konkurrenzsituation nur bei strikter Umverteilungslosigkeit, d. h. bei strikter Einhaltung der Beitragsäquivalenz denkbar. Zwar wäre auch ein Zwangsoligopol oder Zwangspolypol denkbar. Läßt man aber in einer solchen Situation Konditionenwettbewerb zu, so separieren sich die guten von den schlechten Risiken, was zur Folge haben kann, daß schlechte Risiken nicht mehr versicherbar sind. Schreibt man hingegen in einer solchen Situation einheitliche Konditionen vor, d. h., schaltet man den Wettbewerb aus, so ist letztendlich wieder eine Monopolsituation gegeben. Wenn in einer Konkurrenzsituation umverteilt würde, zögen die „Verlierer“ einer Umverteilung es vor, sich nicht zu versichern, so daß das System zusammenbräche. Da jedoch gerade das bundesdeutsche System der umlagefinanzierten GRV zum Teil sehr starke Umverteilungselemente enthält²⁴⁶ und auch das britische umlagefinanzierte Grundrentensystem umverteilt²⁴⁷, ist hier wie dort in der derzeitigen Situation der jeweiligen GRV keine andere Marktform als das Zwangsmonopol denkbar: Gute Risiken würden es ansonsten vorziehen, sich nicht zu versichern, da ihnen die Prämien zu hoch wären. Dem Versicherer würden nur die schlechten Risiken bleiben.²⁴⁸

Die Wahl des Arbeitsprinzips der GRV ist ebenfalls eine rein politische Entscheidung. Individuelle Beitragsäquivalenz, Umverteilungsfreiheit, Abweichungen von der individuellen Beitragsäquivalenz wie auch mehr oder weniger gezielte Umverteilung sind sowohl bei einer Zwangsversicherung als auch bei einem System des Zwangssparens möglich.²⁴⁹ Allerdings eröffnet erst der Zwang zur Mitgliedschaft in einem monopolistisch strukturierten System²⁵⁰ die Möglichkeit, Umverteilungen vorzunehmen und so von der individuellen Beitragsäquivalenz abzuweichen: Der Konkurrenzdruck eines polypolistisch oder oligopolistisch strukturierten Zwangssystems würde Abweichungen von der individuellen Beitragsäquivalenz mit dem Abwandern der Benachteiligten zu anderen Anbietern sanktionieren, während ohne einen Versicherungs- oder Sicherungszwang die durch die Umverteilung Benachteiligten sich dem System entziehen würden. Diese Theorie wird aber durch die Praxis nicht bestätigt. Insbesondere für die chilenischen Administradoras de Fondos de Pensiones liegen Preis-

246 Vgl. 2.3.

247 Vgl. 4.2.3.

248 Dieser Zusammenhang stellt nichts anderes als die von Akerlof anhand des „lemon market“ beschriebene adverse Selektion dar; vgl. Akerlof, G. A., The market for „lemons“: quality uncertainty and the market mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84 (1970), S. 489 ff.

249 Vgl. dazu Petersen, J. H., The political economy of financing old-age pensions, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140 (1984), S. 430 ff.

250 Hierunter können auch Absprachen gefaßt werden.

Leistungs-Vergleiche vor, die zeigen, daß in diesem Teiloligopol unterschiedliche Konditionen bestehen.²⁵¹ Da das gehandelte Gut, das ist die Alterssicherung, homogen ist, wäre durch die Konkurrenzsituation eigentlich eine Konditionenangleichung zu erwarten. Daß dies nicht der Fall ist, deutet darauf hin, daß im neuen chilenischen Rentensystem auch andere Wettbewerbsparameter - vor allem die Werbung - eine nicht zu vernachlässigende und den Markt heterogenisierende Rolle spielen.²⁵²

Das RZA wird von uninformierter Seite häufig als ein politischer Entscheidungsparameter gesehen. Dem kann allerdings nach den bisherigen Betrachtungen nur bedingt zugestimmt werden. Am deutlichsten wird der Charakter des RZA in der chilenischen GRV: Während das gesetzliche RZA bei 60 bzw. 65 Jahren liegt, ist in Chile eine Frühverrentung jederzeit möglich, sofern der Kontostand bei der AFP eine Grundsicherung für das Rentenalter garantiert. Das RZA ist somit kein exogenes Datum, sondern eine endogene Variable des Systems, die durch das Verhalten der AFP-Mitglieder bestimmt wird. Auch der singapurische CPF gibt das gesetzliche RZA mit 55 Jahren exogen vor. Aufgrund der beschriebenen vorzeitigen Verwendungsmöglichkeiten für CPF-Vermögen und der Möglichkeit des Weiterarbeitens nach dem 55. Lebensjahr stimmt dieses jedoch nicht mit dem Alter überein, ab dem das CPF-Vermögen genutzt werden kann bzw. wird: Die CPF-Mitglieder passen ihr Verhalten den Regulierungen des CPF an; das RZA ist somit endogene Systemvariable. Schließlich ist auch das RZA in Großbritannien endogen, allerdings mit der Beschränkung, daß vorzeitige Verrentung kaum, spätere nur in einem gesetzlich festgelegten Fünfjahreszeitraum möglich ist. Die geringe Bindung bundesdeutscher GRV-Mitglieder an die Regelaltersgrenze von 60 Jahren für Frauen und 65 Jahren für Männer wurde bereits in Kapitel 2 aufgezeigt: Neben zahlreichen Frühverrentungsmöglichkeiten, die an individuelle Merkmale der Versicherten gebunden sind²⁵³, existiert in der GRV der Bundesrepublik Deutschland auch die Möglichkeit, eine Teilrente in Anspruch zu nehmen.²⁵⁴ Somit wird deutlich, daß das RZA keine gesetzlich determinierte Größe sein kann, solange die Ausgestaltung des jeweiligen Rentensystems Alternativen erlaubt.

Es bleibt festzuhalten: Selbst wenn die Alters-, Invaliditäts- und Todesfallvorsorge als gesellschaftlich gewollt und notwendig angesehen wird, so rechtfertigt dies staatliche Aktivität nur in einem sehr begrenzten Umfang: Ordnungspolitische Regulierungen der GRV werden auch von liberalen Ökonomen akzeptiert. Darüber hinausgehende Regulierungen sind aus wettbewerbstheoretischer Sicht abzulehnen: Die Referenzen zeigen, daß Wettbewerb im Bereich der

251 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren, a. a. O., S. 234.

252 Vgl. Queisser, M., Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren, a. a. O., S. 235.

253 Vgl. Tabelle 3.

254 Vgl. § 42 SGB VI.

GRV nicht nur möglich ist, sondern auch zu akzeptablen Marktergebnissen führt. Der Markt für Alters-, Invaliditäts- und Todesvorsorge kann somit nicht als politischer Ausnahmereich gelten. Zwar wird die Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung des Sozialprodukts mitunter als Begründung für staatliches Eingreifen angeführt.²⁵⁵ Jedoch sind dahingehend Zielverfehlungen feststellbar - auch wenn sich graduelle Unterschiede bei der Zielerreichung ergeben.²⁵⁶ Folglich rechtfertigt auch die Existenz eines Verteilungsziels nicht ohne weiteres staatliche Eingriffe in das Rentensystem: Solche Aktionen können ein Marktversagen (aus politischer Sicht) durch Staatsversagen - als Zielverfehlung durch staatliche Eingriffe²⁵⁷ - ersetzen. Das liegt im Falle der GRV vor allem daran, daß die GRV kein zielgenaues Instrument der Umverteilung ist: Die Leistungsgewährung ist in der Regel in keinem der betrachteten Rentensysteme an die finanzielle Situation der Mitglieder gebunden. Selbst wenn die Gewährung einzelner Rentenarten an finanzielle Kriterien beim Rentenempfänger gebunden ist, spielt dabei nur laufendes Einkommen, nicht jedoch das Vermögen des Leistungsempfängers eine Rolle.²⁵⁸ Eine an der Bedürftigkeit orientierte Umverteilung kann somit nicht ohne weiteres gewährleistet werden.

Inwiefern die untersuchten Rentensysteme Vorbild für notwendige Reformen der bundesdeutschen GRV sein können bzw. inwiefern diese Alternativen zur Sicherung gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod als Reformvorbild erwünscht und umsetzbar sind, soll Gegenstand des nächsten, abschließenden Kapitels sein.

255 Vgl. beispielsweise Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart 1993, S. 39. Im betrachteten bundesdeutschen System der GRV wie auch im britischen Rentensystem wird die Verteilungsgerechtigkeit sogar explizit angestrebt; vgl. 2.3 und 4.2.3.

256 So beispielsweise die obere Beitragsbemessungsgrenze im bundesdeutschen System und das Zuschlagswesen in der britischen GRV.

257 Vgl. Schmidt, I., Wettbewerbspolitik ..., a. a. O., S. 40.

258 Beispielsweise bei der Hinterbliebenenrente in der bundesdeutschen GRV.

Kapitel 5: Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung?

In den vorausgegangenen vier Kapiteln dieser Arbeit wurden die Entwicklung und der Status quo der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aufgezeigt, die Ursachen für Fehlentwicklungen analysiert und die Arbeitsweise von Rentensystemen in ausgewählten Ländern zum Vergleich herangezogen. Auf dieser Grundlage soll nun eine Diskussion um Reformnotwendigkeiten und Möglichkeiten für Reformen der GRV der Bundesrepublik Deutschland - insbesondere im Hinblick auf die Realisierbarkeit ausgewählter Reformvorschläge im politischen Willensbildungsprozeß - geführt werden.

5.1 Zur Notwendigkeit von Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Notwendigkeit von Reformen der GRV ist in der Bundesrepublik Deutschland weder in den Wirtschaftswissenschaften noch in der GRV selbst - repräsentiert durch ihre Vertreter in den Selbstverwaltungsorganen bzw. den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) - umstritten.¹ Lediglich von seiten der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland ist immer wieder von einer „Unantastbarkeit der Sozialversicherung“ die Rede. Doch auch in diesen Kreisen setzt sich mittlerweile die Erkenntnis durch, daß das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen und der GRV im besonderen in seiner derzeitigen Form auf Dauer nicht überlebensfähig ist.² Die Unhaltbarkeit bezieht sich in der Bundesrepublik Deutschland weniger auf die aktuelle Situation als auf die Zukunft der GRV: Beitragssätze von unter 20% werden bei einem unveränderten Leistungsniveau schon in nächster Zukunft nicht mehr haltbar sein.³ Umgekehrt kann das Leistungsniveau nicht aufrecht erhalten werden, wenn die Beitragssätze - beispielsweise aus politischen Erwägungen - auf ihrem bisherigen Niveau verbleiben sollen. Die Ursachen der Notwendigkeiten zur Anpassung sind vielschichtig und wurden im Laufe dieser Untersuchung aufgezeigt:

- Demographische Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland führen zu einem steigenden Altersquotienten.⁴ Das allein belastet die GRV noch nicht. Der steigende Al-

1 Strittig sind hingegen graduelle Unterschiede im Hinblick auf den Umfang der Reformnotwendigkeit(en). Vgl. dazu beispielsweise Bomsdorf, E., Der Generationenvertrag bleibt auch nach der Rentenreform in Gefahr, in: Handelsblatt Nr. 210 vom 31. Oktober 1994, S. 8; o. V., Experten fordern: Beiträge senken und statt dessen die Steuern erhöhen, in: Handelsblatt Nr. 44 vom 03. März 1994, S. 8; o. V., Experten plädieren für eine Fortentwicklung auf der Basis der Rentenreform von 1992, in: Handelsblatt Nr. 201 vom 18. Oktober 1993, S. 6; o. V., Kräftiger Anstieg der Frührentner befürchtet, in: Die Rheinpfalz Nr. 275 vom 28. November 1994, S. 1; o. V., Ruland: Rentenreform wirken lassen und ökonomische Bedingungen verbessern, in: Handelsblatt Nr. 228 vom 25. November 1993, S. 9; Thelen, P., Voraussage von 1987 hat trotz deutscher Einheit und Fall des Eisernen Vorhangs Aussagekraft behalten, in: Handelsblatt Nr. 236 vom 07. Dezember 1993, S. 8.

2 Vgl. Handschuch, K./Thelen, F., Schuldig geblieben, in: Wirtschaftswoche Nr. 48, 49. Jg. (1995), S. 14 ff.

3 Vgl. o. V., Rentenbeitrag bald bei 20 Prozent, in: Handelsblatt Nr. 39 vom 23./24. Februar 1996, S. 1. 1996 hat der Beitragssatz zur GRV bereits eine Höhe von 19,2% erreicht.

4 Der Altersquotient setzt die Zahl der Alten in Relation zur Zahl der Jungen.

tersquotient geht aber in der Bundesrepublik Deutschland mit einem steigenden Rentnerquotienten einher.⁵ Mittelfristig wird diese Tendenz zwar dadurch abgeschwächt, daß die Zahl der Beitragszahler durch Migrationsbewegungen, eine Ausdehnung des Kreises der Versicherungspflichtigen und ein verändertes Erwerbsverhalten (vor allem bei Frauen) ansteigt.⁶ Der Rentnerquotient steigt somit weniger stark als ohne diese Regulierungen und Phänomene. Langfristig ist jedoch zu beachten, daß aus den verstärkten Beitragsleistungen erhöhte Rentenansprüche entstehen, die wiederum von späteren Generationen zu finanzieren sind.⁷ Da eine verstärkte Erwerbstätigkeit und eine Ausdehnung des Kreises der Versicherungspflichtigen notwendigerweise irgendwann an physische Grenzen stoßen⁸ und Migrationsbewegungen oft politische Grenzen gesetzt sind⁹, ist eine Entwicklung zu höheren Beiträgen oder niedrigeren Leistungen im gegebenen Rahmen nicht abwendbar. Reformen, die diesen Entwicklungen entgegensteuern, sind zum Teil schon eingeführt worden oder stehen noch in Diskussion und werden auch im Rahmen dieser Arbeit behandelt werden.¹⁰

- Die Wahl des Finanzierungsverfahrens wirkt sich u. U. auf das Sparverhalten der Versicherten aus. Das ist dann der Fall, wenn der Versicherungsumfang den Betrag übersteigt, den das Wirtschaftssubjekt ohne Versicherungspflicht als Vorsorgeumfang gewählt hätte. Ist der Versicherungsumfang kleiner als dieser Betrag, wird lediglich freiwilliges Sparen durch Zwangssparen ersetzt. In jedem Fall wirkt sich die Wahl des Finanzierungsverfahrens auf die Ersparnis, d. h. die Kapitalbildung, aus. Der Disput zwischen den beiden Positionen, die hierzu vertreten werden - das Finanzierungsverfahren wirke sich nicht auf die Ersparnis aus bzw. das Umlageverfahren reduziere gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren die Ersparnis - beruht im wesentlichen auf zwei Mißverständnissen. Zum einen wird häufig nicht klar zwischen Sparen und Ersparnis getrennt. Werden diese beiden Begriffen klar unterschieden, kann man festhalten, daß die Beiträge zur GRV als Zwangssparen freiwilliges Sparen ersetzen können und insofern keine Auswirkungen des Finanzierungsverfahrens auf das Sparen feststellbar sind. Nur ein Versicherungsumfang, der über dem von den Versicherten präferierten liegt, ändert das Sparverhalten. Diese Verzerrung wird jedoch nicht durch das Finanzierungsverfahren, sondern durch den nicht präferenzorientierten Versicherungsumfang verursacht. Die Ersparnis, im Sinne eines Kapitalstocks, wird hingegen von der Wahl des Finanzierungsverfahrens beeinflusst. Beim freiwilligen Sparen

5 Der Rentnerquotient setzt die Zahl der Leistungsempfänger in Relation zur Zahl der Beitragszahler.

6 Vgl. Marchand, M./Pestieau, P., Public pensions: Choices for the future, in: European Economic Review, Vol. 35 (1991), S. 450 f.

7 Folglich kann auf diesem Wege die finanzielle Situation der GRV nur kurz-, bestenfalls mittelfristig, stabilisiert werden.

8 Das ist dann der Fall, wenn die Wohnbevölkerung mit dem Kreis der Versicherungspflichtigen identisch ist.

Es ist zu beachten, daß mit erhöhter Frauenerwerbstätigkeit die Opportunitätskosten der Kindererziehung steigen, was die demographisch bedingte Steigerung des Rentnerquotienten verstärken könnte.

9 Vgl. Marchand, M./Pestieau, P., a. a. O., S. 450 f.; Reisen, H., Renten aus der Zweiten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 47 vom 24. Februar 1996, S. 15.

10 Z. B. das *Rentenreformgesetz 1992* (RRG '92).

oder einer Versicherung, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitet, wird durch das Sparen der Wirtschaftssubjekte bzw. Versicherten Kapital akkumuliert, das dem Wirtschaftskreislauf in Form von Krediten wieder zugeführt wird und somit einen Wachstumsimpuls geben kann.¹¹ Die Mitglieder einer Versicherung, die - wie die GRV in der Bundesrepublik Deutschland - nach dem Umlageverfahren arbeitet, sehen die Rentenansprüche, die sie durch ihre Beitragszahlungen erwirtschaften, als Vermögenswert an. Tatsächlich steht diesen Ansprüchen keine Ersparnis im Sinne eines Kapitalstocks gegenüber.¹² Zum anderen wird behauptet, eine umlagefinanzierte Rentenversicherung habe keine Auswirkungen auf das Sparen und die Ersparnis, weil sie lediglich ein intrafamiliäres Umlageverfahren durch ein institutionalisiertes, gesellschaftliches Umlageverfahren ersetzen würde. Diese Aussage ist mißverständlich. Ein institutionalisiertes Umlageverfahren, das ein intrafamiliäres Umlageverfahren ablöst, ändert das gesellschaftliche Sparen nicht, wenn die Umlagebeträge kleiner oder gleich denen im familiären System sind. Individuell können sich Unterschiede ergeben: Personen, die - aufgrund ihrer Familienstruktur - ohne Rentenversicherung kein Umlageverfahren praktiziert haben, müssen sich an der Finanzierung des institutionalisierten Umlageverfahrens beteiligen.¹³ Die Ersparnis, d. h. der Kapitalstock, ändert sich durch den Wechsel von einem intrafamiliären zu einem institutionalisierten Umlageverfahren nicht: In beiden Fällen wird kein Kapitalstock gebildet.¹⁴ Es wird aber oft verkannt, daß eine kapitalgedeckte Risikoversorge aus wachstumspolitischen Gründen auch einem intrafamiliären Umlageverfahren überlegen ist.¹⁵ Daher ist das Finanzierungsverfahren der GRV in der Bundesrepublik Deutschland ein Ansatzpunkt für Reformüberlegungen.

- Die Ziele der GRV und die Mittel, welche die GRV zur Zielverfolgung verwendet, haben sich im Laufe der Zeit stark gewandelt. Im 19. Jahrhundert spielte das Ziel der Altersvorsorge in der GRV aufgrund der hohen Altersmortalität eine nur untergeordnete Rolle. So stand beispielsweise im Bismarckschen Gesetz, *betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* vom 22. Juni 1889, das Risiko Invalidität an erster Stelle. Eine Hinterbliebenenversicherung wurde damals schon diskutiert; durch die hohe Mortalität und gleichzeitig hohe Fertilität wären damit aber sehr viele Anspruchsberechtigte zu versorgen gewesen, was lange Zeit zur Ablehnung einer Hinterbliebenenversicherung aus finanziellen Gründen führte. Die bereits angesprochenen demographischen Änderungen während des 20. Jahrhunderts brachten Veränderungen der Sicherungsbedürfnisse der Bevölkerung mit sich.

11 Eine „Sparstrumpfersparnis“ wird hier nicht betrachtet.

12 Von der in der bundesdeutschen GRV gesetzlich vorgeschriebenen Schwankungsreserve kann hier abstrahiert werden, da sie quantitativ - im Vergleich zu den gesamten Rentenansprüchen - kaum ins Gewicht fällt.

13 Beispielsweise Kinderlose oder Personen, deren Eltern bereits verstorben sind.

14 Mit Ausnahme der Personen, die in einer Situation ohne Rentenversicherung auf Eigenvorsorge durch Kapitalbildung angewiesen sind (s. o.).

15 Vgl. Browning, E. K., The politics of social security reform, in: Campbell, C. D. (Hrsg.), Financing social security reform, Washington 1979, S. 192 f.

Diese Änderungen schlugen sich in der Ausgestaltung der GRV nieder: Das Risiko Alter rückte in den Vordergrund, das Risiko Tod wurde versicherbar, und der Kreis der Versicherten wurde erheblich ausgeweitet. Er umfaßt heute - mit Ausnahmen - alle abhängig Beschäftigten und einzelne Gruppen von Selbständigen. Die GRV hat also einen Wandel von einer objektiv und subjektiv sehr selektiven Versicherung zu einer objektiv weniger selektiven und subjektiv umfassenden Versicherung vollzogen.¹⁶ Diese Wandlung begründet allerdings noch keinen Reformbedarf: Die heutige GRV der Bundesrepublik Deutschland deckt die Versicherungsobjekte Alter, Invalidität und Tod und verpflichtet einen großen Teil der Bevölkerung zur Mitgliedschaft.¹⁷ Bezeichnet man hingegen die umfassende Sicherung gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod als Oberziel der GRV, so ist ein Reformbedarf nicht zu verleugnen: Viele Versicherte erwirtschaften während ihres Erwerbslebens nur geringe Ansprüche gegen die GRV, so daß ihr Lebensstandard, mitunter sogar ihr Existenzminimum, im Risikofall nicht gewährleistet ist.¹⁸ Weiterhin zahlen Versicherte ohne Angehörige den gleichen Beitrag wie Familienvorstände, obgleich bei ersteren das Risiko Tod keine Versorgungsprobleme impliziert. Hier werden ungleiche Tatbestände gleich behandelt. Außerdem umfaßt die GRV nicht die gesamte Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Durch Ausnahmen von der Versicherungspflicht werden nicht einmal alle abhängig beschäftigten Erwerbstätigen erfaßt. Des weiteren wird durch die einkommensbezogene Rente nicht nur Vorsorge gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod betrieben, sondern es wird das Ziel der Lebensstandardsicherung bei Eintritt eines der genannten Risiken angestrebt.¹⁹ Daher ist entweder eine andere Zielformulierung oder eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an das gewählte Ziel erforderlich.

- Die GRV ist politischen Einflüssen ausgesetzt.²⁰ Der einzelne Wähler spielt dabei kaum eine Rolle. Nicht zu vernachlässigen sind hingegen die Einflüsse, die von Politikern bzw. politischen Parteien und Interessengruppen ausgehen. Die Politiker haben die Gesetzgebungskompetenz, die GRV gemäß ihren Vorstellungen umzugestalten. Gut organisierte Interessengruppen sind in der Lage, den politischen Entscheidungsprozeß so zu beeinflussen, daß sich - vereinfacht ausgedrückt - die Politiker die Ziele der Interessengruppe zu eigen machen.²¹ Neben diesem indirekten Einfluß von Interessengruppen ist die GRV in der Bundesrepublik Deutschland einem direkten Einfluß von Interessengruppen ausgesetzt: Durch die paritätische Selbstverwaltung der GRV wurde die Interessenvertretung in den Entscheidungsorganen der GRV institutionalisiert. Die direkte und indirekte Einflußnahme

16 Im Sinne einer GRV, welche die Risiken Alter, Invalidität und Tod abdeckt.

17 Diese Mitgliedschaft kann auch passiver Natur sein, wenn man Personen betrachtet, die zeitlich begrenzt Beiträge zur GRV geleistet haben und deren Ansprüche bis zum Rentenzugangsalter ruhen.

18 Das gilt vor allem für Frauen; vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995. Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1995, Tab. 94.

19 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU; Hrsg.), Eine marktwirtschaftliche Reform der Rentenversicherung, Bonn 1988, S. 14.

20 Die ASU spricht von einer „Politisierung der Lebensvorsorge“; vgl. ASU (Hrsg.), a. a. O., S. 23 f.

21 Vgl. 3.2.1.

von Interessengruppen schlägt sich in einer Umverteilung durch die GRV nieder. Die Nettozahler und Nettoempfänger der Umverteilung sind nur sehr schwer auszumachen, da sich einzelne Distributionswirkungen kumulieren, während andere einander entgegenwirken und sich u. U. auch gegenseitig aufheben können. Ceteris paribus-Betrachtungen einzelner Regulierungen im Hinblick auf ihre distributiven Wirkungen zeigen jedoch, daß die GRV der Bundesrepublik Deutschland keineswegs eine „soziale Rentenversicherung“- im Sinne redistributiver Wirkungen - ist: Es existieren Regulierungen, die regressiv Wirkungen mit sich bringen. In diesem Bereich besteht Reform- bzw. Deregulierungsbedarf, wenn der Zielerreichungsgrad - im Hinblick auf das von politischer (und gesellschaftlicher) Seite gesetzte Gerechtigkeitsziel²² - erhöht werden soll.

- Die GRV in der Bundesrepublik Deutschland ist eine Bürokratie. Als solche lassen modelltheoretische Ansätze eine ineffiziente Kombination von Produktionsfaktoren erwarten. Diese Erwartungen werden durch ein jüngst vorgelegtes Organisationsgutachten zur GRV bestätigt. Allerdings sind die Ergebnisse des Organisationsgutachtens etwas komplexer, als es die Modelle erwarten lassen. Die starken Vereinfachungen der Modelle führen entweder zu einer Überkapitalisierung oder einer Überpersonalisierung der betrachteten Bürokratie. In der Praxis, d. h. in diesem Zusammenhang bei den Trägern der GRV in der Bundesrepublik Deutschland, ist sowohl eine Überkapitalisierung als auch eine Überpersonalisierung feststellbar. Das ist durch eine Unterteilung der betrachteten Bürokratie in verschiedene Geschäftsbereiche erklärbar: Durch die Aufteilung in verschiedene Geschäftsbereiche gelangt man zu „Teilbürokratien“, die jeweils zu arbeits- oder zu kapitalintensiv produzieren.²³ Des weiteren kommt den Bürokraten der GRV in der Bundesrepublik Deutschland im politischen Willensbildungsprozeß eine mehrfache Rolle zu: Sie sind Wähler, Interessengruppe und Exekutive zugleich. Diese Besonderheit muß bei Überlegungen, wie die Ineffizienzen in der GRV der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen sind, berücksichtigt werden.

Diese kurze Rekapitulation zeigt die Notwendigkeit von Reformen der GRV nochmals deutlich auf. Anstöße, in welche Richtung die Reformen gehen könnten, sind vielschichtig. Den meisten Reformvorschlägen ist gemeinsam, daß sie Partialreformen sind; umfassendere Überlegungen kommen oft zu kurz. Insbesondere werden die Chancen der Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen wenig beachtet.²⁴ Diese sind aber für die Praktikabilität von Refor-

22 Vgl. 2.3.

23 Ein Beispiel für eine zu kapitalintensive Produktion ist die Datenverarbeitung der deutschen Rentenversicherungsträger, während die Auskunft- und Beratungsstellen meist zu arbeitsintensiv betrieben werden.

24 Es sei denn, man unterstellt, daß diejenigen, die Reformvorschläge einbringen, die auf den ersten Blick absolut undurchführbar scheinen, eigentlich viel „kleinere“ Reformen anstreben, aber antizipieren, daß der Vorschlag im politischen Willensbildungsprozeß verändert und so das eigentliche Ziel erreicht wird. Die korrekte Antizipierung des politischen Willensbildungsprozesses ist aber in der Praxis unmöglich, so daß von dieser Möglichkeit abstrahiert werden kann.

men von immenser Bedeutung. Das wurde bereits in Kapitel 3 angedeutet und soll im folgenden genauer erläutert werden.

5.2 Zur Möglichkeit von Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Nachdem die Notwendigkeit von Reformen klargestellt ist, soll ein Blick auf grundsätzliche Probleme von Reformen der GRV im allgemeinen und der GRV in der Bundesrepublik Deutschland im besonderen geworfen werden, bevor einige ausgewählte Reformvorschläge einer detaillierteren Analyse unterzogen werden.

Die französische Regierung unter Ministerpräsident Alain Juppé hat im Herbst 1995 anschaulich gemacht, welche Reaktionen gut organisierten Interessengruppen zu erwarten sind, wenn Reformen durchgeführt werden sollen, die deren Willen widersprechen:²⁵ Ein beinahe vierwöchiger Streik der am stärksten Betroffenen, das waren die Angestellten der Verkehrsbetriebe, legte Frankreichs Großstädte lahm und bewirkte letztendlich die Aufgabe der Juppéschen Reformpläne in ihrer ursprünglichen Form. Ähnliche Reaktionen waren bei den Plänen zur Abschaffung des Vorruhestandes in der Bundesrepublik Deutschland - vor allem durch die IG Metall - zu beobachten.²⁶

An diesem Beispiel wird deutlich, daß bei der Umsetzung von Reformen Argumente klassischer Ökonomie - wie beispielsweise allokativer Effizienz - offenbar wenig Bedeutung haben. Es ist allerdings keineswegs so, daß diese Argumente strikt negiert würden: Die allokativen Verzerrungen, die eine GRV - wie beispielsweise die bundesdeutsche - verursacht, sind sowohl modelltheoretisch als auch anhand konkreter rentenversicherungsrechtlicher Regelungen nachweisbar, so daß Gegenargumente leicht widerlegt werden könnten.²⁷ Vielmehr scheint das ökonomische Kriterium der allokativen Effizienz für die von der GRV Betroffenen²⁸ nur von nachrangiger Bedeutung zu sein: An erster Stelle stehen eher individuelle Interessen, die sich in entsprechenden distributiven Zielsetzungen niederschlagen. Mit der Verfolgung und der Realisierung oder gegebenenfalls Nicht-Realisierung dieser Distributionsziele kommen - aufgrund der Akteure - polit-ökonomische Aspekte mit ins Spiel.

In Kapitel 3 wurde gezeigt, daß der rationale Wähler sich bei seinen Entscheidungen nur soweit informiert, bis die Grenzkosten der Informationsbeschaffung gleich dem Grenznutzen aus dem Wahlentscheid sind.²⁹ Das führt dazu, daß der rationale Wähler i. a. nur sehr leicht

25 In diesem Fall handelte es sich vornehmlich um die französischen Gewerkschaften, wie beispielsweise die Force Ouvrière. Die Bürokratie war nicht Gegenstand der Reformvorschläge, so daß von dieser Seite auch kein Widerstand - es sei denn als Solidaritätskundgebung - zu erwarten war.

26 Vgl. o. V., Blüm verteidigt Reform der Frührente, in: Handelsblatt Nr. 16 vom 23. Januar 1996, S. 3; Thelen, P., Vertrauensschutz ist unverzichtbar, in: Handelsblatt Nr. 16 vom 23. Januar 1996, S. 2.

27 Vgl. 2.2.

28 Das sind die Versicherten - als Individuen und Interessengruppen -, die GRV-Bürokraten und die Politiker, die GRV-relevante Regulierungen, d. h. Gesetze, erlassen.

29 Vgl. Kapitel 3, Gleichung (7).

zu beschaffende, d. h. kostengünstige, Informationen nachsucht.³⁰ Da diese Ableitung ohne Einschränkung des Geltungsbereichs vorgenommen wurde, kann dieses Kalkül auch auf die GRV angewendet werden. Aus dieser rational beschränkten Informationswahrnehmung ergeben sich im Falle der bundesdeutschen GRV gravierende Fehleinschätzungen der tatsächlichen Situation der GRV und der Versicherten:

- Der Arbeitgeberbeitrag zur GRV wird nicht explizit ausgewiesen, so daß ein rationaler Versicherter und Wähler, der sich nach dem oben beschriebenen Muster verhält, nur den Arbeitnehmeranteil am Beitrag zur GRV wahrnehmen wird. Wenn aber nur dieser (hälftige) Beitrag zur GRV angesetzt wird, um bei den zu erwartenden Leistungen³¹ den internen Zinsfuß der „GRV-Ersparnisse“ zu berechnen, fällt das Ergebnis natürlich viel zu hoch aus.³² Die Versicherten erwarten folglich aus einem rational beschränkten Informationsstand heraus eine höhere Rendite aus der GRV als tatsächlich realisiert wird:

„... taxpayers will consider social security less costly than it really is ...“³³

- Ein rationaler Versicherter und Wähler unterschätzt die Opportunitätskosten der GRV: Die Beiträge zur GRV sind weitgehend steuerfrei, und von den Leistungen der GRV ist nur der Ertragsanteil - nach Abzug großzügiger Freibeträge - steuerpflichtig. Ein Alternativsystem zur umlagefinanzierten GRV der Bundesrepublik Deutschland ist nicht ohne weiteres determinierbar: Teilweise und vollständig kapitalgedeckte Systeme sind ebenso denkbar wie deren Kombination mit staatlichem Zwang oder freiheitlicher Gestaltung. In ihrem rational beschränkten Informationskalkül nehmen die meisten Versicherten jedoch nur die Alternative wahr, die ihnen auch bei einem unveränderten Fortbestand der umlagefinanzierten GRV zur Verfügung steht: die private Kapitalbildung. Diese kann jedoch nur aus dem Nettoeinkommen bestritten werden.³⁴ Zudem sind das Kapital und die Erträge aus dessen Anlage steuerpflichtig.³⁵ Damit würden aber nicht nur die Beiträge, d. h. das Sparen, sondern auch die Leistungen, d. h. Zinsen und Kapital, versteuert, was eine Doppelbesteuerung bedeuten würde. Dieses Kalkül dürfte aber den meisten Wählern bzw. Versicherten hohe Grenzkosten verursachen, so daß sie sich i. a. auf einen Vergleich der Nettorenditen beschränken werden: Bei diesem Vergleich schneidet das in der GRV praktizierte Umlageverfahren recht gut ab, zumal der rational informationsbeschränkte Wähler den internen

30 Dabei wird implizit unterstellt, daß der Grenznutzen aus dem Wahlentscheid für den Versicherten gering ist.

31 Diese berechnen sich selbstverständlich nach dem vollen Beitrag, d. h. aus der Summe von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zum GRV-Beitrag.

32 Vgl. Buchanan, J. M., Social security survival: A public choice perspective, in: Cato-Journal, Vol. 3 (1983), S. 351.

33 Browning, E. K., The politics ..., a. a. O., S. 199.

34 Die Beiträge zur GRV hingegen werden größtenteils steuerfrei aus dem Bruttoeinkommen finanziert.

35 Die existierenden Freibeträge genügen zwar, um einen Großteil der Bevölkerung - bei Anwendung eines umlagefinanzierten Rentensystems - steuerfrei zu stellen; würde jedoch die Vorsorge gegen Alter, Invalidität und Tod c. p. durch private Kapitalbildung betrieben, wären diese Freibeträge schnell aufgezehrt.

Zinsfuß des Umlageverfahrens auf der Grundlage des von ihm explizit geleisteten Arbeitnehmerbeitrags zu GRV berechnet. Die Alternative, d. h. die private Kapitalbildung, wird somit aufgrund institutioneller Gegebenheiten, die der rational beschränkt informierte Versicherte nicht wahrnimmt, schlechter bewertet als das derzeit praktizierte Umlageverfahren der GRV in der Bundesrepublik Deutschland.³⁶

„Since the after-tax rate of return is what guides voters' decisions, they will be misled into viewing (unfunded) social security as a reasonably attractive way of providing for their retirement.“³⁷

- Selbst wenn die Versicherten die Funktionsweise des Umlageverfahrens durchschauen würden, stünden sie weiterhin vor einem nicht zu vernachlässigenden Unsicherheitsproblem: Sie wüßten nicht, welche ökonomischen und demographischen Entwicklungen ihnen bevorstünden, und welche Auswirkungen dementsprechend für zukünftige Leistungen, d. h. Renten, zu erwarten wären. Die vollständige Erfassung zukünftiger Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Situation der Versicherten ist nur zu sehr hohen Kosten möglich. Nach dem oben beschriebenen Kalkül wird ein rationaler Versicherter diese Kosten aber nicht aufwenden. Er wird es vielmehr vorziehen, eine kostengünstigere Methode zur Erwartungsbildung anzuwenden: Die Extrapolation von Vergangenheitswerten dürfte dabei wohl am ehesten Verwendung finden. Das bedeutet aber insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, daß die Erwartungen im Hinblick auf künftige Leistungen aus der GRV auf der Basis der Leistungen gebildet würden, die Generationen erhalten haben, die von geburtenstarken Jahrgängen, den sogenannten „Baby-Boomern“, alimentiert wurden und werden. Eine solche Extrapolation läßt Trends in der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur völlig außer acht, so daß die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten für Beitrags- oder Rentenniveaueinstellungen systematisch unterschätzt würden. Die Weiterführung dieser Erwartungsbildung durch Extrapolation von Vergangenheitswerten bei einem konstanten Trend eines Alterungsprozesses mit Nettoerproduktionsraten kleiner eins führt zu einem „sanften Erwachen“: Jeder neue Rentnerjahrgang realisiert - bei konstanten Beitragszahlungen für die Aktiven - geringere Rentenleistungen als der jeweils vorangegangene Rentnerjahrgang. Da die Erwartungen der noch und neuen Aktiven dann aber wiederum auf der Grundlage dieser niedrigeren Rentenleistungen gebildet werden, sinken die Rentenleistungen, die von den Aktiven in ihrem eigenen Ruhestand erwartet werden: Die Erwartungen werden automatisch zurückgeschraubt. Inwieweit allerdings die tatsächlichen von den erwarteten Leistungen abweichen, hängt von der demographischen Entwicklung, den damit einhergehenden Anpassungsnotwendigkeiten und der Möglichkeit ab, Kürzungen der Rentenleistungen durch Erhöhungen der Beiträge zu vermeiden.

36 Ob die private Kapitalbildung tatsächlich die „nächstbeste“ Alternative ist, aus der die Opportunitätskosten zu berechnen sind, wird sicher von vielen Seiten in Frage gestellt, aber vom Autor akzeptiert.

37 Browning, E. K., *The politics ...*, a. a. O., S. 199; Einfügung durch den Autor.

Die Kosten der GRV werden also von den Versicherten systematisch unterschätzt, die Leistungen systematisch überschätzt. Das führt dazu, daß die Versicherten aus einem rational beschränkten Informationsstand heraus den Erhalt der GRV in ihrer derzeitigen Form befürworten, selbst wenn sie durch eine Deregulierung der GRV besser gestellt würden: Die Verbesserungsmöglichkeiten werden nicht wahrgenommen, da die Informationen darüber von den Versicherten als zu teuer eingeschätzt werden. Diese Fehleinschätzung muß bei Reformüberlegungen zur GRV berücksichtigt werden: Schließlich ist nur wenig Unterstützung von den Versicherten zu erwarten, wenn sie glauben, mit dem bestehenden System besser zu fahren als mit einer Reformalternative. Eine Möglichkeit, diese Fehleinschätzung zu korrigieren, besteht vor allem in der Senkung der Grenzkosten, zu denen Informationen verfügbar sind. Wie die Grenzkosten der Information in der Praxis der GRV gesenkt werden können, wird an späterer Stelle - als konkreter Reformvorschlag - behandelt werden.

Die Fehleinschätzung des Nutzens, den die GRV den Versicherten stiftet, ist jedoch nicht das einzige Problem, das bei der Beurteilung der Umsetzbarkeit von Reformen auftaucht. Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, sind aus polit-ökonomischer Sicht auch Politiker bzw. politische Parteien, Interessengruppen und die Bürokratie als Akteure zu berücksichtigen, wenn es gilt, Reformen der GRV zu beschließen und in praktische Politik umzusetzen.

Bei dem Verhalten von Politikern oder politischen Parteien ist zu berücksichtigen, daß ihr oberstes Ziel - gemäß den Ausführungen in Kapitel 3 - der Machterhalt, d. h. die Wiederwahl, ist. Folglich wird ein Politiker oder eine politische Partei c. p. nur dann Reformen der GRV unterstützen, wenn ihm dadurch der Wahlgewinn und damit der Machterhalt gesichert wird. Geht man von der „one-man-one-vote“-Regel aus, muß der Politiker das rational beschränkte Informationskalkül der Versicherten, d. h. seiner Wähler, berücksichtigen. Das bedeutet aber wiederum, daß von seiten der Politiker bzw. politischen Parteien nur dann Unterstützung für den Beschluß und die Umsetzung von Reformen der GRV zu erwarten ist, wenn auch von den Versicherten, d. h. den Wählern, eine Änderung des Rentensystems befürwortet würde.

Diese Überlegungen treffen jedoch nicht zu, wenn von der „one-man-one-vote“-Regel abgewichen wird. Das ist bei repräsentativen Demokratien - wie beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland - der Fall: Hier etablieren sich Interessengruppen, die den politischen Willensbildungsprozeß so beeinflussen können, daß eine gleichmäßige Stimmengewichtung nicht mehr gegeben ist. Die Möglichkeit zu Reformen der GRV hängt in diesem Fall nicht mehr ausschließlich von den Präferenzen der Versicherten ab; vielmehr sind die Ziele der Interessengruppen und deren Effizienz bei der politischen Einflußnahme für das Ergebnis von Reformdiskussionen und Reformprozessen ausschlaggebend.

Die Bürokratie der GRV ist bei Überlegungen, ob und wie die GRV der Bundesrepublik Deutschland reformiert werden soll, ebenfalls von Belang, da sie in der einen oder anderen Form immer für die Umsetzung beschlossener Reformen in praktische Politik benötigt wird.

Am deutlichsten wird das bei Reformen der kleinen Schritte, die das bestehende System der GRV im Grundsatz unverändert lassen, aber Details ändern sollen: Die Umsetzung der Gesetzgebung in Verwaltungsvorschriften und deren Anwendung in der rentenversicherungsrechtlichen Praxis geschieht immer durch die Bürokratie der GRV. Aber auch bei Reformen, die in irgendeiner Form die Bürokratie der GRV selbst betreffen, ist natürlich deren Reaktion zu berücksichtigen: Wollte man beispielsweise die GRV abschaffen, wäre mit einem erbitterten Widerstand der Bürokraten zu rechnen, weil diese mit der Abschaffung der GRV ihren Arbeitsplatz und damit verbundene Privilegien verlieren würden.³⁸ Damit wird deutlich, daß die Bürokraten nur solche Reformen der GRV unterstützen werden, die ihnen persönlich Vorteile, zumindest aber kein Nachteile bringen. Das entscheidende Instrument, das die GRV-Bürokratie zum Zwecke ihres Selbsterhalts einsetzen kann, ist die Information. Gezielte Verbreitung von Informationen, welche die GRV in einem besseren Licht erscheinen lassen, kann zu einer Unterstützung der GRV-Bürokratie beitragen:

„... bureaucrats have incentive to inform the public and the Congress of the advantages of their programs, but not the disadvantages.“³⁹

„... the administering bureaucracy ... will seek to influence (in specific directions) the estimates that present and prospective participants make.“⁴⁰

Letztlich ist bei der Beurteilung der Durchsetzbarkeit von Reformvorschlägen zur GRV noch zu berücksichtigen, daß die beschriebenen möglichen Widerstände gegen Reformen der GRV nur selten allein auftreten werden. Im allgemeinen werden sich die Interessen der verschiedenen Akteure im politischen Willensbildungsprozeß überschneiden. Ob sich die überschneidenden Interessen konterkarieren, kompensieren oder sich gegenseitig verstärken hängt von der konkreten Situation, d. h. von dem zur Debatte stehenden Reformvorschlag, ab. So dürfte einerseits von Politikern, Wählern und Interessengruppen Zustimmung zu dem Vorschlag erwartet werden, die Effizienz der GRV-Bürokratie zu erhöhen, wenn dadurch Beiträge eingespart oder Rentenleistungen erhöht werden können. Von der GRV-Bürokratie selbst ist diese Zustimmung nicht ohne weiteres zu erwarten, da sie ja - wie in Kapitel 3 gezeigt - gerade aus der ineffizienten Verwendung von Produktionsmitteln Nutzen zieht. Andererseits beziehen Politiker, Wähler, Interessengruppen und die GRV-Bürokratie gemeinsam Gegenposition, wenn von einzelnen Personen oder Gruppen die Forderung erhoben wird, die GRV ganz oder teilweise abzuschaffen.

38 So finden sich im Leitbild für die GRV, das im Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung von Roland Berger & Partner erstellt wurde, Aussagen wie: „Wir treten für den Fortbestand der GRV ein“ (Roland Berger & Partner International Management Consultants, Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt 1994 (unveröffentlicht), S. 119) oder „Wir setzen uns für den Bestand unseres leistungsfähigen Systems im Rahmen der Entwicklungen der europäischen Sozialpolitik ein“; Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten ..., a. a. O., S. 123.

39 Browning, E. K., The politics ..., a. a. O., S. 199.

40 Buchanan, J. M., a. a. O., S. 351.

Die Zahl der denkbaren Reformen der GRV ist bei weitem zu groß, um an dieser Stelle eine abschließende Beurteilung aller Reformmöglichkeiten im Hinblick auf deren Durchsetzbarkeit vorzunehmen. Jedoch soll der Versuch unternommen werden, anhand ausgewählter Reformvorschläge, die in der gesellschaftlichen, politischen oder wissenschaftlichen Diskussion stehen, die Chancen für die Umsetzung von Reformen der GRV in der Bundesrepublik Deutschland zu verdeutlichen.

5.3 Reformvorschläge

Reformvorschläge für die GRV existieren in einer sehr großen Vielfalt, die sich durch die verschiedensten Kriterien voneinander unterscheiden bzw. in Gruppen einteilen lassen. In dieser Untersuchung soll eine Unterteilung in „Radikalreformen“ und „Detailreformen“ vorgenommen werden. Unter Radikalreformen werden Reformvorschläge gefaßt, die das System der GRV als solches reformieren, während Detailreformen das System unangetastet lassen und nur Änderungen innerhalb des Systems vornehmen. Über die getroffene Einteilung und Zuordnung kann man sicher geteilter Meinung sein; so könnte beispielsweise bezweifelt werden, ob die Förderung der Konkurrenz in der GRV nicht eine Detailreform oder andere, unter Detailreformen gefaßte Vorschläge nicht Radikalreformen darstellen. Diese Diskussion soll an dieser Stelle jedoch nicht geführt werden, da sie für eine Gegenüberstellung von Reformnotwendigkeiten und Reformmöglichkeiten unwichtig ist. Die Einteilung und Zuordnung wurde in Übereinstimmung mit weiten Teilen der wissenschaftlichen Literatur vorgenommen und impliziert ein weiteres Unterscheidungskriterium: Die Durchsetzbarkeit der Reformvorschläge im politischen Willensbildungsprozeß. Das soll im folgenden gezeigt werden.

5.3.1 Radikalreformen

Radikalreformen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie das System der GRV verändern. Dabei sind graduelle Unterscheidungen möglich. So zählt eine mögliche Abschaffung der GRV ebenso zu den Radikalreformen, d. h. zu den systemändernden Reformen, wie Reformvorschläge, die grundsätzliche Arbeitsprinzipien der GRV in Frage stellen. Einige dieser Vorschläge sollen im folgenden eingehender betrachtet werden.

5.3.1.1 Abschaffung der Gesetzlichen Rentenversicherung?

Einer der radikalsten Vorschläge zur Reform der GRV ist ihre Abschaffung. Die Vorstellungen, die im Hinblick auf einen solchen Vorschlag existieren, divergieren z. T. erheblich. So bedeutet eine Abschaffung der GRV beispielsweise für ultraliberale Ökonomen eine ersatzlose Streichung aller rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen. Gemäßigtere Wirtschaftswissenschaftler verbinden mit dem Begriff „Abschaffung der GRV“ lediglich eine Aufhebung der GRV in ihrer derzeitigen Form. Die Meinungen über adäquate Ersatzsysteme gehen ebenfalls weit auseinander. Da solche Ersatzsysteme an späterer Stelle aufgegriffen werden, soll an

dieser Stelle auf eingehendere Ausführungen verzichtet werden. Dieser Abschnitt beschränkt sich auf die Analyse einer ersatzlosen Streichung der GRV.

Die ersatzlose Streichung aller rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen ist bisher ein rein theoretisches Konzept. Kein Land, das je über eine GRV verfügt hat, hat diese ersatzlos abgeschafft. Selbst Länder, die Rentenreformen durchgeführt haben, die von Ökonomen als „Meilenstein“ oder „Wegweiser“ angesehen werden, haben ihr altes Rentensystem lediglich durch ein neues ersetzt.⁴¹ Somit ist auch eine Diskussion über Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer ersatzlosen Streichung der GRV in der Bundesrepublik Deutschland nur auf einer theoretischen Basis möglich.⁴² Die ersatzlose Abschaffung der GRV würde einen Übergang in eine versicherungslose Situation bedeuten. Sie würde zu einer Aufhebung der Umverteilung führen und allokativen Verzerrungen beseitigen.⁴³ Die heutigen Rentner der GRV leben zwar in der Regel nicht ausschließlich von den Rentenleistungen der GRV⁴⁴; GRV-Renten stellen aber in den meisten Rentenfällen immer noch den „Löwenanteil“ am Einkommen der Rentner dar.⁴⁵ Der Wegfall dieses Einkommensbestandteils würde folglich viele Rentner vor existentielle Probleme stellen. In ähnlicher Weise wären auch rentennahe Generationen betroffen, da diesen die Zeit fehlen würde, ihre Altersvorsorge auf eine individuelle Basis zu stellen.⁴⁶ Das führt zum ersten Grund für eine Unmöglichkeit der Abschaffung der GRV in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bevölkerungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist derzeit so gegliedert, daß Rentner und Rentennahe eine Mehrheit der Wahlberechtigten bilden⁴⁷, so daß in der Regel⁴⁸ keine politischen Aktionen gegen deren Willen möglich sind. Zweitens wäre mit starken Widerständen aus den Reihen der GRV-Bürokratie zu rechnen, da mit der Institution natürlich auch die Arbeitsplätze wegfielen. Berücksichtigt man nun noch, daß die Beschäftigtenstruktur der GRV auf der Entscheidungsebene stark durch nicht rentenversicherungspflichtige Beamten geprägt ist, so wird deutlich, daß zu den Reformgegnern

41 So beispielsweise die chilenische Rentenreform; vgl. 4.4.

42 Ein möglicher Einwand dagegen ist auf den ersten Blick in der Argumentation zu sehen, daß die Situation vor Einführung der GRV mit der Situation nach Abschaffung der GRV vergleichbar sei. Das kann aber bei näherer Betrachtung nicht befriedigen: Die ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vor Einführung der GRV unterscheiden sich zu stark von den heutigen Gegebenheiten, als daß man daraus Rückschlüsse auf die Auswirkungen einer Abschaffung der GRV ziehen könnte. Außerdem litte dieser Vergleich an den gleichen Mängeln wie jede komparativ-statische Analyse: Die prozessuale Dynamik, d. h. der Übergang vom versicherungslosen Zustand zu dem mit Versicherung bzw. umgekehrt, wird nicht betrachtet. Gerade diese dynamische Betrachtung ist aber notwendig, um die Möglichkeiten und Erfolgchancen von Reformen zu beurteilen: Der in Kapitel 2 und Kapitel 3 beschriebene institutionelle Rahmen beeinflusst Reformmaßnahmen in dieser Übergangsphase sehr stark (vor allem wenn die Institutionen selbst Reformgegenstand sind), so daß die institutionell verursachten Reformvariationen in eine dynamische Betrachtung mit einbezogen werden müssen.

43 Vgl. 2.2 und 2.3.

44 Vgl. ASU (Hrsg.), a. a. O., S. 19.

45 Vgl. o. V., Gut gepolstere Generation, in: iwd Nr. 21 vom 25. Mai 1995, S. 2.

46 In analoger Weise können die Risiken Invalidität und Tod beurteilt werden, wobei allerdings zu beachten ist, daß diese Rentenfälle - im Gegensatz zum Renteneintritt wegen Alters - nicht planbar sind und somit mit einem Unsicherheitsfaktor zu gewichten wären.

47 Vgl. Reisen, H., a. a. O.

48 Mit den in Kapitel 3 beschriebenen Ausnahmen.

neben den Rentnern und Rentennahen auch noch die Angestellten und Beamten der GRV-Bürokratie zu rechnen sind. Drittes und wichtigstes Argument gegen eine ersatzlose Abschaffung der GRV in der Bundesrepublik Deutschland ist deren faktische Unmöglichkeit durch die Regelungen des Grundgesetzes. In Kapitel 3 wurde bereits angesprochen, daß eine Abschaffung der GRV einer Enteignung der Beitragszahler und Rentenempfänger im Sinne des Art. 14 GG gleichkäme, die nur bei einer Entschädigung zulässig wäre.⁴⁹ Eine Entschädigung käme aber einem Ersatzsystem gleich: Mit den Entschädigungszahlungen könnten die bisherigen GRV-Mitglieder private Versicherungsverträge abschließen oder von Zinsen und Kapital leben. Das bisher praktizierte Umlageverfahren der GRV würde somit in ein Kapitaldeckungsverfahren umgewandelt, indem man die erworbenen Rentenansprüche in Form von Entschädigungszahlungen kapitalisierte. Die mit einer Entschädigung verbundene Doppelbelastung der Erwerbsbevölkerung während der Zeit, die notwendig wäre, um die Entschädigungszahlungen aufzubringen, sei hier nur nochmals kurz erwähnt.⁵⁰

5.3.1.2 Änderung des Finanzierungsverfahrens?

Bei den Ausführungen zu einer eventuellen Abschaffung der GRV in der Bundesrepublik Deutschland wurde deutlich gemacht, daß dies faktisch einer Enteignung gleichkäme, die nach den Vorschriften des Grundgesetzes nur bei Zahlung einer Entschädigung möglich wäre. Solche Entschädigungsleistungen würden de facto eine Änderung des Finanzierungsverfahrens im Hinblick auf bereits erworbene Ansprüche darstellen: Das Umlageverfahren der GRV würde durch Kapitalisierung der Ansprüche in ein Kapitaldeckungsverfahren umgewandelt. Diejenigen, die bis zum Zeitpunkt der Abschaffung noch keine Ansprüche erwirtschaftet hätten, würden ganz aus dem System der staatlichen Versicherung gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod ausgeschlossen.⁵¹ An dieser Stelle ist zu fragen, ob ein solcher Ausschluß gesellschaftlich erwünscht ist. Sind die Personen, die bereits Ansprüche gegen die GRV erwirtschaftet haben, risikoneutral, so sind sie indifferent zwischen einer Weiterführung des Umlageverfahrens der GRV und einer Änderung des Finanzierungsverfahrens durch Entschädigungsleistungen, sofern in den Zahlungen alle erwirtschafteten Ansprüche berücksichtigt werden.⁵² In der Gruppe der bis dato nicht Anspruchsberechtigten wären die Meinungen ge-

49 Vgl. dazu Ruland, F., Langfristig erzielbare Leistungen aus der Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, o. J. (1989), S. 597 ff.

50 Für eine ausführlichere Analyse dieser Problematik vgl. 3.2.2.

51 Damit fallen sie jedoch nicht ganz aus dem System staatlicher sozialer Sicherung heraus, da die besagten Risiken zumindest teilweise auch durch Sozialhilfeleistungen gedeckt werden können.

52 Das ist keinesfalls selbstverständlich. Es könnte beispielsweise argumentiert werden, daß Entschädigungsleistungen nur für solche Ansprüche zu erbringen sind, die durch Beiträge zur GRV erwirtschaftet wurden, und daß Nicht-Beitragszeiten (vgl. 2.3.2.2) bei der Entschädigungsberechnung nicht zu beachten sind. Solche Überlegungen sind aber für den Fortgang der Überlegungen nicht weiter von Bedeutung. Bei einer Indifferenz zwischen Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren muß angenommen werden, daß die Wahrscheinlichkeit, für bzw. gegen den Erhalt der umlagefinanzierten GRV zu stimmen, 0,5 beträgt. Der Erwartungswert für das Abstimmungsergebnis in der Gruppe der Anspruchsberechtigten ist somit ein „unentschieden“.

spalten: Durch eine Aufhebung der GRV entfielen sämtliche Umverteilungen, die bisher durch die GRV vorgenommen werden. Folglich würden diejenigen, die aus der GRV Begünstigungen zu erwarten hätten, für deren Erhalt, und diejenigen, die Nettozahler der bisherigen GRV wären, für deren Abschaffung stimmen. Die Entscheidung über eine Änderung des Finanzierungsverfahrens durch eine Abschaffung der GRV fiel somit nicht in der Gruppe der Leistungsempfänger, sondern ausschließlich in der Gruppe künftiger Beitragszahler. Aussagen über das Ergebnis der Abstimmung in dieser Gruppe können allerdings nicht getroffen werden, solange die Zusammensetzung und die Beitrags- und Leistungserwartungen in dieser Gruppe nicht bekannt sind.

In der gesellschaftlichen Diskussion ist umstritten, ob es „angebracht“ sei, bestimmte Personengruppen aus der staatlichen Versicherung gegen Alter, Invalidität und Tod zu entlassen oder auszuschließen. Vielfach wird dagegen das Argument vorgebracht, die betreffenden Personen entzögen sich damit der Solidarität des „Generationenvertrages“. Dieses Argument hat aus ökonomischer Sicht wenig Schlagkraft. Neben der zweifelhaften Existenz und Bindungswirkung des Generationenvertrages wäre bei einer Abschaffung der GRV vor allem zu beachten, daß die Entschädigungsleistungen für die bisher Versicherten nicht einem vorhandenen Kapitalstock entnommen werden könnten, sondern in irgendeiner Form von der Gesellschaft aufgebracht werden müßten. Eine generelle Steuererhöhung würde alle Steuerpflichtigen an der Finanzierung beteiligen, d. h. auch diejenigen, die Entschädigungsleistungen erhalten. Das würde aber im Endeffekt die Entschädigungsleistungen vermindern. Ist dies nicht erwünscht, so müßten ausschließlich die bisher nicht Versicherten und Beitragszahler mit einer Sondersteuer zur Finanzierung der Abschaffung der GRV belastet werden. Das entkräftet jedoch das oben verwendete Argument, die bisher nicht Versicherungspflichtigen würden aus der Solidarität des Generationenvertrages entlassen: Ihnen würde sogar eine Doppelbelastung insofern aufgebürdet, als sie nicht nur die Entschädigungszahlungen für die Anspruchsberechtigten finanzieren müßten, sondern auch noch - auf privater Basis - selbst Vorsorge gegen die bisher in der GRV versicherten Risiken betreiben müßten.⁵³ Diese Doppelbelastung macht es allerdings sehr fraglich, ob sich eine Änderung des Finanzierungsverfahrens durch eine Abschaffung der GRV überhaupt durchsetzen ließe: Nur wenn die Belastungen als Nettozahler einer umlagefinanzierten GRV bei einer Mehrheit in der Gruppe der nicht Anspruchsberechtigten die Doppelbelastung nach einer Abschaffung der GRV übersteigen, ist eine gesellschaftliche Mehrheit für eine Abschaffung der GRV und die damit verbundene Änderung des Finanzierungsverfahrens möglich.

Ansätze zur Änderung des Finanzierungsverfahrens der GRV existieren in einer großen Bandbreite. Das Umlageverfahren und das Kapitaldeckungsverfahren sind lediglich Extrempunkte eines Kontinuums möglicher Mischformen der Finanzierung. Die in der Diskussion

53 Vgl. Reisen, H., a. a. O.

befindlichen Alternativen stimmen insofern überein, als sie nur dann als akzeptabel erachtet werden, wenn alle bisher im Umlageverfahren der GRV Versicherten auch weiterhin Mitglieder des alternativ finanzierten Rentensystems bleiben.⁵⁴ Die Alternativen zum derzeit praktizierten Umlageverfahren der GRV in der Bundesrepublik Deutschland können verkürzt als

- teilweise kapitalgedecktes Verfahren (TKDV), wobei der kapitalgedeckte Anteil größer als null und kleiner als eins sein muß, ansonsten aber keinen Einschränkungen unterliegt, und
- vollständiges Kapitaldeckungsverfahren (VKDV)

beschrieben werden. Die Auswirkungen, die ein TKDV oder ein VKDV - im Vergleich zum derzeit praktizierten Umlageverfahren - auf den Kapitalstock der Bundesrepublik Deutschland hat, wurden in Kapitel 2 hinreichend erläutert.⁵⁵ Es ist zu beachten, daß weder ein TKDV noch ein VKDV - isoliert betrachtet - in der Lage ist, die derzeit praktizierte Umverteilung in der GRV und die daraus resultierenden Allokationsverzerrungen und negativen Anreizwirkungen aufzuheben.⁵⁶ Solange die GRV unter staatlicher Kontrolle steht und Zwangsversicherung ist, besteht für die Politiker ein Anreiz, die Beiträge zur GRV so umzuverteilen, daß ihnen die Stimmengewinne durch die Umverteilung die Stimmenverluste der Nettozahler mindestens aufwiegen. Den deutlichsten Beweis dafür liefert Singapur, dessen Central Provident Fund ein immenses Umverteilungssystem ist, das keineswegs gängigen Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht.⁵⁷ Aber auch in der Geschichte der GRV der Bundesrepublik Deutschland finden sich genügend Beweise, daß eine kapitalgedeckte Rentenversicherung in staatlicher Hand keinesfalls ein Garant für individuelle Beitragsäquivalenz ist: So wurde beispielsweise die erste Rentnergeneration nach der Einführung Bismarcks *Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung*, aus dem Reichszuschuß, d. h. letztendlich aus Steuermitteln, alimentiert. In späteren Phasen wurde der Kapitalstock für die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus mißbraucht, was für sich genommen durchaus ein ehrenwertes politisches Ziel sein mag, mit den Zielen der Rentenversicherung aber nur sehr wenig zu tun hat. Will man Umverteilung und die damit verbundenen Allokationsverzerrungen vermeiden, so ist der Übergang zu einem TKDV oder einem VKDV alleine nicht der richtige Weg, da das Finanzierungsverfahren die Möglichkeit zur Umverteilung nicht beeinflußt: Es ist der staatliche Zwang zur Mitgliedschaft, der Regulierungen mit distributiven Wirkungen ermöglicht, wie sie

54 Manche Vorschläge gehen sogar noch weiter und verlangen eine Einbeziehung der bisher nicht Versicherungspflichtigen in das System der staatlichen sozialen Sicherung; vgl. o. V., SPD will einheitliches Rentensystem, in: Handelsblatt Nr. 55 vom 17. März 1995, S. 4. Das ist jedoch kein speziell auf alternativ finanzierte Rentensysteme zugeschnittener Vorschlag: Von Zeit zu Zeit wird in politischen Debatten immer wieder der Ruf laut, den Kreis der Versicherten in der GRV der Bundesrepublik Deutschland - ohne anderweitige Reformen - auf die gesamte (Wohn-)Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland auszudehnen.

55 Vgl. 2.2.4.

56 Vgl. 2.2 und 2.3. Das Mißverständnis, in einem kapitalgedeckten Rentensystem würde nicht umverteilt, hält sich leider immer noch; vgl. beispielsweise Marchand, M./Pestieau, P., a. a. O., S. 442. Daß dem nicht so ist, wurde bei den Ausführungen über das singapurische Rentensystem gezeigt; vgl. 4.3.

57 Vgl. 4.3.

heute in der umlagefinanzierten GRV der Bundesrepublik Deutschland, aber auch im vollständig kapitalgedeckten Central Provident Fund in Singapur und in gemischt finanzierten Systemen, wie beispielsweise in Großbritannien⁵⁸, vorzufinden sind.

Die bisherigen Überlegungen zu einer Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf ein TKDV oder ein VKDV sind komparativ-statistischer Natur. Sie machen die Probleme, die bei einer Umstellung in einem dynamischen Prozeß entstehen, nicht ausreichend deutlich. Für eine Beurteilung der dynamischen Wirkungen einer Änderung des Finanzierungsverfahrens der GRV kann zum einen auf die obigen Ausführungen im Hinblick auf eine Doppelbelastung der Erwerbsbevölkerung verwiesen werden. Zum anderen ist es aber auch wichtig, Rückschlüsse aus dem Umfang der beabsichtigten Umstellung zu ziehen. So fällt die Doppelbelastung während der Umstellungsphase um so geringer aus, je geringer der Anteil der GRV ist, der zukünftig kapitalgedeckt arbeiten soll. Das bedeutet nicht anderes, als daß teilkapitalgedeckte Rentensysteme eine einfacher umzusetzende Reformmaßnahme darstellen als die Umstellung der GRV auf ein VKDV. Die Probleme, die sich aus einer Änderung des Finanzierungsverfahrens der GRV auf ein VKDV ergäben, lassen sich am ehesten an der Summe ermesen, die für ein solches Vorhaben aufgebracht werden müßte. Abschätzungen des für ein VKDV notwendigen Deckungskapitals existieren für die GRV der Bundesrepublik Deutschland von Grohmann⁵⁹ und - auf aktuelleren Daten basierend - von Müller/Roppel.⁶⁰ Müller/Roppel beschränken zwar ihre Berechnungen auf die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, so daß Sonderträger der GRV, d. h. die Bahnversicherungsanstalt, die Seekasse und die knappschaftliche Rentenversicherung, nicht berücksichtigt werden; die Ergebnisse für diesen größten Zweig der GRV in der Bundesrepublik Deutschland reichen aber völlig aus, um die Problematik zu verdeutlichen: Auf der Datenbasis von 1988 kommen Müller/Roppel zu einem bei einem VKDV notwendigen Deckungskapital von bis zu 11,6 Billionen DM.⁶¹ Unter Berücksichtigung der Sonderträger der GRV und steigender Lebenserwartung und damit c. p. längerer Rentenbezugsdauer fiel der Betrag heute noch weit höher aus. Vergleiche mit gängigen Wirtschaftsindikatoren verdeutlichen: Das für die Durchführung eines VKDV notwendige Deckungskapital überstiege in der Summe das Bruttosozialprodukt, das Bruttoinlandsprodukt und ähnliche Indikatoren um ein Mehrfaches. Würde dieser Betrag explizit als Staatsschuld

58 Vgl. 4.2.

59 Vgl. Grohmann, H., Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren notwendigen Deckungskapitals - Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: Felderer, B. (Hrsg.), Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, Berlin 1987, S. 67 ff.

60 Vgl. Müller, H.-W./Roppel, U., Eine Abschätzung des Kapitalbedarfs bei einer vollständigen Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 202, Berlin 1990, S. 425 ff.; Müller, H.-W./Roppel, U., Lösung demographisch bedingter Probleme der Alterssicherung durch Kapitaldeckung?, in: Acta Demographica, Vol. 1 (1990), S. 107 ff.

61 Vgl. Müller, H.-W./Roppel, U., Eine Abschätzung ..., a. a. O., S. 433 f. Bei alternativen Rechnungszinssätzen und Verhaltensannahmen sinkt der Betrag auf ca. 4,6 Billionen DM.

ausgewiesen, stiege die gesamte Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland⁶² um mindestens 200%.⁶³

Ein zusätzliches Kapitalangebot in zweistelliger Billionenhöhe, das durch die Umstellung auf ein VKDV an den Kapitalmarkt käme, riefte außerdem Zinssenkungen hervor, deren Beurteilung von der konjunkturellen Situation zu dem Zeitpunkt abhinge, in dem die Umstellung vorgenommen würde: Träte das zusätzliche Kapitalangebot in einer Phase konjunkturellen Abschwungs an den Markt, könnten durch die damit induzierten Zinssenkungen Investitionen angeregt und ein die wirtschaftliche Entwicklung stabilisierender Impuls gegeben werden. In einer Aufschwungsphase hingegen würde das zusätzliche Kapitalangebot destabilisierend wirken.⁶⁴

Es bleibt festzuhalten, daß ein VKDV als Reformvorschlag für die GRV in der Bundesrepublik Deutschland kaum Chancen hat, verwirklicht zu werden: Das dafür erforderliche Deckungskapital würde mehreren Generationen eine Doppelbelastung auferlegen. Zudem wurden schlechte Erfahrungen mit kapitalgedeckten Rentensystemen gemacht: In staatlicher Hand ist der Kapitalstock ein ständiger Anreiz für Politiker, diesen für rentenversicherungsfremde Zwecke zu mißbrauchen.⁶⁵ Weiterhin hält Browning fest:

„Even in the unlikely event that the government does act to decrease reliance on an unfunded system in the near future, that policy will not be binding on the population of the twenty-first century.“⁶⁶

Die Bereitschaft, einen Kapitalstock aufzubauen, der das Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland um ein Mehrfaches übersteigt, dürfte daher eher gering sein. Die Chancen für die Umsetzbarkeit eines TKDV scheinen zwar besser als die eines VKDV zu sein; berücksichtigt man jedoch, daß selbst bei einer nur zehnprozentigen Kapitaldeckung immer noch rund eine Billion DM aufzubringen wären, unterscheidet sich der Vorschlag einer Teilkapitaldeckung nur noch graduell von dem eines VKDV. Die Änderung des Finanzierungsverfahrens muß demnach - ebenso wie die Abschaffung der GRV - als in der aktuellen Situation nicht durchführbar bezeichnet werden.⁶⁷

62 Von Bund, Ländern und Gemeinden.

63 Vgl. o. V., Staatsverschuldung, in: Handelsblatt Nr. 251 vom 29./30. Dezember 1995, S. 4.

64 Vgl. dazu auch 2.4.

65 So wurde in Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit den Mitteln der Rentenversicherung Wohnungsbaupolitik betrieben. Diese Zweckentfremdung ist heute im singapurischen Rentensystem - dem kapitalgedeckten Central Provident Fund - ebenfalls zu beobachten.

66 Browning, E. K., The politics ..., a. a. O., S. 204.

67 Trotzdem - oder gerade deshalb? - hält die EG-Kommission fest:

„Eine stärkere Tendenz zur Errichtung von Kapitaldeckungsverfahren zur Finanzierung der Renten kann als langfristige Kapitalquelle gesehen werden und folglich als Mittel zur Förderung eines schnelleren Wachstums“; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Bericht der Kommission: Die soziale Sicherheit in Europa 1993, Brüssel 1994, S. 96.

5.3.1.3 Förderung von Konkurrenzbeziehungen?

Eine weitere Möglichkeit, systemändernd in die GRV einzugreifen, stellt die Förderung von Konkurrenzbeziehungen in der GRV dar. Dabei sind graduelle Unterschiede denkbar. Zwei Möglichkeiten, die hier einer näheren Betrachtung unterzogen werden sollen, sind die Förderung des Wettbewerbs unter den bestehenden Trägern der GRV und die Zulassung neuer Anbieter in diesem Bereich. In beiden Fällen wäre den Trägern der GRV ihr gesetzliches Gebiets- bzw. berufsspezifisches Zwangsmonopol zu entziehen. Außerdem müßte den Trägern der GRV und eventuellen neuen Anbietern am Rentenversicherungsmarkt die Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf Beiträge und Leistungen übertragen werden: Solange der Versicherungsumfang und die Versicherungskonditionen bundesweit einheitlich festgeschrieben sind⁶⁸, kann alleine durch eine „Entmonopolisierung“ kein Wettbewerbsprozeß zustande kommen. Nur die Möglichkeit, die Versicherungskonditionen frei zu wählen, würde sowohl den Anbietern als auch den Nachfragern der Rentenversicherung ermöglichen, Vorteile zu nutzen und das ökonomische Ergebnis zu optimieren.

Die Förderung des Wettbewerbs unter den bestehenden Trägern der GRV könnte zu einer erhöhten Effizienz der Bürokratie, d. h. einer kostengünstigeren Produktion, und damit zu sinkenden Beiträgen führen. C. p. ist daher mit einer Unterstützung dieses Vorschlages durch die Versicherten zu rechnen. Innerhalb der GRV-Bürokratie fiele das Meinungsbild zu diesem Vorschlag sicher geteilt aus: Die Angestellten und Arbeiter, die selbst Mitglied der GRV-Bürokratie und in der GRV versichert sind, würden einen Vorteil aus den sinkenden Beiträgen ziehen, müßten aber zugleich auf einen ineffizienten Mitteleinsatz verzichten, der ihnen Nutzenmaximierung garantiert.⁶⁹ Allerdings wäre diese Entwicklung nur wenig wahrscheinlich, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen der GRV unverändert weiterbestünden. Insbesondere der VDR könnte bei einer Aufhebung der gebiets- und berufsspezifischen Versicherungsmonopole und einer Übertragung der Gestaltungsfreiheit an die Träger der GRV die Rolle eines Koordinators übernehmen, wodurch der Einsatz von Wettbewerbsparametern wie Preis, Service etc. in Frage gestellt würde.⁷⁰ Durch die begrenzte Zahl der Anbieter würde eine Koordination zudem erleichtert. Das angestrebte Ziel der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Trägern der GRV könnte dann nicht erreicht werden. Aber selbst eine Abschaffung des VDR könnte eine Koordination des Marktverhaltens nicht verhindern. Durch die in jahrzehntelanger Zusammenarbeit aufgebauten Beziehungen zwischen den Trägern der GRV - sei es im Verband oder in direktem gegenseitigem Kontakt - könnte eine Abstimmung der Verhaltensweisen und somit ein Lahmlegen des Wettbewerbs ebenso erreicht werden. Die logisch notwendige Konsequenz daraus wäre, den Trägern der GRV nicht nur den Wettbe-

68 Mit Ausnahme der Sonderträger; so wird beispielsweise von der knappschaftlichen Sozialversicherung ein Gesamtbeitrag für alle dort versicherten Risiken, d. h. auch Krankheit, erhoben.

69 Vgl. 3.3.

70 Der VDR nimmt heute schon bestimmte Querschnittsfunktionen - wie z. B. die Erstellung von Verbandsstatistiken und die Verbreitung von Informationen - für die Träger der GRV wahr.

werb untereinander zu ermöglichen, sondern durch ein Kooperationsverbot und eine Mißbrauchsaufsicht diesen auch zu gewährleisten.

Eine Mißbrauchsaufsicht wäre allerdings wiederum mit einigen Schwierigkeiten verbunden: Der Nachweis der Kollusion und des Machtmißbrauchs kann oft nur schwer geführt werden.⁷¹ Das Vergleichsmarktkonzept wäre im nationalen Rahmen aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten kaum anwendbar⁷², und internationale Vergleiche würden meist daran scheitern, daß in anderen Ländern auf dem Rentenversicherungsmarkt kein Wettbewerb herrscht.⁷³ Eine Möglichkeit, für die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu sorgen, wäre die Förderung von Außenseiterwettbewerb. In erster Linie wäre dabei an private Anbieter von Rentenversicherungsleistungen zu denken, die durch ein differenziertes Beitrags- und Leistungsangebot dazu beitragen könnten, den Wettbewerb am Rentenversicherungsmarkt zu aktivieren. Eine möglichst weitgehende Differenzierung gemäß den Versichertenpräferenzen könnte sich aber nur dann entwickeln, wenn die Anbieter am Rentenversicherungsmarkt von sozialpolitischen Aufgaben befreit würden, d. h., wenn nicht mehr umverteilt würde.⁷⁴ Eine Umverteilungslosigkeit vermiede die allokativen Verzerrungen, die durch die bisherige Form der Regulierung der GRV bestehen.⁷⁵ Ein Wettbewerbsprozeß, der die Anbieter zwänge, sich an den Versichertenpräferenzen zu orientieren, könnte sich etablieren. Um Einschränkungen des Wettbewerbs durch das Verhalten der Marktteilnehmer zu vermeiden, wäre allerdings auch in dieser Situation die Einbeziehung des Rentenversicherungsmarktes in den Geltungsbereich des Wettbewerbsrechts anzuraten.

Eine explizite Änderung des Finanzierungsverfahrens wäre bei einer Wettbewerbsförderung nicht notwendig, wenn das bisher umverteilende Umlageverfahren auf einer beitragsäquivalenten Basis durchgeführt wird: Anbieter, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten, könnten dann Renditen erwirtschaften, die sich an den Kapitalmarktzinsen orientieren würden, während Anbieter, die nach dem Umlageverfahren arbeiten, eine Verzinsung erreichen könnten, die sich am Bevölkerungswachstum orientieren würde. Da in der aktuellen Situation der GRV letztere sicherlich niedriger ausfiele als erstere, würden Anbieter, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten, bevorzugt. Das impliziert entweder einen Beitragsausfall

71 Vgl. dazu beispielsweise Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart 1993, S. 258 ff.

72 Vgl. 4.1.

73 Selbst auf Rentenversicherungsmärkten, die dem Grundsatz nach wettbewerblich organisiert sind - wie beispielsweise der chilenische - werden bestimmte Wettbewerbsparameter nicht eingesetzt, so daß ein Vergleich nur bedingt möglich wäre; vgl. 4.4.

74 Ohne die Aufhebung dieser Einschränkung wäre nur sehr begrenzt Wettbewerb denkbar. Eine Aufhebung der „Umverteilungspflicht“ nur für die Newcomer würde zu unerwünschten Konsequenzen führen: Die Newcomer könnten den bisherigen Nettozahlern der Umverteilung günstigere Konditionen bieten, was deren Austritt aus der Mitgliedschaft bei den etablierten Trägern der GRV zur Folge hätte; diesen blieben dann nur noch die Nettoempfänger der Umverteilung. Die Konsequenz wäre, daß ihr Geschäftsbetrieb nur bei erhöhten Beiträgen oder niedrigeren Leistungen aufrecht erhalten werden könnte.

75 Vgl. 2.2.

bei den umlagefinanzierten Versicherungen oder den Zwang, das Finanzierungsverfahren auf Kapitaldeckung umzustellen. Die Probleme, die sich dabei ergeben, wurden bereits diskutiert und sollen an dieser Stelle nicht nochmals aufgegriffen werden.⁷⁶

Da die Förderung des Wettbewerbs in der GRV von den Versicherten aus den oben dargestellten Gründen unterstützt werden würde⁷⁷, hängt die Durchsetzbarkeit dieses Reformvorschlags von der Unterstützung bzw. dem Widerstand durch die Politiker, die Interessengruppen und die Bürokratie ab. Berücksichtigt man, daß nach den Ausführungen in Kapitel 3 die Politiker entweder die Position des Medianwählers beziehen⁷⁸ oder Interessengruppen unterstützen, kann an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen zur Position der Politiker verzichtet werden.

Die in diesem Zusammenhang agierenden Interessengruppen wären noch schwieriger identifizierbar als diejenigen, die im gegebenen institutionellen GRV-Rahmen agieren: Ließe man Außenseiterkonkurrenz zu, träten auch noch die Verbände (potentieller) privater Rentenversicherer als Interessengruppen auf.⁷⁹ Außerdem wäre zu berücksichtigen, daß - im Rahmen des europäischen Binnenmarktes - auch ausländische Anbieter auftreten, sich zu Verbänden zusammenschließen und Einfluß auf die rentenversicherungsrechtliche Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland nehmen könnten.⁸⁰ Ob die daraus resultierende stärkere Interessenvielfalt in der GRV die Politiker zu einer Wettbewerbsförderung auf dem Rentenversicherungsmarkt bewegen könnte oder ob weitere Wettbewerbsbeschränkungen zu erwarten wären, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Es läßt sich aber festhalten, daß die Interessenvertreter der Newcomer auf jeden Fall eine Marktöffnung befürworten würden, sofern sich ihnen dadurch Verdienstchancen eröffneten. Ob sie auch in der Folge für den Wett-

76 Vgl. 5.3.1.2.

77 Hier muß davon ausgegangen werden, daß der Versicherte die Alternative, d. h. die Wettbewerbslösung mit all ihren Auswirkungen, in seinem rational beschränkten Informationskalkül auch wahrnimmt. Ansonsten wäre die Unterstützung durch die Versicherten nicht sicher gegeben.

78 Dies gilt nicht bei mehrgipfligen Präferenzen, Wählerloyalität etc.; vgl. Mueller, D., *Public Choice II*, Cambridge University Press 1989, Part II und III. Auf diese Spezialfälle soll jedoch hier nicht näher eingegangen werden.

79 Wie beispielsweise der Verband der Lebensversicherungs-Unternehmen e.V. oder der Verein Deutscher Lebensversicherer.

80 Dabei ist zu beachten, daß im Bereich sozialer Sicherung auf europäischer Ebene keine Rechtsangleichung angestrebt wird. Vgl. dazu Acker, S., *Die Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union*, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, o. J. (1994), S. 16 ff.; *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1971, Nr. L 149; *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1972, Nr. L 74; Bokeloh, A., *Koordinierung der Sozialrechtssysteme in der Europäischen Gemeinschaft unter dem Gesichtspunkt der Freizügigkeit*, in: *Die Angestelltenversicherung*, Vol. 42 (1995), S. 100 ff.; Bornhöft, S., *Die europäische Sozialunion: Begriff, Entwicklung, Perspektiven*, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kaiserslautern* Nr. 06-95, Kaiserslautern 1995, S. 27 ff.; Dederer, R./Diekmann, C./Schulz-Weidner, W., *Bedeutung der Europäischen Sozialpolitik*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1995), S. 339 ff.; *Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission* (Hrsg.), *Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union* (Weissbuch), Luxemburg 1994, S. 11 ff.; Glombik, M., *Gesetzliche Rentenversicherung im EG-Binnenmarkt*, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, o. J. (1993), S. 8 ff.

bewerbserhalt eintreten würden, muß angesichts der bei einer Kartellisierung bzw. Kooperation erreichbaren Monopolgewinne bezweifelt werden.

Über die Einstellung der Bürokratie zu diesem Reformvorschlag kann zwar, wie oben geschehen, gemutmaßt werden. Das Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung von Roland Berger & Partner International Management Consultants, das vom VDR in Auftrag gegeben wurde⁸¹, macht solche Mutmaßungen jedoch überflüssig, da darin klar Position zu einer möglichen Wettbewerbslösung bezogen wird: Roland Berger & Partnern wurde einerseits untersagt, bei den Reformvorschlägen einen „Königsweg“ aufzuzeigen⁸², eine Wettbewerbslösung wurde andererseits als mögliche Alternative zur heutigen GRV explizit ausklammert.⁸³

Die Chancen für die Umsetzung des Reformvorschlags „Förderung von Konkurrenzbeziehungen“ sind folglich aus theoretischer Sicht kaum zu beurteilen. Die Praxis der GRV liefert dafür bessere Anhaltspunkte. So haben sich die Träger der GRV und der VDR 1995 konsequent gegen die Ausweitung berufsständischer Versorgungswerke gewandt.⁸⁴ Dieser Widerstand hat in den Neuregelungen des SGB VI bereits seinen Niederschlag gefunden.⁸⁵ Vor diesem Hintergrund müssen die Chancen für die Verwirklichung des Reformvorschlages „Förderung von Konkurrenzbeziehungen“ als eher gering beurteilt werden.

5.3.1.4 Aufhebung der Einkommensbezogenheit?

In Kapitel 2 wurde deutlich gemacht, daß in der GRV der Bundesrepublik Deutschland die Einkommensbezogenheit eine besondere Rolle spielt:

- Die Beiträge zur GRV werden als prozentualer Anteil des Erwerbseinkommens der Versicherten erhoben, so daß - dem Grundsatz nach - derjenige, der mehr verdient, einen höheren Beitrag leisten muß. Die Beitragsbemessungsgrenze (BBG) relativiert diese Sicht der Dinge. Für Einkommen oberhalb der BBG besteht keine Beitragspflicht, so daß mit dem Überschreiten der BBG die Beiträge der Versicherten - relativ gesehen⁸⁶ - abnehmen, was regressive Wirkungen verursacht.
- Die Rentenleistungen der GRV werden beitrags- und damit einkommensbezogen gewährt. Dem Grundsatz nach gilt: Wer mehr Beiträge gezahlt hat, d. h., wer während seines Er-

81 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten, a. a. O.

82 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten, a. a. O., S. 1 f.

83 Vgl. Roland Berger & Partner, Organisationsgutachten, a. a. O., S. 422.

84 Vgl. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA; Hrsg.), BfA-Mitteilungen Nr. 6/94 vom 18. November 1994, Blatt 7 f.; Standfest, E., Aktuelle Probleme der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1995), S. 312 f.; VDR (Hrsg.), VDR-Geschäftsbericht für das Jahr 1994, Frankfurt 1995, S. 33.

85 Vgl. *Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* vom 15. Dezember 1995; Ruland, F., Der Entwurf des 2. SGB-VI-Änderungsgesetzes, in: VDR (Hrsg.), Aktuelles Presse-seminar des VDR vom 30./31. Oktober 1995 in Würzburg, Frankfurt 1995, S. 50 ff.

86 Als Bezugspunkt muß dann das Gesamt-, nicht das beitragspflichtige Einkommen gewählt werden.

werbslebens ein höheres Einkommen hatte, erhält höhere Rentenleistungen. Dieser Grundsatz wird zum einen durch die BBG durchbrochen: Durch die BBG existiert implizit auch eine Rentenleistungsgrenze. Zum anderen wird von diesem Grundsatz aber auch durch die Anrechnung von Nicht-Beitragszeiten abgewichen.⁸⁷ Diese Zeiten sind nicht durch Beiträge gedeckt, werden aber bei der Rentenberechnung wie Beitragszeiten behandelt.⁸⁸ Daraus ergeben sich Distributionswirkungen, die nicht immer im Einklang mit dem Zielkatalog der GRV stehen.

- Im Bereich der Nicht-Rentenleistungen existiert ebenfalls eine Einkommensbezogenheit. So steigt die Zuzahlungspflicht zu Rehabilitationsmaßnahmen mit dem Einkommen. Es existiert aber eine Zuzahlungsgrenze, die regressive Wirkungen verursacht.⁸⁹

Die in diesem Zusammenhang nachgewiesenen Zielverfehlungen werfen die Frage nach der Adäquanz der Einkommensbezogenheit von Beiträgen zur GRV und Leistungen der GRV auf.⁹⁰ Bei der Beantwortung dieser Frage ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß die Einkommensbezogenheit selbst nicht Ursache der aus ökonomischer Sicht bedenklichen Wirkungen ist, sondern ihre Aufhebung, zum einen in Form der Beitragsbemessungs- bzw. Zuzahlungsgrenze und zum anderen in Form der Anerkennung von Nicht-Beitragszeiten. Ohne die BBG wäre das gesamte Erwerbseinkommen der GRV-Mitglieder beitragspflichtig und der proportionale Beitragstarif auf das gesamte Erwerbseinkommen der Versicherten anwendbar; die Verteilungswirkungen wären dann neutral. Bei der Zuzahlungspflicht zur Rehabilitation ist die Problematik etwas anders gelagert, da die Höhe der Zuzahlung nicht auf einem durchgehend proportionalen Tarif beruht, sondern Einkommensklassen bestehen: Innerhalb dieser ist der Zuzahlungstarif jeweils proportional, an den „Klassengrenzen“ kommt es zu progressiven Beitragssprüngen, die c. p. redistributiv wirken, während die Zuzahlungsgrenze regressive Wirkungen zur Folge hat. Der regressive Charakter der (begrenzten) Anrechenbarkeit von Nicht-Beitragszeiten als rentensteigernde Zeiten soll an dieser Stelle als bekannt vorausgesetzt und nicht nochmals behandelt werden.⁹¹ Folglich sind nicht die Einkommensbezogenheit, sondern die Abweichungen vom direkten Einkommensbezug bei Beiträgen⁹², Renten und Nicht-Rentenleistungen Ursache der allokativen Verzerrungen und Verfehlungen distributiver Zielsetzungen. Aus dieser Sicht wäre eine konsequentere Einkommensbezogenheit anzuraten.

Trotzdem wird die Einkommensbezogenheit über einen konkreten Reformvorschlag immer wieder in Frage gestellt: die Grundrente. Im Hinblick auf deren Definition gibt es einige Mißverständnisse:

87 Vgl. 2.3.2.2.3.

88 Mit Einschränkungen, die in 2.3.2.2.3 erläutert wurden.

89 Vgl. 2.3.2.2.4.

90 Vgl. 2.3.2.

91 Vgl. dazu 2.3.2.2.3.

92 Vgl. ASU (Hrsg.), a. a. O., S. 12.

- Das System einer Grundrente wird oft mit einem Volksrentensystem, das die gesamte (Erwerbs-)Bevölkerung umfaßt, gleichgesetzt. Diese vermeintliche Identität ist zwar in der internationalen Praxis der Rentenversicherung durchaus anzutreffen: So ist beispielsweise das britische Grundrentensystem zugleich ein Volksrentensystem, das alle Beschäftigten zur Mitgliedschaft verpflichtet.⁹³ Eine solche Übereinstimmung ist jedoch nicht zwangsläufig. Die Grundrente ist allein dadurch definiert, daß sie den Versicherten einen einheitlichen Betrag bei Renteneintritt bereitstellt.⁹⁴ Eine subjektive Selektivität ist in einem Grundrentensystem ebenso möglich wie im derzeitigen System der bundesdeutschen GRV.
- Das Grundrentensystem wird zuweilen mit der Aufgabe der Einkommensbezogenheit gleichgesetzt. Eine solche Einschränkung ist nicht notwendig. Durch einen für alle Versicherten gleichen Rentenzahlbetrag würde die Einkommensbezogenheit der Rentenleistungen aufgegeben. Die Einkommensbezogenheit der Beiträge muß dabei nicht zwangsläufig aufgegeben werden. So werden beispielsweise im britischen Grundrentensystem die Beiträge nach Lohnklassen differenziert erhoben, wobei nach dem Grundsatz verfahren wird: Wer mehr verdient, zahlt mehr.⁹⁵ Lediglich der Vorschlag, die Grundrente nicht über Beiträge, sondern über den Bundeshaushalt, d. h. über Steuern, zu finanzieren, würde die Einkommensbezogenheit auch auf der Finanzierungsseite aufheben.⁹⁶

Somit müßte ein Grundrentensystem, das die Einkommensbezogenheit der Beiträge und Leistungen der GRV aufheben soll, durch eine Finanzierung über (nicht zweckgebundene) Steuermittel und ein einheitliches Leistungsniveau bei Renteneintritt definiert werden. Ein solches System ist es auch, das in der Bundesrepublik Deutschland mitunter für hitzige Diskussionen sorgt.⁹⁷ Insbesondere die Höhe der in einem solchen System zu gewährenden Leistungen ist stark umstritten. Während liberale Kreise eine Grundrente fordern, die lediglich ein Existenzminimum abdeckt, wird dieser Vorschlag von deren Gegnern bekämpft, indem entweder die Notwendigkeit eines Grundrentensystems grundsätzlich angezweifelt⁹⁸ oder statt eines Existenzminimums ein höherer Mindeststandard gefordert wird. Was jedoch ein angemessener Mindeststandard oder auch ein Existenzminimum ist, stellt eine Entscheidung politischer Natur dar und entzieht sich einer ökonomischen Beurteilung:

93 Vgl. 4.2.2.

94 Dieses Kriterium ist im britischen Grundrentensystem nur bedingt erfüllt, da die Grundrentenleistungen in der Form beitragsabhängig sind, daß nur derjenige die volle Grundrente erhält, der mindestens 90% seines Erwerbslebens mit Beitragsleistungen (qualifying years; vgl. 4.2.2) belegen kann. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, wird nur eine gekürzte Grundrente gezahlt.

95 Vgl. 4.2.2.

96 Würde die Grundrente - zumindest teilweise - über die Einkommensteuer finanziert, wäre auch dann noch ein Einkommensbezug konstruierbar.

97 Vgl. beispielsweise ASU (Hrsg.), a. a. o.; Schmähl, W., Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung, in: Thiemeyer, T. (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, Berlin 1988, S. 83 ff.; Thompson, L. H., The social security reform debate, in: Journal of Economic Literature, Vol. 21 (1983), S. 1425 ff.; Vaubel, R., Reforming social security for old age, in: Giersch, H. (Hrsg.), Reassessing the role of government in the mixed economy, Tübingen 1983, S. 173 ff.

98 Vgl. VDR (Hrsg.), Fakten und Argumente. Grundrente: ja oder nein?, Frankfurt 1994, S. 5 f.

„Since what constitutes ‘acceptable’ or ‘ideal’ results presumably depends on the needs and the values of the public, and we do not know those needs and values, what is required is a political mechanism that can be counted on to cater to the public’s preferences, whatever they may be.“⁹⁹

Die grundsätzlichen Chancen der Durchsetzbarkeit eines solchen Reformvorschlags sind schwierig zu beurteilen. Seitens der Versicherten wären die Meinungen über die Adäquanz der Reform sicher geteilt: Diejenigen, die durch den Übergang zu einem Grundrentensystem gewinnen könnten - das sind die bisher nicht Anspruchsberechtigten und die Bezieher von Kleinstrenten, die dann eine Aufstockung erführen - würden den Systemwechsel befürworten, während die Verlierer eines Übergangs¹⁰⁰ sich gegen einen Systemwechsel stellen würden. Allerdings ist - aufgrund obiger Ausführungen zu einem rational beschränkten Informationskalkül der Versicherten - nicht ohne weiteres zu erwarten, daß die Versicherten ihre aktuelle Lage und die Alternative richtig beurteilen würden. Folglich würde auch bei diesem Reformvorschlag die Bereitstellung von Informationen eine entscheidende Rolle für die Realisierungschance des Reformvorschlags spielen. Informationen über ein Grundrentensystem werden von Interessengruppen, der GRV-Bürokratie und Politikern bereitgestellt. In Arbeitgeberkreisen wird der Übergang zu einem Grundrentensystem zumeist als notwendig oder unvermeidbar bezeichnet, während sich die Arbeitnehmervertreter und die GRV-Bürokratie¹⁰¹ vehement gegen diesen Vorschlag stemmen:

„Die Rentenversicherung hat sich stets gegen die Idee einer steuerfinanzierten Grundrente für alle ausgesprochen.“¹⁰²

„Es würden keine Probleme gelöst, nur neue geschaffen.“¹⁰³

Insbesondere die Übergangsproblematik, die sich bei einer Umstellung der GRV auf ein Grundrentensystem ergäben, wird von der GRV falsch dargestellt, so daß bei den Informationsadressaten Widerstand gegen diesen Reformvorschlag geweckt wird:

„Die Einführung einer Grundrente würde eine Generation enteignen. ... Selbst wenn diese nicht von heute auf morgen eingeführt würde, es bliebe bei der Enteignung einer Generation.“¹⁰⁴

Diese Aussage wird durch Gegenmodelle, die Übergangslösungen anbieten, widerlegt. Zu nennen sind dabei vor allem die Modelle von Miegel/Wahl¹⁰⁵ und der Partei Die Grünen¹⁰⁶,

99 Browning, E. K., The politics ..., a. a. O., S. 204.

100 Dazu wären diejenigen Versicherten zu rechnen, die aus dem aktuellen System der GRV mehr Vorteile ziehen als aus dem Grundrentensystem. Eine a priori-Bestimmung dieses Personenkreises ist ohne Kenntnis der individuellen Versicherungsverläufe nicht möglich.

101 Vgl. o. V., Kein Loch in der Rentenkasse, in: Handelsblatt Nr. 39 vom 23./24. Februar 1996, S. 4.

102 VDR (Hrsg.), Fakten und Argumente, a. a. O., S. 6.

103 VDR (Hrsg.), Fakten und Argumente, a. a. O., S. 11.

104 VDR (Hrsg.), Fakten und Argumente, a. a. O., S. 7.

105 Vgl. Miegel, M./Wahl, S., Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge - der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985.

106 Heute: Bündnis 90/Die Grünen. Vgl. Die Grünen und Seniorenschutzbund „Graue Panther“ (Hrsg.), Grundrente statt Altersarmut, Berlin/Essen 1985 sowie Antrag des Abgeordneten Bueb und der Fraktion Die Grünen, Grundrente statt Altersarmut, Bundestags-Drucksache 10/3496 vom 18. Juni 1985.

die Übergangsregelungen und einen Übergangszeitraum von ca. 25 Jahren vorsehen.¹⁰⁷ Dieser Zeitraum erscheint allerdings zum Abbau der „Altlasten“ zu kurz. Realistischere Schätzungen gehen von ca. 70 Jahren bis zur völligen Umstellung auf ein Grundrentensystem aus.¹⁰⁸

Aber auch die Finanzierungsproblematik wird in einer Form dargestellt, die bei den Betroffenen - und rational beschränkt informierten - Betroffenen Widerstand gegen ein steuerfinanziertes Grundrentensystem wecken muß. Zwar ist es durchaus richtig, daß wahrscheinlich die Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Grundrenten herangezogen würde; jedoch sind Aussagen wie die folgende aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar:

„Besonders einkommensschwache Haushalte wären härter betroffen, da ihr Konsumanteil höher ist als bei Personen mit höherem Einkommen und Güter des täglichen Lebens nicht von der Steuer ausgenommen sind.“¹⁰⁹

Die Mehrwertsteuer auf Güter des täglichen Lebens ist geringer als auf „Luxusgüter“, so daß einkommensschwache Haushalte i. d. R. nur die ermäßigte Mehrwertsteuer zahlen müßten. Zudem würde sich dann die Frage stellen, ob die Mehrwertsteuer in ihrer derzeitigen Form als Finanzierungsinstrument für die Grundrenten beibehalten oder ob ihre Erhebung sozialen Erwägungen entsprechend umgestaltet werden sollte. Zudem stellt sich die Frage, wie stark die Steuern zu erhöhen wären, d. h., wie hoch die Grundrente ausfallen soll. Diese Entscheidung entzieht sich zwar einer ökonomischen Beurteilung; allerdings fallen die mit verschiedenen Leistungshöhen verbundenen Belastungen z. T. so hoch aus, daß zumindest in der Übergangsphase eine ergänzende (private) Risikovorsorge von den dann Gesicherten - nicht mehr Versicherten - kaum zu finanzieren wäre.¹¹⁰

Die Politiker orientieren sich auch in diesem Zusammenhang an den Interessengruppen, von denen sie unterstützt werden, so daß auf eine weitergehende Analyse des Politikerverhaltens an dieser Stelle verzichtet werden kann. Folglich hängt die Durchsetzbarkeit dieses Reformvorschlages von der Effizienz politischer Einflußnahme der agierenden Interessengruppen (einschließlich der GRV-Bürokratie) ab und kann aufgrund der mangelnden Operationalität und Variabilität der „Einflußeffizienz“ nicht bestimmt werden. Der Widerstand und die Informationspolitik speziell der GRV-Bürokratie lassen zwar augenblicklich die Realisierung eines Grundrentensystems unwahrscheinlich erscheinen; ob die „Desinformation“ aber auf Dauer Erfolg haben kann, ist fraglich.

107 Für eine Gegenüberstellung dieser beiden Modellen vgl. Schmäh, W., Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten, a. a. O.

108 Vgl. ASU (Hrsg.), a. a. O., S. 36.

109 VDR (Hrsg.), Fakten und Argumente, a. a. O., S. 10.

110 Vgl. dazu die Ausführungen zum Finanzbedarf bei verschiedenen Grundrentenkonzepten in: Schmäh, W., Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten, a. a. O., S. 103 ff.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Radikalreformen, d. h. Reformen, die systemändernd in die GRV eingreifen, aufgrund der augenblicklichen institutionellen Gegebenheiten kaum Chancen auf eine Umsetzung haben. Es stellt sich nun die Frage, ob - bei den offensichtlichen Notwendigkeiten für Reformen der GRV - die Änderung der institutionellen Gegebenheiten eine Möglichkeit wäre, um den Weg für systemändernde Reformen in der GRV freizumachen. Diese Frage soll jedoch hier nicht behandelt werden. Eine Änderung der institutionellen Gegebenheiten würde auch andere Bereiche der Sozialpolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik berühren und eventuell Rückwirkungen auf die Situation der GRV verursachen. Das für die Abbildung dieser komplexen Zusammenhänge notwendige Totalmodell würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. An dieser Stelle sollen vielmehr andere Reformen aufgezeigt werden, die im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit erfolgversprechender und zum Teil sogar schon etabliert sind: Reformen, die das System der GRV im Grundsatz unangetastet lassen und nur einzelne rentenversicherungsrechtliche Regulierungen verändern. Dieser Reformtyp soll hier als Detailreform bezeichnet werden.

5.3.2 Detailreformen

Das Spektrum der denkbaren Detailreformen der GRV ist mindestens ebenso groß wie das möglicher Radikalreformen. In der Geschichte der GRV fällt auf, daß Detailreformen - zumindest aus quantitativer Sicht - eine weitaus größere Rolle gespielt haben als radikale, d. h. systemändernde, Reformen.

5.3.2.1 Etablierte Reformstrategien

Ein Beispiel für eine Detailreform, die sich durch die ganze Geschichte der GRV zieht, ist die Ausweitung des Kreises der Versicherten. Die Rentenreform von 1972 ermöglichte zudem den nicht pflichtversicherten Teilen der bundesdeutschen Wohnbevölkerung die freiwillige Mitgliedschaft in der GRV. Einschränkungstendenzen beim Kreis der Pflichtversicherten bzw. Ausweitungstendenzen bei der Möglichkeit zur Befreiung von der Versicherungspflicht - wie sie 1995 im Hinblick auf berufsständische Versorgungswerke auftraten - wird von seiten der GRV-Bürokratie, der verschiedenen in der Selbstverwaltung der GRV agierenden Interessengruppen und der Politiker mit strikter Ablehnung und nötigenfalls auch mit entsprechenden Gesetzesanpassungen entgegengetreten.¹¹¹ Als Begründung für die Ausweitung des Pflichtversichertenkreises bzw. die Ablehnung von erweiterten Befreiungsmöglichkeiten wurde immer wieder angeführt, die GRV müsse auf eine breitere finanzielle Basis gestellt werden bzw. die an einem Ausscheiden aus der Versicherungspflicht der GRV Interessierten seien zu einem überwiegenden Teil gutverdienende Beitragszahler, deren Verlust einen überproportionalen Beitragsausfall zur Folge hätte und somit die „Solidargemeinschaft der Versicherten“

111 Vgl. *Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze* vom 15. Dezember 1995.

schädigen würde. Diese Argumentation ist aus ökonomischer Sicht nur bedingt nachzuvollziehen. Die betriebswirtschaftliche Sicht dieser Dinge ist völlig unstrittig. In Kapitel 2 wurde jedoch verdeutlicht, daß der Versicherungszwang nur mit der moralischen Versuchung der Versicherten durch eine eventuelle Sozialhilfe oder den Altruismus der Gesellschaft begründet werden kann. Wenn man diese Begründung für den Versicherungszwang akzeptiert, ist es unverständlich, daß die GRV der Bundesrepublik Deutschland subjektiv selektiv arbeitet: Der moral hazard der Sozialhilfe oder alternativer Finanzhilfen ist bei den bisher nicht Versicherungspflichtigen ebenso gegeben wie bei derzeitigen Mitgliedern der GRV. Ebenso problematisch ist, daß eine Strategie der stetigen Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen irgendwann an ihre natürlichen Grenzen stößt. Spätestens an dem Punkt, an dem der Kreis der Versicherungspflichtigen mit der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmen würde, müßte bei weiter bestehendem Handlungsbedarf auf andere Reformstrategien ausgewichen werden.¹¹²

Die Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen ist keineswegs die einzige Detailreform, die sich in der bundesdeutschen GRV etabliert hat. Eine weitere Reformstrategie, die sogar den Charakter eines Automatismus angenommen hat, ist die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze (BBG). Diese Strategie wird auch in anderen Bereichen der Sozialversicherung angewendet. In der GRV verdient sie jedoch eine gesonderte Betrachtung.¹¹³ Während in der Gesetzlichen Krankenversicherung und in der Gesetzlichen Pflegeversicherung mit der BBG auch eine Versicherungspflichtgrenze verbunden ist, hat die BBG in der GRV keinen Einfluß auf die Versicherungspflicht in dieser Institution. Dadurch sind die Zuwächse an Beiträgen, die durch eine Erhöhung der BBG in der GRV erreichbar sind, geringer als in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.¹¹⁴ Durch eine Erhöhung der BBG und der damit identischen Versicherungspflichtgrenze in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden Personen versicherungs- und damit beitragspflichtig, die vorher noch nicht Mitglied dieser Institutionen waren und folglich auch keine Beiträge zu diesen geleistet haben.¹¹⁵ Die zusätzlichen Beiträge sind folglich nicht nur durch die Multiplikation der Zahl der betroffenen Beitragszahler mit dem Beitrag für die Differenz zwischen neuer und alter BBG zu ermitteln.¹¹⁶ Bei einer mit der BBG identischen Versicherungspflichtgrenze erhöhen sich die Bei-

112 Ob dann weiterhin Reformbedarf in der GRV bestünde, hängt von der demographischen und wirtschaftlichen Situation ab, in der diese Konstellation erreicht würde. Grundsätzlich läßt sich jedoch festhalten, daß die Probleme der GRV nicht aus einem zu kleinen Kreis der Versicherungspflichtigen resultieren, sondern aus der mit ihr praktizierten Umverteilung und den daraus resultierenden Anreizwirkungen; vgl. Kapitel 2.

113 Ebenso in der Arbeitslosenversicherung.

114 Von der unterschiedlichen Höhe der Beitragsbemessungsgrenzen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland soll an dieser Stelle abstrahiert werden.

115 Von den freiwillig Versicherten, die durch die Erhöhung der BBG nur ihren Status in der Gesetzlichen Kranken- oder Pflegeversicherung verändern, soll hier abstrahiert werden.

116 Diese Form der Berechnung wäre ohnehin nur zulässig, wenn alle Beitragspflichtigen von der Erhöhung der BBG in vollem Umfang betroffen wären. Für genauere Berechnungen müßten die Einkommen der betroffenen Beitragspflichtigen bekannt sein.

träge um die gesamten Beitragszahlungen der neu versicherungspflichtigen Mitglieder zuzüglich dem Produkt aus der Zahl der bisher Versicherungspflichtigen und der Differenz zwischen neuer und alter BBG. Diese Möglichkeit der Beitragserhöhung ist in der GRV nicht gegeben, da keine obere Versicherungspflichtgrenze besteht: Zusätzliche Einnahmen bei der Erhöhung der BBG resultieren in der GRV folglich nur aus einer Mehrbelastung der bereits Versicherten. Die Ausweitung der Versicherungspflicht ist in der GRV eine davon strikt getrennte Reformstrategie. Die Erhöhung der BBG in der GRV hat insofern den Charakter eines Automatismus, als jährlich eine Erhöhung vorgenommen wird, die sich an der Änderung der Bruttolohnentwicklung orientiert.¹¹⁷ Kurzfristig ist die Erhöhung der BBG durchaus in der Lage, die Beitrags-Leistungs-Relation in der GRV zu verbessern. Mittel- und langfristig ist jedoch zu beachten, daß durch die erhöhten Beitragsleistungen der (besserverdienenden) Versicherten auch deren Ansprüche an die GRV und damit auch die durchschnittlichen Leistungen der GRV steigen. Prinzipiell wäre es natürlich möglich, auch diesen Belastungen wiederum mit einer Erhöhung der BBG zu begegnen. Damit würden jedoch negative Leistungsanreize geschaffen, was tendenziell unerwünscht ist: Reaktionen der Versicherten könnten die Beitragseinnahmen dann sogar sinken lassen.¹¹⁸ Der Einsatz alternativer Reformen wäre dann unvermeidlich.

Die Regelungen des SGB VI umfassen noch weitere Automatismen. Dazu gehört beispielsweise die Anpassung des Beitragssatzes. Nach § 158 Abs. 1 SGB VI muß der Beitragssatz zur GRV so festgelegt werden, daß

„... die voraussichtlichen Beitragseinnahmen ... zusammen mit dem Bundeszuschuß und den sonstigen Einnahmen ... ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben des auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahres zu decken ...“¹¹⁹

Das bedeutet dem Grundsatz nach, daß der Beitragssatz zur GRV steigt, wenn mehr Leistungsansprüche zu befriedigen sind.¹²⁰ Die Beitragsanpassung stand in der bundesrepublikanischen Geschichte der GRV immer in engem Zusammenhang mit der Anpassung der Rentenhöhe und der Höhe des Bundeszuschusses. Vor der Rentenreform 1992 unterlagen die Beiträge, die Renten und der Bundeszuschuß einem Anpassungsautomatismus, der steigende Rentenausgaben und damit steigende Beitragsbelastungen der Versicherten und eine höhere Belastung der Allgemeinheit über einen steigenden Bundeszuschuß begünstigte: Alle drei Größen waren gemäß der Entwicklung der Bruttoverdienste dynamisiert. Dieser Anpassungsmechanismus wurde mit dem RRG '92 auf eine netto-lohnbezogene Dynamisierung um-

117 Vgl. § 159 SGB VI.

118 Zu diesen Reaktionen wären alle Formen der Verringerung des versicherungspflichtigen Einkommens zu zählen: Weniger versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, mehr Schwarzarbeit etc.

119 § 158 Abs. 1 SGB VI.

120 D. h. nicht nur Renten-, sondern beispielsweise auch Rehabilitationsleistungen.

gestellt:¹²¹ Bei der Rentenanpassung werden die Belastungsveränderungen der Arbeitnehmer berücksichtigt, so daß die Beitragsanpassungen geringer ausfallen als bei einem bruttolohnbezogenen Konzept. Lediglich der Bundeszuschuß wird weiterhin jährlich um die Veränderung der Bruttoverdienste bereinigt; hinzu kommt eine Anpassung des Bundeszuschusses um die Veränderung des Beitragssatzes zur GRV. Die Anpassung des Bundeszuschusses bewirkt bei der gegenwärtigen demographischen Entwicklung einen steigenden Anteil des Bundeszuschusses am Finanzierungsaufkommen der GRV und somit eine stärkere Beteiligung der nicht Beitragspflichtigen an der Alimentierung der GRV-Anspruchsberechtigten.¹²² Trotz der Verminderung des Beitragsanstiegs durch den beschriebenen Anpassungsmechanismus bleibt die Frage offen, ob bei der zu erwartenden demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden steigenden Belastung nicht irgendwann eine psychische Belastungsgrenze erreicht wird, ab der die Beitragspflichtigen nicht mehr bereit sind, weitere Beitragserhöhungen hinzunehmen. Diese Frage stellt sich umso dringlicher, als ein Beitragsanstieg nicht nur in der GRV, sondern auch in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und bei anhaltend hoher oder sogar steigender Arbeitslosigkeit auch in der Arbeitslosenversicherung zu erwarten ist.

Die angesprochenen etablierten Reformstrategien: Ausweitung des Kreises der Versicherten, Erhöhung der BBG und Dämpfung des Renten- und Beitragsanstiegs bei gleichzeitig steigenden Bundes- und damit Steuerlasten, sind kurzfristig geeignet, die Ausgaben der GRV zu begrenzen und die Einnahmen der GRV zu erhöhen. Sie haben zudem den Vorteil, daß sie auf politischer Ebene als Reformstrategie akzeptiert werden, so daß eine Umsetzung solcher Reformvorschläge vergleichsweise problemlos vonstatten gehen könnte. Die Strategien haben aber auch nicht zu vernachlässigende Nachteile: Die Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen stößt irgendwann an physische Grenzen¹²³ und führt mittel- und langfristig zu steigenden Ansprüchen gegen die GRV, so daß die Finanzierungsbasis wiederum erweitert werden müßte.¹²⁴ Die Erhöhung der BBG und die automatische Anpassung der Beiträge führen tendenziell zu negativen Arbeitsanreizen, was sich ab einer - in diesem Fall eher psychi-

121 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Die Rente, Bonn, o. J.; Müller, H.-W., Zur Rentenfinanzierung bei konjunktureller Talfahrt, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1993), S. 380 ff.

122 Vgl. Dudgey, S., Die langfristige Entwicklung der Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg. (1993), S. 364 f.; o. V., Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht März 1995, Frankfurt 1995, S. 22. Wird der Bundeszuschuß als Ausgleich für die versicherungsfremden Leistungen, welche die GRV gewährt, aufgefaßt, so kann dessen Anstieg als aufgabenadäquate Finanzierungsanpassung gesehen werden; vgl. o. V., Mehr Jobs durch saubere Trennung, in: Handelsblatt Nr. 226 vom 23. November 1994, S. 7; o. V., 100 Milliarden aus der Beitragskasse, in: iwd Nr. 25 vom 23. Juni 1994, S. 8; Schmähl, W., Lohnnebenkosten könnten durch aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung sinken, in: Handelsblatt Nr. 226 vom 23. November 1993, S. 8.

123 Das ist dann der Fall, wenn die gesamte Wohnbevölkerung von der Versicherungspflicht erfaßt wird.

124 Vgl. Grohmann, H., Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demographischen, ökonomischen und sozialen Wandel, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1981), S. 284 ff.

schen - Grenze negativ auf die Finanzierungsbasis der GRV auswirkt.¹²⁵ Für eine dauerhafte finanzielle Sicherung der Rentenfinanzen sind die bisher betriebenen, etablierten Reformen daher nicht geeignet.

5.3.2.2 Organisationsreform der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die gebiets- bzw. berufsspezifische Gliederung der GRV verursacht bei strukturellen Wandlungen der Wirtschaft Probleme. Besonders deutlich werden diese bei einer Betrachtung der Differenzierung der GRV nach Arbeitern und Angestellten: Grundsätzlich werden Arbeiter in der für sie zuständigen Landesversicherungsanstalt (LVA), Angestellte bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) Mitglied.¹²⁶ Die Teilung der GRV in die Rentenversicherung der Arbeiter (ArV) und die Rentenversicherung der Angestellten (AnV) basiert auf historisch-ökonomischen Entwicklungen.¹²⁷ Die damaligen Gegebenheiten haben sich jedoch im Laufe der Zeit stark gewandelt: Der prozentuale Anteil der Angestellten unter den Erwerbstätigen hat stark zugenommen, während der Anteil der Arbeiter unter den Erwerbstätigen rückläufig ist.¹²⁸

„Die sinkende Bedeutung der Arbeiterrentenversicherung ist das Spiegelbild der Ausweitung des Dienstleistungs- und Verwaltungsbereiches und der damit verbundenen deutlichen Erhöhung des Anteils von Angestellten an der Gesamtbeschäftigtenzahl.“¹²⁹

Das führt zu folgenden finanziellen Konsequenzen in der ArV und der AnV:

- Die LVAen haben eine vergleichsweise hohe Leistungsquote:¹³⁰ Die Jahrgänge, die hohe prozentuale Arbeiteranteile an den Erwerbstätigen aufweisen, sind mittlerweile im Rentenalter bzw. stehen kurz vor der Verrentung.¹³¹ Gleichzeitig schrumpft die Finanzierungsbasis der ArV, weil der Anteil der Arbeiter an den Erwerbstätigen sinkt.

125 Diese Grenze dürfte aufgrund der unterschiedlichen Präferenzstruktur in der Bevölkerung bei verschiedenen Versicherten unterschiedlich hoch ausfallen und ist daher nicht allgemein bestimmbar.

126 Ausnahmen stellen die Mitglieder der berufsspezifischen Träger, d. h. der Seekasse, der Bahnversicherungsanstalt und der knappschaftlichen Rentenversicherung, dar.

127 Vgl. I.2.5.

128 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 1995 ..., a. a. O., Tab. 14.

129 Begründung zum Gesetzentwurf über eine Änderung der Zuständigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (ZÄG), S. 34. Dieser Entwurf wurde bisher noch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, dem Autor aber vom Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz zur Verfügung gestellt.

130
$$\text{Leistungsquote} = \frac{\text{Ausgaben für Renten und Nicht-Rentenleistungen}}{\text{Beitragseinnahmen}}$$

Verwaltungsausgaben werden hierbei nicht erfaßt.

131 Die Zahl der laufenden Renten in der ArV betrug im Dezember 1995 12.213.255 (davon Altersrenten: 7.510.345) mit einem Zahlbetrag von 12,383 Mrd. DM; vgl. VDR (Hrsg.), VDR Info. Informationen aus der gesetzlichen Rentenversicherung Nr. 7/95 vom 20. Dezember 1995, S. 23.

- Die BfA hat aus den gleichen Gründen eine verhältnismäßig geringe Leistungsquote. Ihre Finanzierungsbasis ist aufgrund des steigenden Anteils der Angestellten an den Erwerbstätigen breiter als in der ArV.¹³²

Bisher ist man dieser Entwicklung mit einem Finanzausgleich entgegengetreten. Dieser ist in den §§ 218 f. SGB VI festgeschrieben: § 218 SGB VI regelt einen Finanzausgleich zwischen der ArV und der AnV, § 219 SGB VI einen Finanzverbund in der ArV. Dem Grundsatz nach handelt es sich dabei um eine gegenseitige Unterstützungsverpflichtung. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Finanzausgleich nur letztes Mittel zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger darstellt. Primär sind - wie oben dargestellt - die Beitragszahler für eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Träger der GRV verantwortlich.

Ein Finanzausgleich wird offenbar nicht mehr für ausreichend gehalten.¹³³ Bereits 1993 haben sich die Arbeits- und Sozialminister der Länder für eine konzeptionelle Neuordnung der ArV und der AnV ausgesprochen.¹³⁴ Nach deren Beschluß sollen ab 1998 durch eine Zusammenfassung der Querschnittsfunktion „Auskunft und Beratung“ Einsparmöglichkeiten genutzt werden. Vor allem aber soll zum gleichen Zeitpunkt die Trennung der GRV in eine ArV und eine AnV aufgehoben werden. Das bisherige Zuständigkeitskriterium soll durch eine Regelung ersetzt werden, die den LVAen die grundsätzliche Zuständigkeit für versicherungspflichtig Erwerbstätige der Jahrgänge 1960 und jünger zuweist. Die BfA soll hingegen die Konten der Versicherten führen, die in ihrem Versicherungsverlauf Auslandsberührungen aufweisen¹³⁵ oder die ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort im Ausland haben.¹³⁶ Versicherte früherer Jahrgänge bleiben von der Neuordnung unberührt. Mit dieser Regelung könnten die Aufgaben und damit der Fortbestand der LVAen auf mittlere und lange Frist gesichert und deren institutionsspezifische Finanzierungsgrundlage verbessert werden. Die damit verbundene Dezentralisierung hat diesem Reformvorschlag auch den Titel „Regionalisierung der Rentenversicherung“ eingebracht.¹³⁷ Die Aufhebung der Trennung der ArV und der AnV soll im Jahr 1996 Gegenstand einer Bundesratsinitiative werden, die z. Zt. von 12 Bundesländern

132 Die Zahl der laufenden Renten in der AnV betrug im Dezember 1995 7.892.468 (davon Altersrenten: 5.284.188) mit einem Zahlbetrag von 10,472 Mrd. DM; vgl. VDR (Hrsg.), VDR Info, a. a. O., S. 23.

133 Vgl. o. V., Neue Strukturen für die Rentenversicherung, in: Handelsblatt Nr. 25 vom 3./4. Februar 1995, S. 5.

134 Vgl. Beschluß der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder vom 13./14. Oktober 1993, abgedruckt in: LVA Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Info 5/1994. 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch: Regionalisierung der Rentenversicherung, Speyer 1994, S. II.

135 D. h., Versicherte, die Beitragszeiten in einem EG-Mitgliedsstaat aufweisen können oder in einem sogenannten Vertragsstaat, mit dem ein Sozialversicherungsabkommen besteht, versicherungspflichtig beschäftigt waren.

136 Vgl. Beschluß der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder vom 13./14. Oktober 1993, a. a. O.

137 So der Arbeitstitel des 4. Speyerer Sozialrechtsgesprächs vom 21./22. April 1994 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

vorbereitet wird.¹³⁸ Gegenstand dieser Initiative ist der angesprochene Beschluß der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder: Die oben angeführten Forderungen sind in dieser Form Gegenstand eines Entwurfs eines *Gesetzes zur Änderung der Zuständigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung* (ZÄG). In der Begründung des Gesetzesentwurfes werden sowohl ökonomische als auch metaökonomische Argumente vorgebracht. Zu den ökonomischen Gründen zählen neben den Einsparungsmöglichkeiten im Auskunft- und Beratungsdienst auch strukturpolitische Überlegungen:

„Die Einrichtungen der Rentenversicherungsträger prägen die regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen erheblich ... Eine Stärkung der Landesversicherungsanstalt wirkt sich deshalb auch auf die Wirtschaftskraft der jeweiligen Region aus.“¹³⁹

Zu den metaökonomischen Begründungen des ZÄG gehört zum einen die offenbar für notwendig gehaltene Angleichung des Rentenversicherungsrechts an das allgemeine Sozialversicherungsrecht, das seit 1996 auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht mehr zwischen Arbeitern und Angestellten differenziert. Zum anderen sei die Stärkung der föderalistischen Strukturen in der GRV, die in den Artikeln 30 und 83 GG festgeschrieben sind¹⁴⁰, notwendig: Den föderalistischen Strukturen drohe durch die oben beschriebene Entwicklung eine Aushöhlung.

Die Alternativen zum ZÄG werden in dem Gesetzesentwurf als „Keine“¹⁴¹ bezeichnet. Dieser Übersimplifizierung kann nicht zugestimmt werden. So zählt beispielsweise das Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung elf grundsätzlich mögliche Organisationstypen auf, die in sich nochmals differenziert werden können.¹⁴² Allerdings wird bei etlichen der von Roland Berger & Partner vorgestellten Organisationsformen die Selbständigkeit der LVAen und damit die dezentrale Gliederung der GRV aufgegeben, so daß deren geringe Akzeptanz auf Länderebene verständlich wird. Die völlige Zentralisierung der GRV in einer Bundesanstalt für Rentenversicherung wird von den Ländern - ohne organisatorische Reformen - für unvermeidlich gehalten, aber explizit als nicht anstrebenswert abgelehnt:

„Bei einem weiteren permanenten Substanzverlust der Landesversicherungsanstalten über einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren ist der Zeitpunkt absehbar, wo organisatorische Reformen nicht mehr bzw. nur noch in eine Richtung möglich sind: Der Ausbau der Bundesversicherungsanstalt (für Angestellte) zu einer

138 Unter Federführung von Rheinland-Pfalz; vgl. o. V., Rentenversicherung: Trennung aufheben, in: Handelsblatt Nr. 240 vom 12. Dezember 1995, S. 4. Die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nehmen an dieser Bundesratsinitiative nicht teil.

139 Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 39.

140 Art. 30 GG überträgt staatliche Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben den Ländern, Art. 83 GG verweist auf die Zuständigkeit der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Daraus resultiert nach Ansicht der Länder, die den Antrag unterstützen, auch eine Verwaltungskompetenz der Länder für die Sozialversicherung; vgl. Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 38.

141 Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein. Entwurf eines ZÄG, S. 2.

142 Vgl. Roland Berger & Partner International Management Consultants, Organisationsgutachten ..., a. a. O., Anlage 1 der Kurz-Zusammenfassung.

Bundesanstalt für Rentenversicherung wäre dann zwangsläufig die einzig sinnvolle Alternative. Eine solche Entwicklung hin zu einer Mammutbehörde, bei der die heutigen Landesversicherungsanstalten bestenfalls als Zweigstellen fungieren könnten, ist mit dem Prinzip der bundesstaatlichen Ordnung nicht vereinbar.¹⁴³

Auch aus ökonomischer Sicht gibt es Argumente, die für eine föderal strukturierte Rentenversicherung sprechen. In der Föderalismustheorie ergeben sich diese jedoch in erster Linie aus den erhöhten Wahlmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte und der Anpassung durch Abwanderung.¹⁴⁴ Durch die von den Ländern vorgeschlagene Organisationsreform der GRV werden die Wahlmöglichkeiten der Versicherten in keiner Weise erhöht. Ziel ist lediglich der Erhalt der LVAen und der föderalen Zuständigkeiten - nicht hingegen die Förderung regional unterschiedlicher Strukturen. Letztere wären gleichbedeutend mit einer Wettbewerbssituation unter den etablierten Trägern der GRV, deren Realisierungschance unter den gegebenen Bedingungen als gering beurteilt werden muß.¹⁴⁵ Die Realisierungschance des Länderentwurfs zum ZÄG hingegen kann - da 12 der 16 Bundesländern diesen Entwurf unterstützen und auch die Bundesregierung den Handlungsbedarf im Hinblick auf die Organisationsstruktur der GRV nicht verkennen kann - als eher hoch beurteilt werden. Von den in der GRV agierenden Interessengruppen ist gegen diesen Vorschlag kein Widerstand zu erwarten, da er die Umverteilung durch die GRV unangetastet läßt. Der Unterstützung der Bürokratie in den LVAen kann sich der Vorschlag ebenfalls sicher sein, sichert er doch den Weiterbestand der LVAen. Von der Bürokratie der BfA könnte zwar Widerstand erwartet werden¹⁴⁶, die Länder gehen jedoch in der Begründung zum Entwurf des ZÄG davon aus, daß aufgrund der europäischen Integration die Zahl der Versicherten mit Auslandsberührungen stark zunehmen und die BfA weiterhin größter Rentenversicherungsträger in der Bundesrepublik Deutschland bleiben wird.¹⁴⁷ Somit dürfte sich der Widerstand der BfA-Bürokratie gegen diesen Entwurf in Grenzen halten. Zudem kann sich der Vorschlag auch der Unterstützung der Sonderträger der GRV, d. h. der Bahnversicherungsanstalt, der Seekasse und der knappschaftlichen Rentenversicherung, sicher sein. Nach der Begründung zum Entwurf eines ZÄG bleiben die Sonderzuständigkeiten dieser Träger „im wesentlichen“ unberührt.¹⁴⁸ Diese Formulierung trifft den wahren Sachverhalt jedoch nicht ganz: Tatsächlich soll der Zuständigkeitsbereich der Sonderträger ausgeweitet werden.¹⁴⁹

143 Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 36.

144 Vgl. dazu Oates, W. E., *Fiscal federalism*, New York u. a. 1972.

145 Vgl. 5.3.1.3.

146 Beim 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch wurde der Widerstand recht deutlich, als sich Lutz Freitag vom Vorstand der BfA gegen eine „Balkanisierung der Rentenversicherung“ (Zitat Lutz Freitag) aussprach.

147 Vgl. Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 40.

148 Vgl. Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 41.

149 Vgl. Artikel 1 Nr. 15 und 18 des Entwurfs eines ZÄG sowie Begründung zum Entwurf eines ZÄG, S. 45 f.

Es bleibt also festzuhalten, daß die Organisationsreform der GRV, wie sie sich zur Zeit in Planung befindet, ökonomisch wenig sinnvoll ist, aber gegenüber anderen Reformvorschlägen vergleichsweise gute Realisierungschancen hat.

5.3.2.3 Verbesserung der Transparenz

An dieser Stelle soll nun ein Reformvorschlag eingehender untersucht werden, der in der bisherigen gesellschaftlichen und politischen Diskussion um die Zukunft der GRV nur wenig Beachtung gefunden hat: die Verbesserung der Transparenz. In wissenschaftlichen Kreisen taucht der Vorschlag zwar ansatzweise auf, jedoch wird ihm auf politischer Ebene eine zu geringe Bedeutung beigemessen, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

Im Laufe dieser Arbeit wurde gezeigt, daß sich die heutige GRV durch ein sehr weitreichendes Regelungsgeflecht auszeichnet, das ökonomische Verzerrungen unterschiedlicher und auch widersprüchlicher Art hervorruft. Ebenso wurde gezeigt, daß die Versicherten, welche die eigentliche Basis der GRV darstellen, diese Rolle nicht wahrnehmen: Aus einem rationalen Kalkül heraus informieren sie sich nur bis zu einem Grad, der es anderen Akteuren - wie den verschiedenen in der GRV agierenden Interessengruppen und der GRV-Bürokratie - ermöglicht, die Ausgestaltung der GRV gemäß ihren Interessen zu beeinflussen. Eine detailliertere Informationssuche, die es den Versicherten der GRV ermöglichen würde, ihre aktuelle oder auch zukünftige Position richtig und einfach(er) zu bestimmen, wird nicht vorgenommen, da sie mit zu hohen Grenzkosten verbunden scheint. Daraus resultiert: Die Regelungen der GRV sind für den einzelnen Versicherten nicht transparent, da für die Bestimmung des Nutzens und der Kosten der GRV notwendige Daten für die Versicherten nicht bzw. nicht „kostenwert“ zur Verfügung stehen. Will man diesen Mangel beseitigen, d. h. den Versicherten ermöglichen, ihre Position innerhalb der GRV bzw. ihren individuellen Nutzen und die Kosten aus der Mitgliedschaft in der GRV zu bestimmen, so kann der Lösungsansatz nur lauten: Verbesserung der Transparenz.

Die konkrete Ausgestaltung dieses Reformvorschlags kann vielfältige Formen annehmen. Aus der Informationsposition der Versicherten ergeben sich zwei Ansatzpunkte für die Verbesserung der Transparenz: die Nutzen- und die Kostenseite. Befürworter einer Beibehaltung der GRV würden sich dabei wahrscheinlich eher der Nutzenseite annehmen, während Gegner der heutigen GRV, d. h. Reformbefürworter, wahrscheinlich eher auf eine Erhöhung der Kostentransparenz drängen würden. Diese Zuordnung ist aber keinesfalls eindeutig. So kann es für die Befürworter einer Beibehaltung der GRV durchaus rational sein, selektiv Kostenaspekte transparenter zu machen, wenn durch diese spezielle Form der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen eine breite Unterstützung für die Fortführung des etablierten Rentensystems erwartet werden kann.¹⁵⁰ Aus ökonomischer Sicht ist weder die eine noch die andere Vorge-

150 In umgekehrter Form kann diese Überlegung auch für die Gegner der GRV sinnvoll sein.

hensweise akzeptabel. Wenn es den Versicherten möglich gemacht werden soll, ihre Position in der GRV zu bestimmen, so müssen ihnen sowohl die Vorteile als auch die Nachteile vollständig klar sein. Das ist aber nur dann der Fall, wenn sie sowohl ihren Nutzen als auch die Kosten aus der Mitgliedschaft in der GRV richtig einschätzen können. D. h., eine Verbesserung der Transparenz der rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen der Bundesrepublik Deutschland müßte sowohl auf der Kosten- als auch auf der Nutzenseite ansetzen.¹⁵¹

An dieser Stelle sollen einige Möglichkeiten, die Transparenz auf der Nutzen- und Kostenseite zu verbessern, beispielhaft vorgestellt werden. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da die rentenversicherungsrechtlichen Regelungen, die transparenter gestaltet werden könnten, zu umfangreich sind, als daß sie hier alle angesprochen werden könnten. Die Auswahl der Ansatzpunkte orientiert sich in erster Linie an den bereits dargestellten rentenversicherungsrechtlichen Regulierungen, die ökonomische Verzerrungen verursachen.¹⁵²

5.3.2.3.1 Erhöhung der Kostentransparenz

Der Arbeitgeberanteil zum GRV-Beitrag verhindert, daß die Versicherten die Kosten der GRV in voller Höhe wahrnehmen: Auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen wird nur der Arbeitnehmeranteil zur Rentenversicherung ausgewiesen, und die Bezeichnung „Arbeitgeberanteil“ suggeriert eine Belastung des Arbeitgebers, die nicht vorhanden ist.¹⁵³ Zur Erhöhung der Kostentransparenz im Hinblick auf den Arbeitgeberanteil zum GRV-Beitrag lassen sich zwei Strategien anwenden. Die erste Möglichkeit ist der Ausweis des Arbeitgeberanteils zum Rentenversicherungsbeitrag auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen. Damit würde den Versicherten der Gesamtbetrag verdeutlicht, der notwendig ist, um ihnen ihre Stellung im sozialen Gefüge der Gesellschaft bei Eintritt der Risiken Alter, Invalidität oder Tod zu (ver)sichern. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Reformschritt ausreichen würde, um den Versicherten die tatsächliche Höhe ihrer Beitragsbelastung zu vermitteln: Allein schon die Bezeichnung „Arbeitgeberanteil“ ist geeignet, den Versicherten zu suggerieren, nicht sie, sondern eben die Arbeitgeber trügen diesen Beitragsanteil. Dem ist nicht so.¹⁵⁴ Daher ist die zweite Möglichkeit zur Erhöhung der Kostentransparenz zu bevorzugen: die Abschaffung des Arbeitgeberanteils zum Rentenversicherungsbeitrag. Diese Reformmaßnahme ist weit weniger drastisch, als sie auf den ersten Blick erscheint. Sie bedeutet nicht eine Mehrbelastung der Versicherten bei

151 Vgl. dazu Petrie, M./Sturm, P., Old age income maintenance. Basic problems and alternative responses, OECD Working Paper No. 100, Paris 1991, S. 41 f. und S. 49 ff.

152 Vgl. Kapitel 2 und 5.1.

153 Vgl. 2.3.2.2.2.

154 Vgl. 2.3.2.2.2. Die dort angesprochene Überwälzbarkeit des Arbeitgeberanteils auf die schlecht organisierte Gruppe der Konsumenten ist empirisch nicht belegt (wahrscheinlich auch nur mit größten methodischen Schwierigkeiten überprüfbar). Außerdem würde die Belastungsdifferenz nur sehr gering ausfallen, da aufgrund des weit gefaßten Kreises der Versicherungspflichtigen in der GRV starke Überschneidungen mit der Gruppe der Konsumenten bestehen. Aus diesem Grunde soll im weiteren von der These ausgegangen werden, daß der Arbeitgeberanteil zum Rentenversicherungsbeitrag ein Bruttolohn- bzw. Bruttogehaltsbestandteil ist.

gleichzeitiger Entlastung der Unternehmen: Wenn - wie hier unterstellt - der Arbeitgeberanteil Lohn- bzw. Gehaltsbestandteil ist, kann durch dessen Abschaffung keine Belastungsänderung erfolgen. Bruttolohn bzw. -gehalt bleiben - inklusive Arbeitgeberanteil zum Rentenversicherungsbeitrag - gleich hoch.¹⁵⁵ Der Beitrag zur GRV würde dann lediglich in voller Höhe vom Arbeitnehmer abgeführt und auf den Lohn- und Gehaltsabrechnungen in voller Höhe ausgewiesen. Die Kostentransparenz der GRV könnte auf diese Weise verbessert werden, ohne grundsätzliche Arbeitsprinzipien der GRV zu verändern oder in Frage zu stellen. Daher erscheint dieser Vorschlag gute Realisierungschancen zu haben. Allerdings wäre für seine Akzeptanz eine vorangehende oder begleitende Informationskampagne notwendig, die der im Hinblick auf die vermeintliche Beitragsteilung immer noch betriebenen Desinformation entgegenwirkt.

5.3.2.3.2 Erhöhung der Leistungstransparenz

Die mangelnde Leistungstransparenz der GRV wird dadurch deutlich, daß die Versicherten ihre Ansprüche gegen die GRV meist nicht kennen.¹⁵⁶ Die Leistungstransparenz der GRV kann durch verschiedene Strategien erhöht werden. So kann zum einen die Verständlichkeit der Rentenbescheide verbessert werden. Die derzeitige Form der Rentenfeststellung über Entgeltpunkte sowie die Anrechnung von Beitrags- und Nicht-Beitragszeiten werden in den ausführlichen Feststellungsbescheiden zwar detailliert ausgeführt; zur Verständlichkeit tragen diese Regulierungen jedoch nicht unbedingt bei.¹⁵⁷ Weiterhin ist die Rentenfeststellung nicht immer fehlerfrei, wie die Zahlen über die Widersprüche gegen Rentenbescheide bei den Rentenversicherungsträgern zeigen. Das bedeutet, daß sich die Rentenempfänger nicht ohne weiteres auf die Richtigkeit des Feststellungsbescheides verlassen können, so daß auch der dem Feststellungsbescheid zu entnehmende Rentenzahlungsbetrag nicht immer verläßlich Auskunft über die Ansprüche der Versicherten, d. h. über ihr „GRV-Vermögen“, geben kann.

Die Information der Versicherten über ihre Rentenansprüche durch den Rentenfeststellungsbescheid hat noch weitere Nachteile. Diese Information kommt den Versicherten i. d. R. nur einmal während des Versicherungsverlaufs zu, so daß die Versicherten nur zum Zeitpunkt der Rentenfeststellung über ihr GRV-Vermögen informiert werden.¹⁵⁸ Das impliziert einen weiteren Nachteil: Da die Rentenfeststellung in der Regel erst in der spätesten Phase des Erwerbslebens stattfindet, bleibt den Versicherten kaum noch Zeit, ihre private Vorsorge anzupassen, wenn die Leistungen aus der GRV nicht ihren Präferenzen entsprechen. Um sicherzustellen, daß die Versicherten zu jedem Zeitpunkt ihre Rentenansprüche im Leistungsfall kennen,

¹⁵⁵ Vgl. Seffen, A., Arbeitgeber-Beiträge. Reform mit Risiken, in: iwd Nr. 22 vom 01. Juni 1995, S. 6 f.

¹⁵⁶ Das gilt vor allem in quantitativer, oft aber auch in qualitativer Hinsicht.

¹⁵⁷ Vgl. VDR (Hrsg), VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1994, Frankfurt 1995, S. 131.

¹⁵⁸ Ausnahmen sind zwar grundsätzlich möglich, beispielsweise bei mehrfachem Rentenbezug (eigene und Hinterbliebenenrente) oder bei der Umwandlung einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente in eine Regelaltersrente. Auf diese Ausnahmen soll jedoch hier nicht näher eingegangen werden.

müßten sie regelmäßig über den „Stand der Dinge“ informiert werden. Die Auskunft- und Beratungsstellen der Versicherungsträger können das in ihrer derzeitigen Form nicht leisten. Zwar ist es die Aufgabe der Auskunft- und Beratungsstellen der Versicherungsträger, die Versicherten zu informieren; sie sind dabei aber auf die Mithilfe der Versicherten angewiesen, da sie nur dann Rentenauskünfte erteilen, wenn solche vom Versicherten nachgefragt werden. Die Zahl der Anfragen fällt im Vergleich zur Zahl der Versicherten gering aus, so daß die Vermutung naheliegt, daß den Versicherten die Grenzkosten der Information im Vergleich zu deren Grenznutzen zu hoch sind. Ein Lösungsansatz dieses Problems ist die Verpflichtung der Träger der GRV auf eine regelmäßige Information der Versicherten in Form eines Rentenberichts. Enthält dieser neben den zu erwartenden Leistungen auch die bisher gezahlten Beiträge, so sorgt er nicht nur für eine Verbesserung der Leistungs-, sondern auch der Kostentransparenz. Interne Zinsfußberechnungen wären dann von den Versicherten durchführ- bzw. nachvollziehbar. Der mit der Erstellung und Zustellung eines Rentenberichts verbundene Aufwand, wie er z. Zt. noch betrieben werden müßte, rechtfertigt sicher keine tägliche, wöchentliche oder monatliche Erstellung. Eine jährliche Erstellung und Versendung wäre jedoch ein akzeptabler Kompromiß: Während dieses Zeitraums sind signifikante Beitrags- und damit Anspruchsänderungen erkennbar, und den Versicherten verbleibt genügend Zeit, ihre private Vorsorge ihren Wünschen und den zu erwartenden GRV-Leistungen anzupassen.¹⁵⁹ Mit der zunehmenden Verbreitung neuer Medien wäre es allerdings auch denkbar, daß dieser Service kostengünstig¹⁶⁰ und in geringeren Intervallen bereitgestellt wird.¹⁶¹ Damit könnte die Transparenz noch weiter erhöht werden.

5.3.2.3.3 Mischformen

Ein Transparenzmangel, der nicht eindeutig der Kosten- oder der Leistungsseite zugerechnet werden kann, ist in der Ungleichbehandlung der GRV und (Ver-)Sicherungsalternativen zu sehen. Beiträge zur und Leistungen der GRV erhalten eine steuerlich bevorzugte Behandlung: Die Beiträge zur GRV sind im Rahmen der Sonderausgaben bei der steuerlichen Einkommensermittlung in gewissem Umfang steuerfrei, und die Renten sind nur mit ihrem Ertragsanteil steuerpflichtig. Aber selbst dieser unterliegt erst nach Abzug großzügiger Altersfreibeträge der Besteuerung, so daß für einen großen Teil der Rentenempfänger in der Bundesrepublik Deutschland die Rentenleistungen der GRV faktisch steuerfrei sind. Die Ungleichbehandlung

159 Bei Rentennahen, die kurz vor der Verrentung Beitragsausfälle erleiden, fielen die Anspruchsänderungen in der Regel relativ gering - bezogen auf die gesamte zu erwartende Leistung - aus. Da diese Personen sich durch die Information nicht schlechter stellen, die Jüngeren aber die Möglichkeit bekommen, sich besser zu stellen, liegt insgesamt eine Paretoverbesserung vor, die aus ökonomischer Sicht zu befürworten ist.

160 D. h. für den Versicherten zu geringen Grenzkosten.

161 Sehr kleine Intervalle - insbesondere solche, die einen Monatszeitraum unterschreiten - wären in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll, da die Löhne und Gehälter in der Bundesrepublik Deutschland üblicherweise in monatlichen Abständen - wenn auch zu verschiedenen Terminen - gezahlt werden und somit auch nur in monatlichen Abständen Änderungen der Leistungsansprüche eintreten können.

der GRV einerseits und Vorsorgealternativen andererseits wurde bereits oben angesprochen und resultiert daraus, daß außerhalb der GRV betriebene Alters-, Invaliditäts- und Todesvorsorge keine steuerlich bevorzugte Behandlung erfährt. Das rational beschränkte Informationskalkül der Versicherten führt dazu, daß nur ein Vergleich der Nettorenditen vorgenommen wird. Das führt dazu, daß die umlagefinanzierte Vorsorge über die GRV besser beurteilt wird, als ihrem tatsächlichen ökonomischen Ergebnis entspricht: Zumeist wird sie besser als die Sicherungsalternative der privaten Kapitalbildung beurteilt. Die zum Vergleich stehenden Möglichkeiten der Alters-, Invaliditäts- und Todesvorsorge werden also aufgrund der steuerlichen Ungleichbehandlung, die aus einem rational beschränkten Informationskalkül heraus nicht erkannt wird, falsch beurteilt: Ursache ist folglich mangelnde Transparenz.

Dieser Transparenzmangel kann wiederum durch zwei Strategien vermindert werden. Die erste Möglichkeit besteht in der Einbeziehung der Beiträge zur GRV und der Rentenleistungen der GRV in die Steuerpflicht. Eine dieser Forderung nahekommende Regelung besteht in der Beamtenversorgung der Bundesrepublik Deutschland: Die Pensionszahlungen, welche die Beamten nach Renteneintritt erhalten, sind in vollem Umfang steuerpflichtig.¹⁶² Allerdings ist dabei zu beachten, daß die Pensionsleistungen der Beamten offiziell beitragsfrei gewährt werden, so daß hier die Problematik einer eventuellen Doppelbesteuerung von Beiträgen und Leistungen kaum Beachtung findet.¹⁶³ Würde man Beiträge und Leistungen besteuern¹⁶⁴, so führte das zu einer Doppelbesteuerung derselben wirtschaftlichen Leistung. Das ist zum einen aufgrund der damit verbundenen negativen Anreizwirkungen unerwünscht¹⁶⁵ und paßt zum anderen nicht in das aktuelle steuerpolitische Programm: Hier wird versucht, Doppelbesteuerungen durch die Einführung hoher Freibeträge auf Kapitaleinkünfte und Vermögen zu vermeiden.¹⁶⁶ Folglich wäre nur eine Besteuerung entweder der Beiträge zur GRV oder der Leistungen der GRV akzeptabel, wenn eine Doppelbesteuerung vermieden werden soll. Steht jedoch die Vergleichbarkeit der GRV mit privater Risikoversorge im Vordergrund, müßten die Beiträge zur GRV in vollem Umfang steuerpflichtig sein; bei den Leistungen wären die Erträge zu besteuern, sofern sie den Freibetrag für Kapitaleinkünfte übersteigen.¹⁶⁷

Die zweite Möglichkeit, die Transparenz im Hinblick auf die Opportunitätskosten der GRV zu erhöhen, ist die Steuerbefreiung für die private Risikoversorge, d. h. eine Abschaffung der

-
- 162 Allerdings kann auch hier der allgemeine Altersfreibetrag geltend gemacht werden. Die Ungleichbehandlung von Renten und Pensionen soll nach einem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts von 1980 geändert werden; vgl. o. V., Verfassungs-Auftrag noch nicht erfüllt, in: iwd Nr. 44 vom 04. November 1996, S. 3.
- 163 Es ist aber zu beachten, daß die Beamten durch einen Bruttolohnverzicht ein Beitragsäquivalent leisten; vgl. 4.1.
- 164 D. h., die Beiträge zur GRV wären dann aus dem Nettoeinkommen zu finanzieren.
- 165 Eine Beschäftigung in der nicht versicherungspflichtigen Schattenwirtschaft würde dann lukrativer.
- 166 Die Vermögensbesteuerung steht sogar vollständig zur Diskussion.
- 167 Eigentlich müßten, solange die Vermögenssteuer existiert, auch die Ansprüche gegen die GRV versteuert werden. Das wäre jedoch nur möglich, wenn man von einer „Fiktion des Vermögensbestandes“ ausgeht, denn schließlich steht den Ansprüchen gegen die GRV kein Kapitalstock gegenüber.

Vermögenssteuer und eine Steuerbefreiung für Kapitaleinkünfte. Eine Identität der Behandlung der GRV- und der privaten Vorsorge wäre zwar auch dann noch nicht gegeben¹⁶⁸, jedoch wären die beiden Alternativen besser vergleichbar als zum jetzigen Zeitpunkt.

Aus ökonomischer Sicht wäre die zweite Möglichkeit zu bevorzugen, da sie nicht die negativen Anreizwirkungen nach sich zieht, die bei der ersten Möglichkeit der Besteuerung entweder der GRV-Beiträge oder der Rentenleistungen entstehen würden. Aus politischer Sicht scheint die zweite Möglichkeit ebenfalls geboten: Die Besteuerung von Rentenbeiträgen und Rentenleistungen läßt erheblich mehr Widerstand erwarten als eine Befreiung von der Steuerpflicht für die private Risikovorsorge.¹⁶⁹

5.4 Handlungsempfehlungen

Aus den obigen Ausführungen kann eine Schlußfolgerung in Form einer eindeutigen Handlungsempfehlung nicht gezogen werden. Welche Handlungsempfehlung(en) gegeben werden können, ist zum einen von den Zielen abhängig, die mit einer Reform der GRV erreicht werden sollen, und zum anderen von dem politischen und gesellschaftlichen Willen, Reformen auch gegen eventuelle Widerstände durchzusetzen. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, auf differenzierte Unterziele der GRV einzugehen. Statt dessen sollen zwei Extrempositionen betrachtet werden.

Position 1:

Das System der GRV ist nicht als Umverteilungsinstrument geeignet, da es nicht zielgenau arbeitet. Die „soziale Komponente“ der GRV, d. h. die Umverteilung, kann über andere Instrumentarien - wie beispielsweise das Steuer- und Transfersystem - zielgenauer und verzerrungsfreier vorgenommen werden. Der Erhalt der GRV wird nicht bzw. nur bei einer Beschränkung auf ihre ursprüngliche Risikovorsorgefunktion als notwendig erachtet.

Zur Verfolgung der damit implizierten Ziele sind die analysierten Radikalreformen „Abschaffung der GRV“ und „Förderung von Konkurrenzbeziehungen“ geeignet. Die Änderung des Finanzierungsverfahrens könnte - ohne begleitende Reformen - das gesetzte Ziel nicht erreichen. Die Aufhebung der Einkommensbezogenheit durch ein entsprechend ausgestaltetes Grundrentensystem scheint ebenfalls nicht zielkonform, da ein Grundrentensystem auf dem Prinzip der Umverteilung basiert. Allerdings könnte man die Frage stellen, ob ein Grundrentensystem noch Sozialversicherungscharakter hat oder ob es nicht als Transfersystem bezeichnet werden könnte. Dann wäre auch die Radikalreform „Grundrente“ zur Verfolgung der gesetzten Ziele geeignet. Grundsätzlich wäre es denkbar, die Umverteilung in der GRV durch

168 Da der Ertragsbestandteil der GRV-Renten bei Überschreiten der Freibeträge der Einkommensteuer unterliegt.

169 Zudem steht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der ungleichen Behandlung von Immobilien- und sonstigem Kapitalvermögen die Abschaffung der Vermögenssteuer ohnehin zur Debatte.

Detailreformen einzuschränken. Dieser Weg wird derzeit im Hinblick auf die Anerkennung von Schul- und Ausbildungszeiten als Anrechnungszeiten diskutiert. Eine Aufhebung der Umverteilung in der GRV durch Detailreformen käme einer Radikalreform gleich: Die Umverteilung wird als Grundprinzip ihrer Arbeitsweise angesehen.¹⁷⁰ Eine Änderung grundsätzlicher Arbeitsprinzipien stellt aber eine Radikalreform im hier verwendeten Sinne dar. Im gegebenen institutionellen Rahmen der GRV der Bundesrepublik Deutschland sind Radikalreformen kaum durchsetzbar. Die verschiedenen Interessengruppen stehen deren Realisierung entgegen, und von der „Basis“, d. h. von den Versicherten, ist nur wenig Unterstützung zu erwarten, da sie die Rentabilität der GRV überschätzen. Die angesprochene „Belastungsgrenze“, die den Widerstand gegen eine Fortführung der GRV erhöhen könnte, ist offenbar noch nicht erreicht. Allerdings kann die vermeintliche Tragbarkeit der Belastungen durch die GRV auf einer Fehleinschätzung durch die Versicherten beruhen: Die Kosten werden nicht in voller Höhe wahrgenommen, da durch den Arbeitgeberanteil eine geringere Belastung der Versicherten suggeriert wird.¹⁷¹ Trotzdem sollte die Möglichkeit von Radikalreformen nicht grundsätzlich verworfen werden. Sie sind - wie oben gezeigt wurde - in der Lage, die ökonomischen Verzerrungen, die durch die derzeitige Ausgestaltung der GRV entstehen, zu beseitigen. Sie sind auch in der Lage, die Vorsorge im Hinblick auf die Risiken Alter, Invalidität und Tod auf eine langfristig finanzierbare Grundlage zu stellen. Ist die langfristige Sicherung der finanziellen Situation der GRV Ziel der (Sozial-)Politik, so sind Radikalreformen der angesprochenen Art unvermeidlich.¹⁷² Die Bereitschaft, solche Radikalreformen durchzusetzen, ist aber z. Zt. sehr gering. Grundsätzlich bieten sich zwei Möglichkeiten, die Realisierungschancen für Radikalreformen zu verbessern: Die erste Möglichkeit ist die Änderung des institutionellen Rahmens. Das bedeutet, den Interessengruppen und der Bürokratie müßten Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der GRV verwehrt werden. Dieser Weg wurde erfolgreich in Chile beschritten:¹⁷³ Das alte Rentenversicherungssystem, das von seiner Systematik her dem bundesdeutschen vergleichbar war, läßt man auslaufen, während neu in das Berufsleben Eintretende bei privaten Anbietern von Rentenversicherung, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren und ohne Umverteilungsverpflichtung arbeiten, Mitglied werden müssen. Voraussetzung dafür war die Beschneidung der Einflußnahme der Interessengruppen, die im alten System eine starke Zersplitterung und eine unüberschaubare Umverteilung bewirkt hatte. Diese Voraussetzung war in Chile durch den Militärputsch gegeben: Jeglicher Widerstand gegen Reformmaßnahmen der Militärs konnte gewaltsam unterdrückt werden; das vereinfachte die Durchsetzung des neuen chilenischen Rentensystems wesentlich. Für die Bundesrepublik Deutschland ist ein Militärputsch oder die Etablierung sonstiger antidemo-

170 Vgl. 2.3.

171 Und die GRV-Leistungen werden überschätzt.

172 Vgl. Krupp, H.-J., Social change and the development of the financial situation of the social security system in the Federal Republic of Germany, in: Gustafsson, B. A./Klevmarken, N. A. (Hrsg.), The political economy of social security, Amsterdam 1989, S. 11 ff.

173 Vgl. 4.4.

kratischer Entscheidungsstrukturen im politischen Bereich, die eine Einflußnahme von Interessengruppen bzw. deren Widerstand gegen Reformen verhindern könnten, sicher nicht akzeptabel. Der Erfolg des neuen chilenischen Rentensystems und dessen Vorbildcharakter für andere (lateinamerikanische) Staaten lassen jedoch Radikalreformen, wie die Abschaffung der GRV, eine Änderung des Finanzierungsverfahrens oder die Förderung von Konkurrenzbeziehungen am Rentenversicherungsmarkt dennoch ratsam erscheinen. Die zweite Möglichkeit, die Bereitschaft zu Radikalreformen zu erhöhen bzw. den Widerstand gegen sie zu brechen, liegt in der auf den ersten Blick eher unscheinbar anmutenden Detailreform „Verbesserung der Transparenz“. Viele Gewinner der Umverteilung durch die GRV profitieren u. a. deshalb von den Regelungen der GRV, weil diese für die breite Allgemeinheit nicht erkennbar, d. h. nicht transparent, sind. Ebenso erkennen viele durch die GRV Benachteiligte nicht, daß ihnen ein Systemwechsel nützen könnte. Möglichkeiten, wie die Transparenz des bundesdeutschen Rentensystems erhöht werden könnte, wurden bereits aufgezeigt: Die Kostentransparenz könnte durch die Abschaffung des Arbeitgeberanteils zum GRV-Beitrag erheblich erhöht werden.¹⁷⁴ Die Leistungstransparenz könnte durch einen regelmäßigen Rentenbericht verbessert werden, und eine Gleichbehandlung der GRV mit Vorsorgealternativen könnte sowohl die Kosten als auch die Leistungen der GRV für die Versicherten transparenter machen. Die mit dieser Reformstrategie verbundenen Wirkungen könnten immens sein: Mehr Transparenz würde in einem ersten Schritt eine Senkung der Informationskosten für die Versicherten bedeuten. Der beschriebene schlechte Informationsstand der Versicherten könnte so verbessert werden. Das würde in einem zweiten Schritt bedeuten, daß die Möglichkeiten zur Desinformation der Versicherten - sei es von seiten der Politiker, der Interessengruppen oder der GRV-Bürokratie - abnehmen: Schließlich stünden den Versicherten die (richtigen) Informationen dann zu geringstmöglichen Kosten zur Verfügung. Wenn es den Versicherten anhand der erhöhten Kosten- und Leistungstransparenz möglich wäre, ihre wahre Situation im Hinblick auf die GRV zu erkennen, d. h., ob sie Nettozahler oder Nettoempfänger des Systems sind, und auch Vorsorgealternativen unverzerrt beurteilt werden könnten, scheint auch ein dritter Schritt möglich zu sein: Befände sich eine Mehrheit der Versicherten erkennbar in einer Nettozahlerposition bzw. beurteilte eine Mehrheit der Versicherten alternative Vorsorgesysteme individuell vorteilhafter als das aktuelle System der GRV, könnten die oben beschriebenen Radikalreformen die Bewertung der Undurchführbarkeit verlieren. Bei der Beurteilung der Realisierbarkeit von Radikalreformen wurde darauf verwiesen, daß sie u. a. vom Informationsstand der Versicherten, d. h. von der Möglichkeit zur Desinformation durch die Interessengruppen, die am Erhalt der GRV interessiert sind, abhängen. Das bedeutet im Umkehrschluß, daß eine Verringerung der Möglichkeiten zur Desinformation - durch eine Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz - die Chancen der Realisierung von Radikalreformen erhöht.

174 Diese Reformmaßnahme könnte in anderen Zweigen der Sozialversicherung ebenfalls für eine Erhöhung der Kostentransparenz sorgen.

Ob die Erhöhung der Transparenz allerdings ausreicht, die zu erwartenden Widerstände gegen Radikalreformen zu brechen, ist fraglich: Wäre die erkennbare Übergangsbelastung durch die Entschädigung bisher erworbener Ansprüche größer als die Vorteile nach Abschluß der Übergangsphase oder wäre die Übergangsphase so lang, daß die heute Entscheidungsberechtigten das Resultat wahrscheinlich nicht mehr erleben, so müßte trotz verbessertem Informationsstand mit einer Ablehnung von Radikalreformen gerechnet werden. Unterstellt man altruistisches Verhalten der Versicherten, könnte die Durchführung von Reformen aber auch dann möglich sein: Würden die Versicherten durch die erhöhte Transparenz erkennen, daß die Situation nach der Reform aus ökonomischer Sicht besser zu bewerten ist als die aktuelle GRV, könnten sie aus altruistischen Motiven gegenüber ihren Kindern eine höhere Belastung während der Übergangsphase akzeptieren. Ohne den dafür notwendigen Altruismus wäre allerdings eher ein hinausschiebendes Verhalten zu erwarten, das man als „not-in-my-lifetime“ bezeichnen könnte.¹⁷⁵

Es kann also festgehalten werden, daß zur Verfolgung oder Erreichung der durch Position 1 gesetzten Ziele Radikalreformen - im hier verwendeten Sinne - notwendig sind. Eine Aufhebung der Umverteilung, die ursächlich für die analysierten ökonomischen Verzerrungen ist, kann durch Detailreformen nicht erreicht werden. Detailreformen können aber die Bereitschaft zur Umsetzung von Radikalreformen, die in der gegenwärtigen Situation als eher gering bewertet werden kann, erheblich - wenn auch nicht unbedingt im notwendigen Umfang - fördern.

Position 2:

Das derzeitige System der GRV ist dem Grundsatz nach erhaltenswert. Einzelne Regulierungen der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenvorsorge bedürfen jedoch einer Anpassung an veränderte ökonomische und gesellschaftliche Gegebenheiten.

Diese Position wird oft von Politikern vertreten; sie stellt aber auch die Grundsatzposition der Gewerkschaften und der GRV-Bürokratie dar. Für deren Begründung wird vielfach auf die Geschichte der GRV verwiesen: Die GRV sei bisher in der Lage gewesen, sich veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen, und sie sei es auch weiterhin. Radikalreformen wurden dabei in der Regel nicht verwendet, und auch für die Zukunft werden Detailreformen für ausreichend gehalten: In der GRV wurden Automatismen etabliert, welche die finanzielle Situation der GRV zumindest kurzfristig sichern können. Dazu gehören beispielsweise die regelgebundene Erhöhung der BBG, die Anpassung des Beitragssatzes an die Ausgabenhöhe der GRV und die damit seit dem RRG '92 verbundene Anpassung des Bundeszuschusses und die netto-lohnbezogene Rentenanpassung. Aber auch

¹⁷⁵ Diese Bezeichnung lehnt sich an den aus der Umweltökonomie bekannten NIMBY-Fall an: Die umweltschädigende Produktion eines Gutes wird als notwendig erachtet, aber: „not in my backyard“. Auf den Untersuchungsrahmen der GRV übertragen bedeutet das: Reformen werden als notwendig erachtet, aber „not in my lifetime“.

durch diskretionäre Entscheidungen lassen sich in der GRV finanzielle Belastungen kurzfristig noch auffangen: Eine Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen kann kurzfristig die Einnahmen der GRV erhöhen, ohne daß diesen erhöhten Einnahmen sofort erhöhte Ausgaben gegenüberstehen. Mittel- und langfristig sind die bisher betriebenen Reformstrategien nicht in der Lage, die finanzielle Situation der GRV zu sichern. Sie stoßen entweder an physische oder an psychische Grenzen. Während die physischen Grenzen verhältnismäßig leicht zu bestimmen sind - wie beispielsweise bei der Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen, die spätestens dann zu Ende ist, wenn der Kreis der Versicherungspflichtigen mit der Wohn- oder Erwerbsbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmt, oder bei der Ausdehnung der BBG, deren Ausweitung dann nicht mehr weiter betrieben werden kann, wenn sie das gesamte Einkommen aller Versicherten umfaßt -, stößt man bei der Bestimmung der psychischen Grenzen der Belastungsausweitung auf unübersehbare Schwierigkeiten: Die Präferenzen der Individuen sind heterogen, so daß die psychischen Belastungsgrenzen sich zwischen den Versicherten unterscheiden dürften. Sie sind zudem nicht mit einem operationalen Maßstab erfassbar, so daß die psychischen Grenzen einer Belastungsausweitung nicht exakt bestimmt werden können. Allerdings macht die Größenordnung der Beitragssätze, die in den nächsten Jahrzehnten notwendig werden wird, um das gegenwärtige Leistungsniveau aufrecht zu erhalten, ein Erreichen oder Überschreiten der psychischen Belastungsgrenze wahrscheinlich. Dabei spielt vor allem die Tatsache eine Rolle, daß die Versicherten nicht nur durch steigende Beiträge zur GRV belastet werden: Die durch den medizinischen Fortschritt sinkende Altersmortalität geht in der Regel mit einer steigenden Altersmorbidity einher, so daß auch für die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung mit steigenden Ausgaben und daher mit steigenden Beiträgen zu diesen Zweigen der Sozialversicherung zu rechnen ist. Selbst wenn man berücksichtigt, daß ein rational beschränkt informierter Versicherter nur den Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen wahrnimmt, könnten sich in wenigen Jahrzehnten für die Versicherten Grenzbelastungen von über 50% ergeben.¹⁷⁶

Die etablierten Detailreformen sind folglich nur bedingt geeignet, das gesetzte Ziel zu erreichen: Die langfristige Sicherung der GRV-Finzen kann durch sie nicht ohne weiteres erreicht werden; vielmehr steht zu erwarten, daß mit einer zunehmenden Beitragsbelastung der Widerstand gegen die GRV in ihrer derzeitigen Form wächst. Das würde aber bedeuten, daß der Erhalt der GRV durch Detailreformen der angesprochenen Art sogar gefährdet wäre: Das gesetzte Ziel würde demnach durch die angesprochenen Detailreformen konterkariert.

176 In der Summe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile zu den Sozialversicherungsbeiträgen und der direkten Steuern ist diese Grenze vielfach bereits heute überschritten. Der geringe Widerstand gegen diese Belastungen könnte zum einen auf den angesprochenen beschränkten Informationsstand der Versicherten oder aber darauf zurückzuführen sein, daß die psychische Belastungsgrenze noch nicht erreicht ist.

Die z. Zt. diskutierte Organisationsreform erhält die GRV dem Grundsatz nach. Das bedeutet aber, daß sie die Probleme, die sich aufgrund demographischer und ökonomischer Veränderungen in den nächsten Jahrzehnten ergeben werden, unberührt läßt. Höhere Belastungen der Beitragszahler oder Leistungskürzungen wären auch nach der Durchführung der Organisationsreform der GRV c. p. nicht vermeidbar. Die Einsparungsmöglichkeiten, die sich die Länder bzw. die Träger der GRV aus der Zusammenlegung der Auskunft- und Beratungsfunktion versprechen, könnten diesem Trend zwar entgegenwirken; allerdings dürften diese quantitativ nicht hoch genug ausfallen, um signifikante Beitragsentlastungen zu erreichen.

Ebenso wie die Detailreform „Verbesserung der Transparenz“ unter bestimmten Umständen imstande ist, die Bereitschaft zu Radikalreformen zu fördern, könnte sie - bei entsprechenden Ergebnissen - die Bereitschaft fördern, die GRV in ihrer derzeitigen Grundstruktur zu erhalten: Erkennt sich durch einen besseren Informationsstand eine Mehrheit der Versicherten als Gewinner der Umverteilung durch die GRV oder wird es für eine Mehrheit der Versicherten durch eine Verbesserung der Transparenz offensichtlich, daß ein alternatives Vorsorgesystem sie schlechter stellen würde als das derzeitige System der GRV, ergäbe sich eine mehrheitliche Unterstützung für den Erhalt der GRV in ihrer derzeitigen Grundstruktur. Einzelne notwendige Änderungen der Regulierungen der GRV könnten dessen ungeachtet vorgenommen werden. Wahrscheinlicher als die Befürwortung der GRV aufgrund einer möglichen Schlechterstellung in einem Alternativsystem erscheint aber die Ablehnung von weitergehenden Reformen aufgrund der hohen Übergangsbelastungen, die bei einem Systemwechsel notwendig und durch eine Erhöhung der Transparenz möglicherweise erstmals in vollem Umfang erkannt werden. Für Vertreter der Position 2 kann es somit sinnvoll sein, eine Erhöhung der Transparenz zu befürworten, obwohl diese Reformstrategie die Bereitschaft zu Radikalreformen erhöhen kann: Die Erhöhung der Transparenz hätte aus diesem Grunde auch bei der Vertretern der Position 1 gute Chancen auf Realisierung; im Ergebnis könnten die Vertreter der Position 2 jedoch darauf hoffen, ein für ihre Ziele günstiges Ergebnis zu erreichen. Ob diese Strategie auf Dauer erfolgreich sein kann, muß aber aufgrund der prognostizierten demographischen und ökonomischen Entwicklungen bezweifelt werden.

Es können also folgende Ergebnisse festgehalten werden:

1. Detailreformen - wie die im SGB VI institutionalisierten Automatismen - können den Fortbestand der GRV in ihrer derzeitigen Grundstruktur kurzfristig, möglicherweise auch mittelfristig, sichern. Die Erhöhung der Transparenz kann den Erhalt der GRV ebenfalls sichern. Radikalreformen können die GRV in ihrer derzeitigen Grundstruktur nicht erhalten, da sie sich gerade durch die Änderung grundlegender Arbeitsprinzipien der GRV auszeichnen.
2. Langfristig stehen den Detailreformen demographische und ökonomische Entwicklungen gegenüber, die höhere Beiträge zur GRV oder niedrigere Leistungen der GRV erforderlich

machen. Prinzipiell wären die im SGB VI institutionalisierten Automatismen auch zur Bewältigung dieser Problematik in der Lage; allerdings könnten die Belastungen - vor allem zusammen mit steigenden Belastungen aus anderen Sozialversicherungsbereichen - eine Höhe erreichen, die Widerstand der Beitragszahler¹⁷⁷ erwarten läßt und die etablierten Detailreformen möglicherweise undurchführbar macht.

3. Werden die Belastungen der Beitragszahler oder die Leistungskürzungen so groß, daß sie von den Mitgliedern der GRV nicht mehr akzeptiert werden, könnte die Bereitschaft zu Radikalreformen, d. h. zu einem Systemwechsel, gegeben sein. Allerdings muß beachtet werden, daß die Belastungen aus dem bisherigen System die Doppelbelastung bei einem Systemwechsel übersteigen müßten, oder daß den im Zeitraum des Übergangs Versicherten Altruismus unterstellt werden müßte, da ansonsten eine zeitliche Verschiebung der notwendigen Reformen wahrscheinlich wäre („not-in-my-lifetime“-Strategie).
4. Sowohl den Befürwortern eines Systemwechsels als auch den Befürwortern des Erhalts der GRV in ihrer derzeitigen Grundstruktur könnte die Detailreform „Verbesserung der Transparenz“ nützen. Die Bereitschaft, eine solche Reform durchzuführen, dürfte - verglichen mit anderen Reformstrategien - relativ hoch sein. Das allein kann aber nicht Grund für eine Durchführung einer Reform sein. Wenn es den Entscheidungsträgern in der GRV bzw. den politischen Entscheidungsträgern wirklich um die Versicherten ginge¹⁷⁸, dann wäre die Reform „Verbesserung der Transparenz“ nicht deshalb durchzuführen, weil sie den Befürwortern oder den Gegnern weitergehender Reformmaßnahmen nützen, sondern weil sie die Versicherten in die Lage versetzen würde, ihre eigene Situation innerhalb der Versicherungsgemeinschaft der GRV richtig einzuschätzen.¹⁷⁹ Allein deren Beurteilung sollte dann die Basis für mögliche weitergehende Schritte bilden.

¹⁷⁷ Oder bei Leistungskürzungen Widerstand der Leistungsempfänger.

¹⁷⁸ Was man aufgrund der Ausführungen in Kapitel 3 bezweifeln möchte.

¹⁷⁹ Es ist zu beachten, daß dafür nicht eine selektive, sondern eine umfassende Erhöhung der Transparenz notwendig wäre.

Schlußwort

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) der Bundesrepublik Deutschland hat mittlerweile eine mehr als einhundertjährige Geschichte. Im Laufe dieser Geschichte hat die GRV mehrere Krisenphasen erlebt: die inflationsbedingte Aufzehrung des Versicherungsvermögens nach dem Ersten Weltkrieg, den Totalitarismus des Dritten Reiches, die Währungsumstellung nach dem Zweiten Weltkrieg und kleinere Krisen, die hier nicht weiter erwähnt werden sollen. Den Problemen begegnete man mit Detail- und Radikalreformen. Das System der Vorsorge gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod hat sich aber bis heute erhalten. Die heutige GRV hat mit ihren Ursprüngen, den knappschaftlichen Rentenversicherungen und der Bismarckschen Invaliditäts- und Altersversicherung, nur noch wenig gemein. Zum einen hat sich aus den objektiv und subjektiv selektiven Versicherungen des 19. Jahrhunderts eine objektiv und subjektiv umfassende GRV entwickelt. Zum anderen hat sich auch das Hauptziel der GRV verändert: War dieses im 19. Jahrhundert noch die Sicherung der Existenz bei Eintritt eines der versicherten Risiken, so sollen die Leistungen der heutigen GRV den Versicherten den Erhalt ihres relativen sozialen Status im gesellschaftlichen Gefüge, d. h. letztendlich ihren Lebensstandard, sichern. Dafür sind - absolut und relativ betrachtet - höhere Leistungen und Beiträge notwendig. Daneben hat sich die GRV in der Bundesrepublik Deutschland zu einem stark umverteilenden System entwickelt. Das hat seine Ursache einerseits in der Umstellung vom Kapitaldeckungs- auf das Umlageverfahren, das eine intergenerative Umverteilung impliziert. Andererseits spielen bei der Ausgestaltung der Umverteilung politische Einflüsse von verschiedenen Seiten eine Rolle: Die GRV ist durch eine Interessenvielfalt geprägt, die von verschiedenen Gruppen verfolgt wird. Da die Interessengruppen nicht überschneidungsfrei sind, kann es zu Zielkonflikten kommen. In den Regulierungen der GRV schlagen sich diese in z. T. widersprüchlichen Distributionswirkungen - beispielsweise der Ersatzzeiten, die Besserverdienende besserstellen können als Geringverdiener, oder der Beitragsbemessungsgrenze, die eindeutig regressive Wirkungen hervorruft - nieder.

Die Umverteilung durch die GRV setzt Anreize für einen früheren und damit längeren Rentenbezug, was bei versicherungsmathematisch nicht äquivalenten Abschlägen c. p. Beitragsanhebungen notwendig macht. Die GRV steht in den nächsten Dekaden vor einer demographischen Herausforderung, die mit Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen einhergehen muß, deren Umfang in der Geschichte der GRV bisher noch nicht erreicht wurden. Beitragssätze von ca. 30% sind trotz der Reformansätze des RRG '92 absehbar. Zusammen mit den Belastungen aus anderen Sozialversicherungszweigen und Steuern können sich Belastungen ergeben, die Widerstand der Versicherten erwarten lassen und so das ganze System in Frage stellen. Detaillierte Reformen bieten hier nur wenig Hilfe: Sie wirken i. d. R. nur kurzfristig und verschieben die eigentliche Lösung der Problematik meist nur auf spätere Generationen. Radikale Reformmaßnahmen scheinen geeigneter, die Finanzierungsbasis auf eine solide Grundlage zu stellen. Großbritannien bietet in dieser Hinsicht mit seinem Grundrentensystem

eine Vergleichsmöglichkeit; der singapurische kapitalgedeckte Central Provident Fund hingegen scheint als Reformmaßstab weniger geeignet: Die positiven Wirkungen, die dem Kapitaldeckungsverfahren zugeschrieben werden, werden dort durch politische Entscheide über die Zweckbindung des Kapitals überlagert, so daß das singapurische Rentensystem insgesamt eher negativ beurteilt werden muß und ein Reformcharakter des Central Provident Fund für die bundesdeutsche Rentenversicherung kaum gegeben ist. Chile könnte tendenziell eher als Reformvorbild für die bundesdeutsche GRV geeignet sein: Die Geschichte der chilenischen Rentenversicherung ist der Geschichte der bundesdeutschen GRV sehr ähnlich, auch wenn die chilenische Rentenversicherung in vielen Punkten extremere Formen angenommen hatte als die bundesdeutsche GRV. Das chilenische Rentenversicherungssystem könnte vor allem deshalb Vorbildfunktion für Reformen der bundesdeutschen GRV haben, weil bei der chilenischen Rentenreform von 1981 der Übergang von einem umlagefinanzierten zu einem kapitalgedeckten Rentenversicherungssystem vollzogen wurde. Im nationalen, d. h. im bundesdeutschen, Rahmen scheint aber die Bereitschaft, Radikalreformen durchzusetzen, eher gering zu sein. Das liegt zum einen daran, daß den Versicherten Kosten und Nutzen der GRV meist nicht klar sind: Kaum ein Versicherter kennt seine Ansprüche gegenüber der GRV zu verschiedenen Zeitpunkten seines Erwerbslebens. Die Aufkommensseite der GRV ist zudem geeignet, den Versicherten eine kostengünstigere Rentenversicherung zu suggerieren: Die Beitragshäufelung in Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zum GRV-Beitrag impliziert für die meisten Versicherten eine Belastung der Arbeitgeber und eine Entlastung der Arbeitnehmer, die tatsächlich nicht vorhanden ist. Die steuerlich bevorzugte Behandlung von GRV-Beiträgen und GRV-Leistungen ist ein weiterer Punkt, der dazu beiträgt, daß die Versicherten die Kosten der GRV systematisch unter- und den Nutzen aus der GRV systematisch überschätzen. Alternative Rentensysteme werden aus eben diesen Gründen als zu teuer bzw. als zu wenig rentabel eingeschätzt. Zum anderen muß auch die Motivation der Politiker berücksichtigt werden: Politiker gestalten ihr Handeln so, daß ihr Machterhalt gesichert wird. Der Übergang vom derzeitigen umlagefinanzierten Rentensystem der Bundesrepublik Deutschland zu einem alternativen Rentensystem - sei es ein kapitalgedecktes System nach chilenischem Muster oder ein Grundrentensystem, das in irgendeiner Form an das britische Rentensystem erinnert - wäre mit einer zeitweisen Mehrbelastung der Versicherten während der Übergangsphase verbunden. Diese kann zwar durch einen längeren Übergangszeitraum zeitlich gestreckt werden; eine Mehrbelastung - in welcher Höhe auch immer - ließe sich aber nicht vermeiden. Da die Versicherten der GRV einen Großteil der Wähler darstellen, würde ein Systemwechsel eine Mehrbelastung der Wähler und für die Politiker einen Image- und damit möglicherweise auch Machtverlust bedeuten.

Die vorliegende Untersuchung kann und soll keinen „Königsweg“ für notwendige Reformen der GRV in der Bundesrepublik Deutschland aufzeigen. Mit den vorangehenden Ausführungen wurde aber deutlich gemacht, daß das Hauptproblem bei der Entscheidung für oder gegen eine Beibehaltung, eine Änderung oder eine Abschaffung der GRV die Intransparenz der

GRV ist. Hier können eindeutige Handlungsempfehlungen gegeben werden: Der Arbeitgeberanteil zum GRV-Beitrag ist abzuschaffen, um die Kostentransparenz in der GRV zu erhöhen, und die Versicherten der GRV sind regelmäßig über ihre geleisteten Zahlungen und zu erwartende Leistungen - z. B. per jährlichem Rentenbericht - zu informieren, so daß auch die Leistungstransparenz steigen kann. Ob diese - auf den ersten Blick simpel anmutenden - Reformmaßnahmen durchgesetzt werden können, ist fraglich: Zum einen gingen die Politiker damit eines für die Wähler schwer nachvollziehbaren Umverteilungsinstrumentes verlustig, zum anderen wäre von der GRV-Bürokratie Widerstand zu erwarten, wenn ein eventueller Rentenbericht die Versicherten auch über Verwaltungskosten informieren sollte. Es bedürfte somit der Existenz von Entscheidungsträgern, die quasi „über ihren eigenen Schatten sprängen“, damit die Versicherten der GRV - und damit ein Großteil der Wähler - einen vollständigen Überblick über die Kosten und den Nutzen aus der GRV bekommen und auf dieser Grundlage ihre Entscheidung über den Erhalt, eine Änderung oder sogar die Abschaffung der GRV treffen könnten. Die daraus resultierende Entscheidung müßte dann als Wählerwille akzeptiert werden, ohne daß die eine oder andere Alternative oktroyistisch als „das Beste für die Versicherten“ bezeichnet werden könnte.

Anhang 1

Ableitung des Steuersatzes und Rentenniveaus in 3.2.1.4:

Gegeben seien die Finanzierungsformel für das Rentensystem

$$(24) \quad R \cdot P = L \cdot \theta \cdot A_t + G$$

und die staatliche Budgetrestriktion

$$(25) \quad G = L \cdot \tau \cdot (1 - \theta) \cdot A_t + R \cdot \tau \cdot P.$$

Setzt man die Rentenformel

$$(26) \quad P = p \cdot A_{-1}$$

und die Zuschußformel

$$(27) \quad G = \gamma \cdot \theta \cdot A_t$$

in (24) ein, so erhält man:

$$(24') \quad R \cdot p \cdot A_{-1} = \theta \cdot L \cdot A_t + \gamma \cdot \theta \cdot A_t.$$

Die Auflösung nach p führt zu:

$$(28) \quad p = \frac{A_t}{A_{-1}} \cdot \frac{L + \gamma}{R} \cdot \theta.$$

Setzt man nun (27) in (25) ein und substituiert im zweiten Summand von (25) den Faktor $R \cdot P$ durch (24), so erhält man:

$$\gamma \cdot \theta \cdot A_t = L \cdot \tau \cdot (1 - \theta) \cdot A_t + \tau \cdot L \cdot \theta \cdot A_t + \tau \cdot G.$$

Unter Zuhilfenahme von (27) ergibt sich:

$$\begin{aligned} \gamma \cdot \theta \cdot A_t &= L \cdot \tau \cdot (1 - \theta) \cdot A_t + \tau \cdot L \cdot \theta \cdot A_t + \tau \cdot \gamma \cdot \theta \cdot A_t \\ &= L \cdot \tau \cdot A_t - L \cdot \tau \cdot \theta \cdot A_t + \tau \cdot L \cdot \theta \cdot A_t + \tau \cdot \gamma \cdot \theta \cdot A_t, \end{aligned}$$

wobei sich auf der rechten Seite der zweite und dritte Term gegenseitig aufheben. Isoliert man nun τ , so gelangt man zu

$$(29) \quad \tau = \frac{\gamma \cdot \theta}{\gamma \cdot \theta + L}.$$

q. e. d.

Anhang 2

Fragebogen zum Informationsverhalten der Versicherten in der GRV

Wieviele Anfragen von Versicherten (keine Anträge auf Leistungen) erhält

Ihre Auskunft- und Beratungsstelle z. Zt. pro Jahr? _____

Wieviele davon betreffen

die Beitragsleistungen bzw. Verpflichtungen der Versicherten? _____

die Leistungen des Versicherungsträgers? _____

darunter Reha-Maßnahmen? _____

Rentenleistungen? _____

darunter Altersrenten? _____

EU/BU-Renten? _____

Hinterbliebenenrenten? _____

Sonstiges (beispielsweise Versorgungsausgleich etc.)? _____

Stellen Sie im Laufe der Zeit eine Veränderung des Informationsverhaltens der Versicherten fest?

___ nein

___ ja, eine jährliche prozentuale Zunahme der Anfragen von ca. _____ % seit _____ Jahren

___ ja, eine jährliche prozentuale Abnahme der Anfragen von ca. _____ % seit _____ Jahren

Raum für eventuelle Anmerkungen

Ist in Ihrer Auskunft- und Beratungsstelle eine Abweichung des durchschnittlichen Informationsverhaltens der Versicherten in Wahljahren (1994, 1990, 1987, 1983, 1980 etc.) feststellbar?

___ nein

___ ja

Falls ja, inwiefern?

LITERATURVERZEICHNIS

BÜCHER UND MONOGRAPHIEN

- Ahmad**, E. (Hrsg.), Social security in developing countries, Oxford 1991.
- Alber**, J., Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt 1982.
- Albrecht**, G., Sozialpolitik, Göttingen 1955.
- Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer** (Hrsg.), Eine marktwirtschaftliche Reform der Rentenversicherung, Bonn 1988.
- Arellano**, J. P./**Cortazar**, R./**Solimano**, A., Chile. WIDER Country Study No. 10, Helsinki 1986.
- Balz**, U., Betriebliche Altersversorgung: Der staatliche Einfluß auf soziale Sicherung und Kapitalbildung (Diss.), Frankfurt u. a. 1994.
- Barfield**, R./**Morgan**, J., Early retirement: The decision and experience, Ann Arbour 1969.
- Bernholz**, P./**Breyer**, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen 1984.
- Bernholz**, P./**Breyer**, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen 1994.
- Berthold**, N./**Külpe**, B., Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zur langfristigen Sanierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1984.
- Berthold**, N./**Külpe**, B., Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, Berlin 1987.
- Beveridge**, W., Social insurance and allied services, London 1942.
- Bogs**, W., Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, München 1981.
- Breton**, A./**Wintrobe**, R., The logic of bureaucratic conduct, New York 1982.
- Breyer**, F., Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München 1990.
- Butz**, W., Zum Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung, Köln 1980.
- Cagan**, P., The effect of pension plans on aggregate saving: Evidence from a sample survey, New York 1965.
- Casimir**, B., Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich (Diss.), 2. Aufl., Frankfurt 1990.
- Dabrowski**, M., Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik Chiles nach der Redemokratisierung (Diss.), Frankfurt 1995.
- Deutsch**, A./**Zowall**, H., Compulsory savings and taxes in Singapore, Singapur 1988.
- Die Grünen und Seniorenschutzbund „Graue Panther“** (Hrsg.), Grundrente statt Altersarmut, Berlin/Essen 1985.
- Dilnot**, A./**Disney**, R./**Johnson**, P./**Whitehouse**, E., Pensions policy in the UK. An economic analysis, London 1994.

- Dorfman, R./Steiner, P.**, The economic status of the aged, University of California Press, Berkeley 1959.
- Downs, A.**, An economic theory of democracy, New York 1957.
- Felderer, B.** (Hrsg.), Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren, Berlin 1987.
- Fischer, W.**, Armut in der Geschichte, Göttingen 1982.
- Frey, B. S.**, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.
- Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission** (Hrsg.), Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union (Weissbuch), Luxemburg 1994.
- Gladen, A.**, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974.
- Hellwig, F.**, Carl-Ferdinand Freiherr von Stumm-Halberg (1836 - 1901), Heidelberg/Saarbrücken 1936.
- Hoffmann, W. G.**, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin/Heidelberg/New York 1965.
- Höffner, J.**, Sozialpolitik im deutschen Bergbau, Münster 1956.
- Jäger, N.**, Die Umstellung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf ein partiell kapitalgedecktes Finanzierungsverfahren (Diss.), Frankfurt 1990.
- Katona, G.**, Private pensions and individual saving, Ann Arbor 1965.
- Kirchgässner, G./Frey, B. S.**, Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München 1994.
- Klein, J.**, Die Entwicklung der Sozialversicherung unter besonderer Berücksichtigung der Knappschaftsversicherung, Wiebelskirchen 1965.
- Klenewefers, H./Jans, A.**, Einführung in die volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Modellbildung, München 1983.
- Köhler, P. A./Zacher, H. F.** (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983.
- Köhler, P. A./Zacher, H. F.** (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin 1981.
- Köllermann, H. W.**, Sozialpolitik in Deutschland - eine geschichtliche und systematische Einführung, 5. Aufl., Stuttgart 1971.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (Hrsg.), Bericht der Kommission: Die soziale Sicherheit in Europa 1993, Brüssel 1994.
- Lampert, H.**, Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1994.
- Maydell, B. von/Kannengießer, W.** (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988.
- Mesa-Lago, C.**, Ascent to bankruptcy. Financing social security in Latin America, Pittsburgh 1989.
- Mesa-Lago, C.**, Changing social security in Latin America, London 1994.
- Mesa-Lago, C.**, Social security in Latin America. Pressure Groups, stratification and inequality, Pittsburgh 1978.

- Miegel, M./Wahl, S.**, Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge - der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985.
- Minz, H./Conze, P.**, Recht des öffentlichen Dienstes, 6. überarbeitete und erweiterte Aufl., Berlin 1993.
- Mueller, D. C.**, Public Choice II, Cambridge University Press 1989.
- Müller, B.**, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 3. Aufl., München 1995.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.**, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2, 5. Aufl., Tübingen 1993.
- Niskanen, W. A.**, Bureaucracy and representative government, Chicago 1971.
- Oates, W. E.**, Fiscal federalism, New York 1972.
- Olson, M.**, The rise and decline of nations, New Haven/London 1982.
- Peters, H.**, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl., Bonn/Bad Godesberg 1978.
- Queisser, M.**, Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: Die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?, München/Köln/London 1993.
- Queisser, M./Larrañago, O./Panadeiros, O.**, Adjustment and social development in Latin America during the 1980s, München/Köln/London 1993.
- Ruß, W.**, Die Sozialversicherung in der DDR. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Zielsetzungen der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main 1982.
- Scheil, X. B.**, Dynamisierung gesetzlicher Altersrenten, München 1979.
- Schmähl, W.**, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977.
- Schmidt, I.**, Auswirkungen der Rentenreform auf die Stabilität des Geldwerts (Diss.), Berlin 1961.
- Schmidt, I.**, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart/Jena/New York 1993.
- Schnabel, C.**, Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland (Diss.), Frankfurt u. a. 1988.
- Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften** (Hrsg.), Kompendium der Europäischen Sozialschutzstatistik, Band 1: Alter, Luxemburg 1993.
- Strunk, G. P.**, Beamtenrecht, 3. Aufl., Köln 1986.
- Syrup, F./Neuloh, O.**, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839 bis 1939, Stuttgart 1957.
- Tennstedt, F.**, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981.
- Thielmann, H.**, Die Geschichte der Knappschaftsversicherung, Bad Godesberg 1960.
- Thiemer, B.**, Das Alimentationsprinzip (Diss.), Köln 1991.
- Vasil, R. K.**, Governing Singapore, Singapur 1984.
- Vaubel, R.**, Sozialpolitik für mündige Bürger. Optionen für eine Reform, Baden-Baden 1990.
- Vogel, B./Nohlen, D./Schultze, R.**, Wahlen in Deutschland, Berlin/New York 1971.

- Wagner, G.**, Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York 1984.
- Wiese, W.**, Beamtenrecht, 3. vermehrte Aufl., Köln u. a. 1988.
- Williamson, O. E.**, The economics of discretionary behavior: Managerial objectives in a theory of the firm, Englewood Cliffs 1964.
- Wind, F./Schimana, R./Wallerius, P.**, Öffentliches Dienstrecht, Köln 1985.

AUFSÄTZE UND BEITRÄGE IN SAMMELBÄNDEN

- Acker, S.**, Die Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union, in: Arbeit und Sozialpolitik, o. J. (1994), S. 16 - 22.
- Akerlof, G. A.**, The market for „lemons“: quality uncertainty and the market mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 489 - 500.
- Bank, H.-P.**, Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: Recht der Arbeit, o. J. (1970), S. 101 - 108.
- Barro, R. J.**, Are government bonds net wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82 (1974), S. 1095 - 1117.
- Barro, R. J.**, The impact of social security on private savings: Evidence from the U.S. Time Series, Washington 1978.
- Bartholomäi, R.**, Der Volksversicherungsplan der SPD, in: Bartholomäi, R. u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 161 - 171.
- Becker, G. S.**, A theory of competition among pressure groups of political influence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98 (1983), S. 371 - 400.
- Bokeloh, A.**, Das System der britischen Alterssicherung, in: Die Rentenversicherung, 1. Jg. (1988), S. 1 - 6.
- Bokeloh, A.**, Koordinierung der Sozialrechtssysteme in der Europäischen Gemeinschaft unter dem Gesichtspunkt der Freizügigkeit, in: Die Angestelltenversicherung, 42. Jg. (1995), S. 100 - 108.
- Bornhöft, S.**, Die europäische Sozialunion: Begriff, Entwicklung, Perspektiven, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kaiserslautern Nr. 06-95, Kaiserslautern 1995.
- Boskin, M. J.**, Social security and retirement decisions, in: Economic Inquiry, Vol. 15 (1977), S. 1 - 25.
- Börsch-Supan, A.**, Aging population, in: Economic Policy, Vol. 12 (1991), S. 103 - 140.
- Breyer, F./Schulenburg, J. M. Graf von der**, Family ties and social security in a democracy, in: Public-Choice, Vol. 67 (1990), S. 155 - 167.
- Browning, E. K.**, The politics of social security reform, in: Campbell, C. D. (Hrsg.), Financing of social security reform, Washington 1979, S. 187 - 202.

- Browning, E. K.**, Why the social insurance budget is too large in a democracy, in: *Economic Inquiry*, Vol. 13 (1975), S. 373 - 388.
- Buchanan, J. M.**, Social security survival: A public-choice perspective, in: *Cato-Journal*, Vol. 3 (1983), S. 339 - 353.
- Burbidge, J. B./Robb, A. L.**, Pensions and retirement behavior, in: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 13 (1980), S. 421 - 437.
- Burtless, G./Moffitt, R. A.**, The joint choice of retirement age and postretirement hours of work, in: *Journal of Labor Economics*, Vol. 3 (1985), S. 209 - 236.
- Crawford, V./Lilien, D.**, Social security and retirement decision, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96 (1981), S. 509 - 529.
- Datta, G./Shome, P.**, Social security and household savings: Asian experience, in: *Developing Economies*, Vol. 19 (1981), S. 143 - 160.
- Dederer, R./Diekmann, C./Schulz-Weidner, W.**, Bedeutung der Europäischen Sozialpolitik, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1995), S. 339 - 373.
- Diamond, P. A.**, A framework for social security analysis, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 8 (1977), S. 275 - 298.
- Dudey, S.**, Die langfristige Entwicklung der Rentenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 73. Jg. (1993), S. 363 - 368.
- Feldstein, M.**, Reply, in: **Barro, R. J.**, The impact of social security on private savings: Evidence from the U. S. Time Series, Washington 1978, S. 37 - 47.
- Feldstein, M.**, Social insurance, in: **Campbell, C. D.** (Hrsg.), *Income redistribution*, Washington 1977, S. 71 - 97.
- Feldstein, M.**, Social security benefits and the accumulation of preretirement wealth, in: **Modigliani, F./Hemming, R.** (Hrsg.), *The determinants of national saving and wealth*, London/Basinstoke 1983, S. 3 - 23.
- Feldstein, M.**, Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 82 (1974), S. 904 - 926.
- Feldstein, M.**, The effect of social security on saving, in: *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 15 (1980), S. 4 - 17.
- Franz, W.**, Ökonomische Aspekte der Alterssicherung: Revision des Generationenvertrages?, in: **Gahlen, B. u. a.** (Hrsg.), *Theorie und Politik der Sozialversicherung*, Tübingen 1990, S. 313 - 325.
- Glombik, M.**, Gesetzliche Rentenversicherung im EG-Binnenmarkt, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, o. J. (1993), S. 8 - 10.
- Gordon, R. H./Blinder, A. S.**, Market wages, reservation wages and retirement decisions, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 14 (1980), S. 277 - 308.
- Grohmann, H.**, Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren notwendigen Deckungskapitals - Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: **Felderer, B.** (Hrsg.), *Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren*, Berlin 1987, S. 67 - 89.

- Grohmann, H.**, Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demographischen, ökonomischen und sozialen Wandel, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1981), S. 265 - 290.
- Grossmann, P. J./Chan, Y. F.**, The impact of CPF savings on charitable contributions in Singapore: a note, in: Singapore Economic Review, Vol. 31 (1986), S. 79 - 84.
- Handschuch, K./Thelen, F.**, Schuldig geblieben, in: Wirtschaftswoche Nr. 48, 49. Jg. (1995), S. 14 - 22.
- Hansell, S.**, The new wave in old-age pensions, in: Institutional Investor, Vol. 26 (1992), S. 57 - 64.
- Hayes, K./Wood, L. L.**, Utility maximizing bureaucrats: The bureaucrat's point of view, in: Public Choice, Vol. 62 (1995), S. 69 - 83.
- Helberger, C./Wagner, G.**, Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung? - Eine Analyse auf der Grundlage von Lebensereignissen, in: **Herder-Dorneich, P.** (Hrsg.), Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1981, S. 331 - 392.
- Hockerts, H. G.**, Die Entwicklung der Sozialen Sicherheit vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart, in: **Köhler, P. H./Zacher, H. F.** (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 141 - 166.
- Hockerts, H. G.**, Sicherung im Alter: Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889 - 1979, in: **Conze, W./Lepsius, M. R.** (Hrsg.), Sozialgeschichte der BRD, Stuttgart 1983, S. 296 - 323.
- Jafari-Samini, A.**, Social security and private savings: Empirical analysis, in: Public Finance, Vol. 39 (1984), S. 226 - 245.
- Kalirajan, K./Wiboonchutikula, P.**, The social security system in Singapore, in: ASEAN Economic Bulletin, Vol. 3 (1985), S. 129 - 139.
- Koh, A. T.**, Saving, investment and entrepreneurship, in: **Krause, L. B./Koh, A. T./Lee, Y.** (Hrsg.), The Singapore economy reconsidered, Singapur 1987, S. 78 - 106.
- Kotlikoff, L. J.**, Testing the theory of social security and life cycle accumulation, in: American Economic Review, Vol. 69 (1979), S. 396 - 410.
- Krueger, A. O.**, The political economy of rent-seeking, in: American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 291 - 303.
- Krupp, H.-J.**, Social change and the development of the financial situation of the social security system in the Federal Republic of Germany, in: **Gustafsson, B. A./Klevmarken, N. A.** (Hrsg.), The political economy of social security, Amsterdam 1989, S. 11 - 27.
- Külpe, B.**, Unterschiedliche Finanzierungsformen der gesetzlichen Rentenversicherung und ihr Einfluß auf die Verteilung zwischen den Generationen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 36. Jg. (1991), S. 35 - 43.
- Lam, S. S./Tsui, K. C.**, CPF-Stocks: prices, returns and volatility, in: Asian Pacific Journal of Management, Vol. 9 (1992), S. 243 - 251.

- Lampert, H.**, Die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Dritten Reich, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 190 (1985), S. 101 - 120.
- Lampert, H.**, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik in der DDR, in: **Sanmann, H.** (Hrsg.), *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 72, Berlin 1973, S. 101 - 163.
- Lampert, H.**, Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 25. Jg. (1980), S. 149 - 175.
- Lee, S. M.**, Social security - a practitioner's point of view, in: *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 4 (1986), S. 35 - 49.
- Lee, Y. S.**, Central Provident Fund, insurance and economic security: the case of Singapore, in: *The South-East Asian Economic Review*, Vol. 6 (1985), S. 77 - 94.
- Lee, Y.**, The government in macro-economic management, in: **Krause, L. B./Koh, A. T./Lee, Y.** (Hrsg.), *The Singapore economy reconsidered*, Singapur 1987, S. 128 - 173.
- Leibenstein, H.**, Allocative efficiency vs. „X-inefficiency“, in: *American Economic Review*, Vol. 56 (1966), S. 392 - 415.
- Liefmann-Keil, E.**, Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden, in: **Sanmann, H.** (Hrsg.), *Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik*, Berlin 1971, S. 61 - 75.
- Lim, C. Y.** (Hrsg.), Report of the Central Provident Fund Study Group, in: *The Singapore Economic Review*, Vol. 31 (1986), No. 1 (Special Issue).
- Lim, L. Y. C.**, Social welfare, in: **Sandhu, K. S./Wheatley, P.** (Hrsg.), *Management of Success*, Singapur 1989, S. 171 - 197.
- Lin, K. C./Tyabji, A.**, Home-ownership in Singapore: an assessment, in: *Housing Studies*, Vol. 6 (1991), S. 15 - 28.
- Loh, C. C./Veall, M. R.**, A note on social security and private savings in Singapore, in: *Public Finance*, Vol. 40 (1985), S. 299 - 304.
- Marchand, M./Pestieau, P.**, Public pensions: choices for the future, in: *European Economic Review*, Vol. 35 (1991), S. 441 - 453.
- Mesa-Lago, C.**, Social security and prospects for equity in Latin America, World Bank Discussion Paper 140, Washington D. C. 1991.
- Mesa-Lago, C.**, Social security in Latin America and the Caribbean: A comparative assessment, in: **Ahmad, E. u. a.** (Hrsg.), *Social security in developing countries*, Oxford 1991, S. 356 - 392.
- Migué, J. L./Bélanger, G.**, Toward a general theory of managerial discretion, in: *Public Choice*, Vol. 17 (1974), S. 27 - 43.
- Mitchell, W. C./Munger, M. C.**, Economic models of interest groups: an introductory survey, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 35 (1991) S. 512 - 546.
- Mitzscherling, P.**, Auf dem Wege zu einer „sozialistischen“ Sozialpolitik? Die Anfänge der Sozialpolitik in der SBZ/DDR, in: **Bartholomäi, R.**, u. a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 81 - 94.

- Müller, H.-W.**, Zur Rentenfinanzierung bei konjunktureller Talfahrt, in: Deutsche Rentenversicherung, o. J. (1993), S. 375 - 387.
- Müller, H.-W./Roppel, U.**, Eine Abschätzung des Kapitalbedarfs bei einer vollständigen Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: **Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften** (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 202, Berlin 1990, S. 425 - 441.
- Müller, H.-W./Roppel, U.**, Lösung demographisch bedingter Probleme der Alterssicherung durch Kapitaldeckung?, in: Acta Demographica, Vol. 1 (1990), S. 107 - 130.
- Niskanen, W. A.**, Bureaucrats and politicians, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 18 (1975), S. 617 - 643.
- o. V.**, 100 Milliarden aus der Beitrags-Kasse, in: iwd Nr. 25 vom 23. Juni 1994, S. 8.
- o. V.**, Gut gepolsterte Generation, in: iwd Nr. 21 vom 25. Mai 1995, S. 2.
- o. V.**, Verfassungs-Auftrag noch nicht erfüllt, in: iwd Nr. 44 vom 04. November 1993, S. 3.
- o. V.**, Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre, in: **Deutsche Bundesbank** (Hrsg.), Monatsbericht März 1995, Frankfurt 1995, S. 17 - 31.
- Olson, M.**, "Social security survival": A comment, in: Cato-Journal (1983), S. 355 - 59.
- Orzechowski, W.**, Economic models of bureaucracy: Survey, extensions, and evidence, in: **Borcherding, T. E.** (Hrsg.), Budgets and Bureaucrats: The sources of government growth, Durham 1977, S. 229 - 259.
- Paqué, K.-H.**, How far is Vienna from Chicago?, in: Kyklos, Vol. 38 (1985), S. 412 - 434.
- Pellechio, A. J.**, Social security financing and retirement behavior, in: American Economic Review, Vol. 69 (1979), S. 284 - 287.
- Petersen, J. H.**, The political economy of financing old-age pensions, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140 (1984), S. 430 - 447.
- Petrie, M./Sturm, P.**, Old age income maintenance. Basic problems and alternative responses, OECD Working Paper No. 100, Paris 1991.
- Pfaffenzeller, D./Reich, H.**, Rentenversicherung in Großbritannien, in: Die Versicherungswirtschaft, 45. Jg. (1990), S. 40 - 46.
- Pommerehne, W. W./Frey, B. S.**, Bureaucratic behavior in democracy: a case study, in: Public Finance, Vol. 33 (1978), S. 98 - 112.
- Quah, J. S. T./Quah, S. R.**, The limits of government intervention, in: **Sandhu, K. S./Wheatley, P.** (Hrsg.), Management of success, Singapur 1989, S. 102 - 123.
- Queisser, M.**, Social security systems in South-East Asia, in: International Social Security Review, Vol. 44 (1991), S. 121 - 135.
- Rowley, C. K.**, The relevance of the median voter theorem, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140 (1984), S. 104 - 126.

- Rowley, C. K./Elgin, R.**, Government and its bureaucracy: A bilateral bargaining versus a principal-agent approach, in: **Rowley, C. K./Tollison, R. D./Tullock, G.** (Hrsg.), *The political economy of rent-seeking*, Boston 1988, S. 267 - 290.
- Ruland, F.**, Der Entwurf des 2. SGB VI-Änderungsgesetzes, in: **Verband Deutscher Rentenversicherungsträger** (Hrsg.), *Aktuelles Presseseminar des VDR vom 30./31. Oktober 1995 in Würzburg, Frankfurt 1995*, S. 49 - 66.
- Ruland, F.**, Die langfristige Sicherung der Renten, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1994), S. 213 - 227.
- Ruland, F.**, Langfristig erzielbare Leistungen aus der Rentenversicherung, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, o. J. (1989), S. 591 - 611.
- Samuelson, P. A.**, An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money, in: *The Journal of Political Economy*, Vol. 66 (1958), S. 467 - 482.
- Sander, C.**, Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1968), S. 371 - 383.
- Scarpaci, J. L./Miranda-Radic, E.**, Chile, in: **Tracy, M. B./Pampel, F. C.** (Hrsg.), *International Handbook on Old-Age Insurance*, New York 1991, S. 25 - 42.
- Schewe, D.**, Von der ersten zur zweiten Rentenreform 1957 - 1976. Die Entwicklung der Gesetzgebung über die Rentenversicherung, in: **Bartholomäi, R. u. a.** (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn - Bad Godesberg 1977, S. 183 - 190.
- Schmähl, W.**, Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen. Das Beispiel der „Rentenreform 1992“, Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 2/90, Bremen 1990.
- Schmähl, W.**, Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. Ein Beitrag zur Deregulierung der Alterssicherung, in: **Thiemeyer, T.** (Hrsg.), *Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik*, Berlin 1988, S. 83 - 138.
- Schneider, F.**, The influence of political institutions on social security policies: A public choice view, in: **Schulenburg, J. M. Graf von der** (Hrsg.), *Essays in Social Security Economics*, Berlin u. a. 1986, S. 13 - 31.
- Schulenburg, J.-M. Graf von der**, Demographischer Wandel, intergenerationale Gerechtigkeit und Stabilität des Generationenvertrages, in: **Gahlen, B. u. a.** (Hrsg.), *Theorie und Politik der Sozialversicherung*, Tübingen 1990, S. 269 - 300.
- Schulte, B.**, Grundzüge der Reform der Alterssicherung in Großbritannien, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1981), S. 521 - 531.
- Seffen, A.**, Arbeitgeber-Beiträge. Reform mit Risiken, in: *iwd* Nr. 22 vom 01. Juni 1995, S. 6 - 7.
- Siems, D.**, Sicher und reich, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 9, 48. Jg. (1994), S. 28 - 30.
- Sjblom, K.**, Voting for social security, in: *Public Choice*, Vol. 70 (1985), S. 225 - 40.
- Standfest, E.**, Aktuelle Probleme der Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung*, o. J. (1995), S. 305 - 313.

- Tampke, J.**, Bismarcks Sozialgesetzgebung: Ein wirklicher Durchbruch?, in: **Mommsen, W. J.** (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 - 1950, Stuttgart 1982, S. 79 - 91.
- Teppe, K.**, Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung, in: Archiv für Sozialgeschichte, o. J. (1977), S. 195 - 250.
- Thompson, L. H.**, The social security reform debate, in: Journal of Economic Literature, Vol. 21 (1983), S. 1425 - 1467.
- Tollison, R. D.**, Rent-seeking: A survey, in: Kyklos, Vol. 35 (1982), S. 575 - 602.
- Ullmann, H.-P.**, Deutsche Unternehmer und Bismarcks Sozialversicherungssystem, in: **Mommsen, W. J.** (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 - 1950, Stuttgart 1982, S. 142 - 158.
- Vaubel, R.**, Reforming social security for old age, in: **Giersch, H.** (Hrsg.), Reassessing the role of government in the mixed economy, Tübingen 1983, S. 173 - 190.
- Verbon, H. A. A.**, Public Pensions: The role of public choice and expectations, in: Journal of Population Economics, Vol. 6 (1993), S. 123 - 135.
- Vittas, D./Iglesias, A.**, The rationale and performance of personal pension plans in Chile, World Bank Working Paper No. 867, Washington D. C. 1992.
- Voß, H.**, Landesbericht Großbritannien, in: **Verband Deutscher Rentenversicherungsträger** (Hrsg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt 1989, S. 82 - 110.
- Weizsäcker, R. K. von**, Population and social security: A politico-economic model of state pension financing, in: Public Finance, Vol. 45 (1990), S. 491 - 509.
- Wilson, D.**, United Kingdom, in: **Tracy, M. B./Pampel, F. C.** (Hrsg.), International Handbook on Old-Age Insurance, New York 1991, S. 199 - 215.
- Wong, K.-P.**, Saving, capital inflow and capital formation, in: **Lim, C. Y./Lloyd, P. J.** (Hrsg.), Singapore: Resources and growth, Singapore 1986, S. 45 - 78.

ZEITUNGSARTIKEL

- Achermann, U.**, Staatsreligion Kapitalismus, in: DIE ZEIT Nr. 20 vom 12. Mai 1995, S. 34.
- Balsen, W.**, Reform für die Reichen, in: DIE ZEIT Nr. 6 vom 03. Februar 1995, S. 31.
- Bomsdorf, E.**, Generationenvertrag bleibt auch nach der Rentenreform in Gefahr, in: Handelsblatt Nr. 210 vom 31. Oktober 1994, S. 8.
- Bomsdorf, E.**, Renten I, in: Handelsblatt Nr. 198 vom 13. Oktober 1993, S. 6.
- Bomsdorf, E.**, Zahl der über 65-jährigen steigt bis 2030 stärker als bisher erwartet, in: Handelsblatt Nr. 74 vom 18. April 1994, S. 6.
- Kutscher, J./Hoff, A.**, Längere Lebensarbeitszeit - nur ein frommer Wunsch?, in: Handelsblatt Nr. 199 vom 14. Oktober 1993, S. 7.
- o. V.**, Appell an Unternehmen: Teilzeitarbeit für Ältere fördern, in: Die Rheinpfalz Nr. 38 vom 14. Februar 1996, S. 1.

- o. V., Blüm gegen Reform der Rentenversicherung, in: Handelsblatt Nr. 174 vom 08. September 1994, S. 4.
- o. V., Blüm verteidigt Reform der Frührente, in: Handelsblatt Nr. 16 vom 23. Januar 1996, S. 3.
- o. V., Blüm will die Kündigung von 65-Jährigen erleichtern, in: Handelsblatt Nr. 95 vom 18. Mai 1994, S. 8.
- o. V., Einsparungen bei Renten und Arbeitslosengeld, in: Handelsblatt Nr. 131 vom 10. Juli 1996, S. 3.
- o. V., Experten fordern: Beiträge senken und statt dessen die Steuern erhöhen, in: Handelsblatt Nr. 44 vom 03. März 1994, S. 8.
- o. V., Experten plädieren für Fortentwicklung auf der Basis der Rentenreform von 1992, in: Handelsblatt Nr. 201 vom 18. Oktober 1993, S. 6.
- o. V., Freitag: Mehr Effizienz durch enge Kooperation, in: Handelsblatt Nr. 31 vom 13. Februar 1995, S. 3.
- o. V., Husmann schließt Kürzung der Renten 1995 nicht aus, in: Handelsblatt Nr. 227 vom 24. November 1993, S. 6.
- o. V., Immer noch Milliardenlasten für die Rentenkasse, in: Die Rheinpfalz Nr. 38 vom 14. Februar 1996, S. 3.
- o. V., Kein Loch in der Rentenkasse, in: Handelsblatt Nr. 39 vom 23./24. Februar 1996, S. 4.
- o. V., Kräftiger Anstieg der Frührentner befürchtet, in: Die Rheinpfalz Nr. 275 vom 28. November 1994, S. 1.
- o. V., Lebenserwartung steigt auf gut 90 Jahre, in: Handelsblatt Nr. 74 vom 18. April 1994, S. 3.
- o. V., Mehr Jobs durch saubere Trennung, in: Handelsblatt Nr. 226 vom 23. November 1994, S. 7.
- o. V., Neue Strukturen für die Rentenversicherung, in: Handelsblatt Nr. 25 vom 03./04. Februar 1995, S. 4.
- o. V., Neuer Vorschlag der CDU, in: Handelsblatt Nr. 71 vom 10. April 1995, S. 3.
- o. V., Rentenbeitrag bald bei 20 Prozent, in: Handelsblatt Nr. 39 vom 23./24. Februar 1996, S. 1.
- o. V., Rentenerhöhung im Osten umgestellt, in: Die Rheinpfalz Nr. 53 vom 02. März 1996, S. 1.
- o. V., Rentenversicherung muß Ballast abwerfen, in: Handelsblatt Nr. 206 vom 25. Oktober 1994, S. 6.
- o. V., Rentenversicherung: Trennung aufheben, in: Handelsblatt Nr. 240 vom 12. Dezember 1995, S. 4.
- o. V., Ruland: Rentenreform wirken lassen und ökonomische Bedingungen verbessern, in: Handelsblatt Nr. 228 vom 25. November 1993, S. 9.

- o. V.,** Santiagos privates Rentensystem macht auf dem gesamten Subkontinent Schule, in: Handelsblatt Nr. 61 vom 28. März 1994, S. 10.
- o. V.,** Schärfere Trennung der Systeme, in: Handelsblatt Nr. 232 vom 01. Dezember 1994, S. 3.
- o. V.,** SPD will einheitliches Rentensystem, in: Handelsblatt Nr. 55 vom 17. März 1995, S. 4.
- o. V.,** Staatsverschuldung, in: Handelsblatt Nr. 251 vom 29./30. Dezember 1995, S. 4.
- o. V.,** Unternehmen beurteilen Chancen für Altersteilzeit skeptisch, in: Handelsblatt Nr. 33 vom 15. Februar 1996, S. 1.
- o. V.,** Volkswagen setzt auf Altersteilzeit, in: Handelsblatt Nr. 33 vom 15. Februar 1996, S. 5.
- o. V.,** Westrenten steigen 1995 nur geringfügig, in: Handelsblatt Nr. 198 vom 13. Oktober 1994, S. 4.
- o. V.,** Zahlreiche Mütter benachteiligt, in: Handelsblatt Nr. 123 vom 28./29. Juni 1996, S. 3.
- Perina, U.,** Der halbe Rentner, in: DIE ZEIT Nr. 39 vom 22. September 1995, S. 25 - 26.
- Reisen, H.,** Renten aus der zweiten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 47 vom 24. Februar 1996, S. 15.
- Ruland, F.,** Auch andere Versorgungssysteme geraten nach dem Jahr 2010 in Bedrängnis, in: Handelsblatt Nr. 20 vom 28./29. Januar 1994, S. 6.
- Schmähl, W.,** Lohnnebenkosten könnten durch aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung sinken, in: Handelsblatt Nr. 226 vom 23. November 1993, S. 8.
- Thelen, P.,** Altersteilzeit, in: Handelsblatt Nr. 176 vom 12. September 1995, S. 9.
- Thelen, P.,** Rentenkassen belastet, in: Handelsblatt Nr. 229 vom 28. November 1994, S. 3.
- Thelen, P.,** Vertrauensschutz ist unverzichtbar, in: Handelsblatt Nr. 16 vom 23. Januar 1996, S. 2.
- Thelen, P.,** Voraussage von 1987 hat trotz deutscher Einheit und Fall des Eisernen Vorhangs Aussagekraft behalten, in: Handelsblatt Nr. 236 vom 07. Dezember 1993, S. 8.

SONSTIGE QUELLEN

Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes, verschiedene Jahrgänge.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1971, Nr. L 149.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1972, Nr. L 74.

Antrag des Abgeordnete Bueb und der Fraktion Die Grünen, Grundrente statt Altersarmut, Bundestags-Drucksache 10/3496 vom 18. Juni 1985.

BAG, Urteil vom 01.12.1993 - 7AZR 428/93 (Düsseldorf).

BAG, Urteil vom 20.10.1993 - 7AZR 135/93 (Düsseldorf).

Benefits Agency (Hrsg.), Social security benefit rates, earnings rules and National Insurance contributions rates, o. O., 1995.

- Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung** (Rentenversicherungsbericht 1995), Bundestagsdrucksache 13/2017 vom 18. Juli 1995.
- Beschluß der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder** vom 13./14. Oktober 1993, abgedruckt in: **Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz** (Hrsg.), Info 5/1994, 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch: Regionalisierung der Rentenversicherung, Speyer 1994, S. II.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland 1992 (ASID '92), Band I, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Die Rente, Bonn, o. J.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Sozialbericht 1990, Bonn 1990.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Sozialbericht 1993, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn 1994.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte** (Hrsg.), BfA-Mitteilungen Nr. 6/94 vom 18. November 1994.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte** (Hrsg.), Sondermerkblatt Rentenreformgesetz 1992. Gesamtleistungsbewertung für beitragsfreie Zeiten, 2. Aufl., Berlin 1991.
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte** (Hrsg.), Sondermerkblatt Rentenreformgesetz 1992. Verschiebung der Altersgrenzen, 2. Aufl., Berlin 1991.
- Central Provident Fund Board** (Hrsg.), Fact Sheet, Singapur 1995.
- Central Provident Fund Board** (Hrsg.), Members' Handbook, Singapur 1995.
- Constitutional Organic Act of the Central Bank of Chile.**
- Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze** vom 15. Dezember 1995.
- Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein**, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Zuständigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, o. J., o. O.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr** (Hrsg.), Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung, Informationen für die Beschäftigten der Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, Mainz, o. J.
- Institut der Deutschen Wirtschaft** (Hrsg.), 1995. Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung 1995, Köln 1995.
- Institut der Deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft** (Hrsg.), Umbau des Sozialstaats, Köln 1995.
- Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz** (Hrsg.), 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch: Regionalisierung der Rentenversicherung, Speyer 1994.
- Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz** (Hrsg.), Merkblatt zum Antrag auf Befreiung von der Zuzahlung nach § 32 SGB VI (gültig ab 01.01.1996), o. J., o. O.

Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Die Rehabilitation, Informationsreihe Rentenversicherung, Heft 11, Frankfurt 1994.

Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Das Renten-Überleitungsgesetz, Informationsreihe Rentenversicherung, Heft 15, Frankfurt 1994.

Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Werte der Rentenversicherung. Bezugsgrößen für das Jahr 1996, Informationsreihe Rentenversicherung, Heft 13, Frankfurt 1996.

Landesversicherungsanstalten im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Die Rentenberechnung, Informationsreihe Rentenversicherung, Heft 7, Frankfurt 1994.

Reichsgesetzblatt, verschiedene Jahrgänge.

Roland Berger & Partner International Management Consultants, Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt am Main 1994 (unveröffentlicht).

Sozialgesetzbuch VI.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, División Estudios, unveröffentlichte schriftliche Auskünfte, Santiago de Chile 1995.

Superintendencia de Seguridad Social, Departamento Jurídico, unveröffentlichte schriftliche Auskünfte, Santiago de Chile 1995.

Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, aktuelle Geschäfts- und Verwaltungsberichte.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung. Handbuch für institutionelle Zusammenarbeit, Ausgabe 1995, Frankfurt 1995.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Fakten und Argumente. Grundrente: ja oder nein?, Frankfurt 1994.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1995, DRV-Schriftenreihe, Bd. 4, Frankfurt 1995.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenreform '92. Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick, Frankfurt am Main 1993.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rund um die Rente. Die deutsche Rentenversicherung im Überblick, Frankfurt am Main 1993.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1994, Frankfurt 1995.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), VDR Info. Informationen aus der gesetzlichen Rentenversicherung Nr. 7/95 vom 20. Dezember 1995.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Statistik Renten neuzugang, Frankfurt/Main, verschiedene Jahrgänge.

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallararithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mandler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

- Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.
- Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.
- Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Teleokratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.
- Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.