

Schmähl, Winfried

**Article**

## Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Schmähl, Winfried (2011) : Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 80, Iss. 1, pp. 159-174, <https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.159>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99645>

**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.*

---

# Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem

WINFRIED SCHMÄHL

---

Univ.-Prof. Dr. Winfried Schmähl, E-Mail: w.schmaehl@t-online.de

---

**Zusammenfassung:** Der Artikel greift einige zentrale Fragen der Gestaltung der deutschen Alterssicherungspolitik auf, die in den letzten zwei Jahrzehnten durch Reformmaßnahmen von weitreichender Bedeutung wurden, und zwar für Erwerbstätige und Rentner, wie auch für das Alterssicherungssystem insgesamt und insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung. Dies basiert auf Erfahrungen, die der Autor bei der Beratung, vor allem öffentlicher Institutionen, gewonnen hat. Ausgehend von einem Wandel, vor allem in der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung, der maßgebend auch vom Mainstream der Ökonomen, wie auch Akteuren der Finanzindustrie vorangetrieben und von Medien und Politikern aufgenommen wurde, wird auf mehrere Reformprozesse und ausgewählte Aspekte der Politikberatung eingegangen. Beginnend mit dem, was als „demographischer Faktor“ in der Zeit der Kanzlerschaft von Helmut Kohl in die Rentenformel eingehen sollte, über die nachfolgenden Veränderungen, die in den beiden Regierungsphasen von Gerhard Schröder wie auch durch die „große Koalition“ beschlossen wurden. Die weitreichenden sozial- und verteilungspolitischen Folgen des mit der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ umgesetzten „Paradigmenwechsels“ – die zum erheblichen Teil gezielt ausgeblendet wurden durch ein Verengen des Diskussionsfeldes – werden skizziert, wie auch die in diesen Prozessen von Beratern vertretenen Positionen.

→ JEL Classification: J10, J26

→ Keywords: Rentenversicherung, Alterssicherungspolitik, demographischer Wandel, Altersarmut

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

---

## I **Vorbemerkung**

In rund drei Jahrzehnten war ich in verschiedenen Funktionen als Wissenschaftler für eine Reihe von (vor allem öffentlichen) Institutionen im Bereich der sozialen Sicherung beratend tätig. Thematische Schwerpunkte waren die Ausgestaltung von Einrichtungen und Maßnahmen sozialer Sicherung, deren Finanzierung und damit verbundene Verteilungseffekte. Verteilungsfragen wurden frühzeitig auch in der Längsschnitt-(Lebenslauf-)Perspektive analysiert. Eine Einengung der ökonomischen Analyse auf Fragen der Effizienz, was „in der Zukunft“ vielfach vertreten wird und wurde, habe ich – gerade auch im Beratungsprozess – stets für unzureichend erachtet. Besondere Bedeutung erlangte dabei für mich die Alterssicherung (Schmähl 2008a). Hierbei war der Blick unter anderem auf das Zusammenspiel staatlicher, betrieblicher und privater Einrichtungen gerichtet, auf das Handeln der jeweils relevanten Akteure, auf Entscheidungsprozesse zu Zielen und Maßnahmen sowie deren Wirkungen – was eine sorgfältige Berücksichtigung institutioneller Aspekte erfordert.

Eine zentrale Frage in der Alterssicherungspolitik war und ist, welches Absicherungsniveau beim Übergang vom Erwerbsleben in den „Ruhestand“ und in der „Nacherwerbsphase“ angestrebt werden soll sowie welcher Finanzbedarf damit verbunden ist.<sup>1</sup> Diese Frage bezog sich in der öffentlichen deutschen Diskussion lange Zeit in erster Linie auf das quantitativ wichtigste System der Alterssicherung, die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und das dort erreichbare „Rentenniveau“. Auch wenn neuerdings verstärkt eine Verlagerung von Finanzmitteln der Altersvorsorge auf kapitalmarktabhängige betriebliche und vor allem private Vorsorgeinstrumente angestrebt wird, so werden dennoch die GRV-Renten für den überwiegenden Teil der (früher) abhängig Beschäftigten die zentrale Einkommensquelle im Alter sein. Das in der GRV von Versicherten erreichbare „Rentenniveau“ wird allerdings weiter deutlich sinken. Damit verbunden ist nicht allein die Gefahr wieder steigender Altersarmut und zunehmender Einkommensungleichheit im Alter, sondern dies wirft auch Fragen nach der künftigen Konzeption des Rentenversicherungssystems auf. Hierbei geht es darum, ob die GRV noch ein System mit relativ enger Verknüpfung zwischen Beitrag und Rente („Versicherungssystem“) sein kann oder immer stärker von interpersoneller Umverteilung geprägt wird („Steuer-Transfer-System“). Einige Beispiele aus der Praxis der Politikberatung der letzten Jahre sollen diese Zusammenhänge verdeutlichen.<sup>2</sup>

## 2 **Die gesetzliche Rentenversicherung in der Kritik**

*„An nichts muss man mehr zweifeln als an Sätzen, die zur Mode geworden sind“  
(Georg Christoph Lichtenberg).*

Noch im Frühsommer 1994 hatte die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages in einem Bericht übereinstimmend festgestellt: „Eine stärkere Bedeu-

1 Um nicht missverstanden zu werden: Die Sollgröße des Absicherungsniveaus ist politisch zu entscheiden. Aufgabe von Ökonomen ist es, damit verbundene Wirkungen (zum Beispiel Einkommens- und Verhaltenseffekte, Auswirkungen auf ein Sicherungssystem) zu analysieren und für den Entscheidungsprozess bereit zu stellen.

2 Dabei geht es um einige persönliche Erfahrungen und Beobachtungen, nicht um eine systematische Analyse. Hierfür sei zum Beispiel verwiesen auf Wagner 2002.

tung privater individueller Vorsorge und der betrieblichen Altersversorgung beziehungsweise eine Lastverschiebung von der GRV hin zu diesen beiden Formen der Alterssicherung ist weder für die Gesamtheit der Bevölkerung noch auch nur der Erwerbstätigen ein gangbarer Weg“ (Deutscher Bundestag 1994: 330). Diese Aussage wurde von der gesamten Kommission – also sowohl von Abgeordneten aller im Bundestag vertretenen Parteien als auch von den Sachverständigen, die von den Parteien benannt worden waren<sup>3</sup> – getragen.

Ein Wandel in der Bewertung der GRV und deren Stellung im Gesamtsystem der deutschen Alterssicherung sowohl in der öffentlichen Berichterstattung als auch in Parteien vollzog sich jedoch ab Mitte der 90er Jahre recht rasch. Immer stärker gewann die im „mainstream“ der Ökonomie dominierende Aussage, private „kapitalfundierte“ Alterssicherung sei der staatlichen umlagefinanzierten Alterssicherung eindeutig überlegen und ermögliche dem einzelnen eine höhere Rendite<sup>4</sup>, an öffentlicher Resonanz. Begründet wurde diese postulierte Überlegenheit der „Kapitaldeckung“ im Vergleich zur Umlagefinanzierung mit einer schon lange in der Lehrbuchliteratur vertretenen Wirkungskette: Durch die private Alterssicherung werde die gesamtwirtschaftliche Ersparnis erhöht, dadurch bewirkte Zinssenkungen führen zu mehr Investitionen (Bildung von Realkapital) und einem höheren Sozialprodukt. Demgegenüber komme es beim Umlageverfahren zu keiner Realkapitalbildung, vielmehr lebe man hier gewissermaßen von der Hand in den Mund. Ökonomen haben bis in die jüngste Zeit immer wieder von der makroökonomischen Beschreibung des Umlageverfahrens, nämlich der, dass in einer Periode im Prinzip Einnahmen gleich Ausgaben sein sollten, auf die Individualebene geschlossen. Sie haben dabei verkannt, dass in einem Versicherungssystem in der Längsschnittperspektive eine Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag und späterer (Renten-)Leistung besteht.<sup>5</sup>

Zweifel an der auch in den Medien verbreiteten „herrschenden Lehre“<sup>6</sup> wurden übergangen, beispielsweise Hinweise auf das empirisch schwache Fundament der unterstellten Wirkungskette und darauf, dass die „Kapitaldeckung“ zunächst (nur) in der Ansammlung von Finanzkapital bestehe, dies jedoch nicht mit Realkapitalbildung gleichzusetzen sei, sondern gegebenenfalls (nur) zu deutlich steigenden Kursen führt (Schmähl 2008, Kap. 11–13). Nach der Finanzmarktkrise der letzten Jahre scheint dies plötzlich Allgemeingut zu werden. – Der Begriff „Kapitaldeckung“ in der Alterssicherung ist eher irreführend; zutreffender ist, von „kapitalmarktabhängiger Alterssicherung“ zu sprechen.

Der „herrschende Zeitgeist“, der sich später auch in politischen Entscheidungen manifestierte, wird exemplarisch deutlich in dem im März 1998 vorgelegten Gutachten des dreißigköpfigen Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministerium. Darin spricht er sich für eine

3 Zu diesen gehörten unter anderem Bert Rürup und der Autor dieses Beitrags.

4 Bei den Renditen wurde häufig Ungleiches verglichen, so eine private reine Altersvorsorge mit der GRV unter Einschluss von Absicherung bei Invalidität, für Hinterbliebene und Rehabilitationsleistungen. Zudem wurden die Übergangskosten beim Wechsel von Umlage- zu kapitalmarktbezogener Finanzierung in der Regel ausgeblendet, die doch die „Netto-Rendite“ der Privatvorsorge mindern.

5 Ein Beispiel für die Vermischung dieser Sichtweisen, wenn Wolfgang Franz (derzeitiger Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) schreibt: „Die Generation der Beitragszahler finanziert bekanntlich die Renten der Pensionäre, aber diese Beiträge begründen keinen Anspruch auf spätere Altersrenten“ (Franz 2003: 12).

6 Wiederum nur ein Beispiel unter vielen: Das Finanzkapital hat einen „Gegenwert in ganz realen Maschinen und Gebäuden. Das Kapitaldeckungsverfahren investiert, und dies zu sehr geringem Risiko.“ „Diese Investitionen induzieren ein erhöhtes Wirtschaftswachstum.“ „Das Umlageverfahren erfordert für das gleiche Rentenniveau fast viermal so hohe Beiträge wie das Kapitaldeckungsverfahren.“ (Börsch-Supan 1998a).

„Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“ aus, vor allem für einen Übergang in der GRV zu einer „Teilkapitaldeckung“ durch Einführung einer zusätzlichen Pflichtsparquote von vier Prozent.<sup>7</sup> Längerfristig sollte – so der Beirat – ein Verhältnis von Umlagefinanzierung zu „Kapitaldeckung“ von 50:50 realisiert werden.<sup>8</sup> „Die Zeitbombe einer großen Rentenkrise tickt“, so der seinerzeitige Vorsitzende des Beirats (Neumann 1998: 259).<sup>9</sup> Sie sei (nur) durch den Einstieg in die „Kapitaldeckung“ zu „entschärfen“ – eine Rhetorik, die auch in den Medien weit verbreitet war.

Insgesamt trug in Deutschland die Kritik an der Umlagefinanzierung zu der dann öffentlich kaum noch in Frage gestellten Auffassung mit bei, dass der hierauf basierende sogenannte „Generationenvertrag“ unter der Last der demographischen Entwicklung zusammenbrechen werde, falls nicht grundlegende Veränderungen erfolgten. Das Schlagwort von der „Ausplünderung der Jungen durch die Alten“ zierte seinerzeit ein Titelblatt des Spiegel – nur ein Beispiel für die immer stärker thematisierte „Generationengerechtigkeit“ oder gar für einen „Generationenkonflikt“. Die öffentliche Diskussion und eine immer „homogener“ werdende veröffentlichte Meinung erzeugten zunehmend Veränderungsdruck, um den auch in diesem Bereich konstatierten „Reformstau“ zu überwinden. Öffentlichkeitswirksame Aktivitäten der Anbieter von Finanzmarktprodukten (Banken und Versicherungen) wurden verstärkt, da angesichts der Verschiebungen der Altersstruktur ein großer Markt für private Altersvorsorge gesehen wurde, um so mehr, je weiter die GRV zurückgedrängt wird.

### 3 Ein „demographischer Faktor“ für die Rentenformel

Als Reaktion auf die zunehmend artikulierte Reformnotwendigkeit wurde im Sommer 1996 unter Leitung von Arbeitsminister Norbert Blüm eine Regierungskommission zur „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ eingesetzt. Verschiedene Vorschläge zum Einfügen „demographischer Faktoren“ in die Rentenformel, zur Deckelung des Beitragssatzes der GRV und damit zu einer erheblichen Reduzierung des Leistungsniveaus waren bereits veröffentlicht worden.<sup>10</sup> Das BMA wollte einen „Lebenserwartungsfaktor“ in die Rentenformel integrieren, der gleichermaßen das Niveau für Rentenzugang und -bestand senkt. Demgegenüber hatte das Kommissionsmitglied Rürup in einem vorab vom BMA in Auftrag gegebenen Gutachten die Auswirkungen auf den Bestand explizit abgelehnt (Rürup 1996: 84), dann allerdings in der Kommission die

7 Damit wäre allerdings eine sofort und über Jahrzehnte dauernde höhere Gesamtbelastung verbunden, während auf der anderen Seite in der öffentlichen Diskussion eine Senkung der Abgabenbelastung gefordert wurde, sei es zur Reduzierung der Lohnnebenkosten oder auch zur Stärkung der Binnennachfrage.

8 Ende der 90er Jahre waren – gemessen an den Ausgaben der verschiedenen Träger – rund 80 Prozent aller Ausgaben der Alterssicherung umlagefinanziert (davon etwa 68 Prozent GRV, etwa zwölf Prozent Beamtenversorgung), 20 Prozent kapitalfundiert, etwa zu gleichen Teilen der zweiten und dritten Schicht zurechenbar.

9 Das Wort „Krise“ wird übrigens im Gutachten des Beirats geradezu inflationär gebraucht (zum Beispiel in 2 Absätzen von Ziff. 71 allein sechsmal). Kurz nach Erscheinen des Gutachtens publizierte ich eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Gutachten. (Schmähl 2008: Kap. 13).

10 So schlug z.B. der Bundestagsabgeordnete Andreas Storm (CDU) eine „demographische Komponente“ in die Rentenformel vor (Berücksichtigung des Durchschnittsalters der Bevölkerung), verbunden mit einem allmählichen Sinken des Netto-Eckrentenniveaus von 70 auf 60 Prozent sowie – was auch Vorstellungen von Arbeitgebern entsprach – ein Festschreiben des Beitragssatzes ab 2001 auf 20 Prozent.

BMA-Position übernommen und zusammen mit einigen weiteren Kommissionsmitgliedern ein „Eckrentenniveau“ von 60 Prozent angestrebt – ein Niveau, das um zehn Prozentpunkte unter dem damals geltenden Zielwert liegt: Denn nach dem 1989 beschlossenen Recht sollte das „Eckrentenniveau“ – das heißt die Nettorente zum Beispiel eines Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren (45 Entgeltunkte) im Vergleich zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt aller Versicherten – 70 Prozent betragen.

Schließlich schlug die Kommission einen, das Leistungsniveau von Zugang und Bestand senkenden, „demographischen Faktor“ vor (der dann auch vom Gesetzgeber umgesetzt wurde). Er basierte auf der (Veränderung der) Lebenserwartung 65-Jähriger von vor neun Jahren (!), wobei der daraus resultierende Effekt nur zur Hälfte (!) wirksam werden sollte. Die Parameter waren so konstruiert, dass im Jahre 2030 ein Eckrentenniveau von 64 Prozent als Untergrenze erreicht wird – allerdings, sofern die Rente ohne Abschläge (also nach seinerzeitiger Rechtslage erst ab 65) in Anspruch genommen wird. Maßgebendes Argument für die Niveausenkungen war eine Minderung des Beitragssatzes und damit der Lohnkosten.

Mit der angestrebten Niveausenkung wären erhebliche sozial- und verteilungspolitische Probleme verbunden, die dann durch die insbesondere 2001 und 2004 von der rot-grünen Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen noch ausgeprägter wurden (siehe weiter unten). Deshalb hatte der Autor in der „Blüm-Kommission“ die folgenden beiden Alternativen zum „demographischen Faktor“ vertreten, ohne jedoch dafür eine Mehrheit zu finden, nämlich:

- *Anstelle* des beschlossenen „demographischen Faktors“ in der Rentenformel eine stufenweise Anhebung des abschlagfreien Rentenalters im Zuge steigender Lebenserwartung.
- *Wenn* jedoch eine Modifikation der Rentenformel vorgenommen wird, dann sollte insbesondere auf die Berücksichtigung der durchschnittlichen (Einkommen-)Steuerbelastung in der Netto-Anpassungsformel verzichtet werden. Vor allem da dieses Element bei den politisch angestrebten Senkungen der Steuerbelastung zu höheren Rentenausgaben wegen eines dadurch höheren Anpassungssatzes führt und dann wieder (diskretionäre) Gegenmaßnahmen auslöst, um den sonst eintretenden Ausgabenanstieg zu verhindern. Stattdessen sei es sinnvoll, in der Rentenformel statt der Entwicklung des Nettoentgelts, die des Bruttoentgelts und zusätzlich allein den Beitragssatz zur GRV zu berücksichtigen („beitragsbereinigte Rentenanpassung“). Damit würden in einer recht transparenten Rentenformel nur direkt mit der GRV verbundene Elemente (die auch für die Beitragserhebung maßgebend sind) berücksichtigt werden (Schmähl 1983). Im Grundsatz wurde dies später in der 2001 beschlossenen Rentenreform aufgegriffen, allerdings „angereichert“ durch ein weiteres, und zwar willkürlich ausgestaltetes Element.<sup>11</sup>

Die Argumente, die der Autor seinerzeit im Hinblick auf die mit der angestrebten Niveausenkung verbundenen negativen sozial- und verteilungspolitischen Wirkungen für den einzelnen Versicherten wie für das Rentenversicherungssystem vortrug (Schmähl 1996 und 1997), wurden

<sup>11</sup> Übernommen wurde allerdings ein Vorschlag, mit dem eine „Verstetigung“ der Entwicklung des Beitragssatzes erreicht werden soll und nicht – wie zum Teil zuvor eine jährliche Neufestsetzung –, indem nun die Rücklage der GRV ab 2000 innerhalb eines Korridors schwanken kann, statt dass eine bestimmte Mindesthöhe genau einzuhalten ist (Der Spiegel 1996).

in der Kommission zwar nicht bestritten, jedoch eher als unliebsame Anmerkungen angesehen. Unstrittig ist, dass bei niedrigerem generellen (Eck-)Rentenniveau immer mehr an individuellen Rentenansprüchen erforderlich wird, um eine Rente oberhalb der Sozialhilfeschwelle zu erreichen. Darauf wird weiter unten zusammenhängend eingegangen, da inzwischen weitaus drastischere Niveausenkungen beschlossen sind.

#### 4 **Neuerlicher „Paradigmenwechsel“ in der Alterssicherungspolitik nach der Jahrtausendwende**

Doch auch nach der Entscheidung über eine (allmähliche) Senkung des Leistungsniveaus in der GRV hieß es: „Der Sozialstaat deutscher Prägung ist kein Modell mit Zukunft mehr. [...] Der deutsche Sozialstaat ist unbezahlbar ...“ (Der Spiegel 1998: 64). In den Vorschlägen der Blüm-Kommission schlugen sich die Forderungen nach mehr kapitalmarktbezogener Alterssicherung wenig nieder. Die Ergebnisse wurden folglich von immer einflussreicher werdenden Akteuren – nicht zuletzt der Finanzbranche – als nicht ausreichend angesehen und führten auch zum relativ raschen Wandel der Positionen von Politikberatern. Soziale Sicherung wurde einseitig als Kostenfaktor gesehen, der Zusammenbruch der GRV an die Wand gemalt,<sup>12</sup> eine dramatische Lage beschworen. Vertrauensverlust und das Schüren von Angst bereiteten mit den Boden für tiefgreifende Änderungen, die nach dem Wechsel zur rot-grünen Bundesregierung realisiert wurden. Die angestrebte verstärkte Privatisierung der Alterssicherung sollte auch positive Wirkungen auf (möglichst wenig regulierten) Finanzmärkten auslösen, wurden diese doch zunehmend als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen.<sup>13</sup>

Nachdem die neue Regierung zentrale Elemente des Reformgesetzes der Vorgängerregierung – so den „demographische Faktor“ – bis Ende 2000 ausgesetzt hatte, um sie durch „sozial verträglichere Regelungen zu ersetzen“, wurde nach einer „Ersatzlösung“ zur Reduzierung des Leistungsniveaus der GRV gesucht. Unverzüglich propagierten einige Wissenschaftler neue Modifikationen der Rentenformel, nun durch differenzierte Anpassungssätze (Rürup 1998), die jedoch zu einer stärkeren interpersonellen Umverteilung geführt hätten – ein Gedanke, den bereits im Wahlkampf Gerhard Schröder geäußert hatte und der auch Vorstellungen der „Grünen“ entsprach. Deutlich wird bei den Äußerungen von Politikern der Regierungskoalition wie auch von einem von dieser viel beschäftigten Berater, dass hinter solchen Formelmodifikationen ein anderes Konzept für die GRV stand – weg vom Versicherungs-, hin zu einem interpersonell umverteilend wirkenden Steuer-Transfer-System, allerdings ohne dies deutlich zu sagen. Denn immer wieder wurden als positive Beispiele Länder mit einem stark interpersonell umverteilenden „Basissystem“ benannt – wie die Schweiz, Niederlande und Großbritannien (Rürup 2000: 458).

12 Eine Rentenreform sei erforderlich, denn „... das gesamte soziale Gefüge stand vor einem Kollaps“ (Riester 2004: 135). Beispiele in den Medien: „Rente vor dem Kollaps“ (Financial Times Deutschland vom 17.4.2000); „Die staatliche Rente ist am Ende“ (Die Zeit vom 27.4.2000) – und von einem Wissenschaftler: Börsch-Supan 1998b.

13 Während in wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen Lehrstühle für Sozialpolitik immer seltener wurden, vermehrten sich die Stellen für Finanzmarktanalysen.

Als ein anderes Instrument zur Niveausenkung in der GRV und zur Ausweitung der Privatvorsorge war nun die allmähliche Erhöhung eines zusätzlichen Pflichtvorsorgebeitrags vorgesehen – sei es über Tariffonds oder per Gesetz. Damit sollte über eine Senkung des Nettolohnanstiegs das Rentenniveau reduziert werden – ein Konzept, das dann 2001 gesetzlich eingeführt wurde. Der Sozialbeirat – dem der Autor von 1984 (und seit 1986 als Vorsitzender) bis Sommer 2000 angehörte – betonte im Vorfeld der Entscheidungen, dass dann alle Rentner eine niedrigere Rente erhalten würden, doch erst allmählich künftige Rentner von einer Zusatzrente profitierten (Sozialbeirat 1999). Und vor allem: „Langfristig könnte die Legitimation des Rentenversicherungssystems in Frage gestellt werden, wenn selbst nach langjähriger Beitragszahlung nur noch Ansprüche erworben werden können, die sich kaum vom Anspruch auf eine Mindestsicherung unterscheiden“ (Sozialbeirat 1999: Tz. 4). Meine zugespitzte Aussage, dass die Einführung eines solchen „Zusatzbeitrags“ sogar ein „Sargnagel für die Rentenversicherung“ (Schmähl 1999) sein könne, wurde damals wohl kaum geteilt. Die weitere Entwicklung widerlegt diese Auffassung (leider) nicht.

Schon im Frühjahr 1999 hatte der Sozialbeirat als Alternative zur Nettoanpassung und verminderten Anpassung durch eine Privatvorsorge vorgeschlagen, nur noch – wie oben schon erwähnt – die Veränderung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts und des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung in der Rentenformel zu berücksichtigen (Sozialbeirat 1999).

Die Grundidee dieser Formel (und damit die Abkehr von der nettolohnbezogenen Rentenanpassung) wurde von der Koalition nach erheblichem Zögern zwar – mit Hinweis auf den Sozialbeirat – aufgegriffen, allerdings erweitert um den von der Regierung zur Kompensation der angestrebten Niveausenkung in der GRV für erforderlich gehaltenen (jedoch freiwilligen) Beitragssatz zur Privatvorsorge. Dieser soll stufenweise bis auf vier Prozent steigen und ist ein Instrument zur Minderung des GRV-Rentenniveaus, genauso wie die Entgeltumwandlung ohne Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen. Beides reduziert für alle Rentner – derzeitige wie künftige – das Leistungsniveau, unabhängig davon, ob sie selbst eine der beiden Vorsorgewege beschreiten (Schmähl und Oelschläger 2007). Durch die Reduzierung des Leistungsniveaus in der GRV wird also Vorsorgebedarf geschaffen, was den Interessen der Finanzindustrie und der sie Unterstützenden (auch aus der Wissenschaft) entspricht.<sup>14</sup>

Im politischen Prozess wie auch in den Medien hatte sich inzwischen die (geradezu entmündigend wirkende) Aussage, es gäbe zu dem eingeschlagenen Weg „keine Alternative“, durchgesetzt. Es handele sich um „unvermeidliche Leistungsrücknahmen“, so auch der Regierungsberater Rürup (Rürup 2000: 457). Die (durchaus realisierbare) Alternative des Erhalts des Leistungsniveaus der umlagefinanzierten GRV spielte politisch keine Rolle mehr.

Den von der Regierung gewollten „Paradigmenwechsel“ in der Alterssicherungspolitik störten offensichtlich kritische Äußerungen insbesondere des seinerzeitigen Vorsitzenden des Sozialbeirats, was Folgen hatte. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Sozialbeirats muss man wissen, dass zu den Mitgliedern jene gehören, die von den beiden Sozialpartnern und der Bundesbank benannt werden. Dazu gibt es – seit Schaffung des Beirats im Zusammenhang mit der Renten-

14 Der Sozialbeirat wandte sich auch entschieden gegen die von der Regierung geplante Integration einer bedarfsgeprüften Mindestsicherung in die GRV, sprach sich statt dessen für eine Reform des Sozialhilferechts aus. Dem wurde schließlich von der Regierung in dem im November 2000 vorgelegten Gesetzentwurf zur Rentenreform durch eine Modifizierung der Sozialhilferegelung im Rahmen einer separaten „bedarfsorientierten Grundsicherung“ Rechnung getragen.



reform von 1957 – drei Wissenschaftler, die von der Bundesregierung benannt werden (Schmähl 2008b). Erstmals seit Bestehen des Beirats wurden von der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 2000 alle drei Wissenschaftler nach Ablauf ihrer (jeweils vier Jahre umfassenden, aber verlängerbaren) Berufung kurzfristig „ausgewechselt“<sup>15</sup> und durch drei der SPD angehörende Wissenschaftler ersetzt. Dem bisherigen Vorsitzenden wurde zur Begründung mitgeteilt, der Frauenanteil im Sozialbeirat solle erhöht und eine enge Verzahnung zwischen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Sozialbeirat hergestellt werden (zur Einordnung in den politischen Kontext Hinrichs 2004). Das turnusmäßige Gutachten des neu zusammengesetzten Sozialbeirats vom November 2001 wird dann auch von der Pressestelle des Ministeriums unter der Überschrift „Sozialbeirat bescheinigt Bundesregierung langfristig wegweisende Reform“ rasch veröffentlicht (was bei Gutachten vorher nicht immer der Fall war).

## 5 Fortführung des „Paradigmenwechsels“

Der mit dieser – so Riester – „für unser Land überlebensnotwendige(n) Reform“ (Riester 2004: 7) durchgesetzte Paradigmenwechsel (Schmähl 2004a sowie Schmähl 2007) manifestierte sich vor allem in folgenden Aspekten:

- Dominanz des Ziels der Beitragssatzstabilität in der GRV und damit der Begrenzung der Lohnnebenkosten und damit die Realisierung einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik für die GRV und die Abkehr von einem Leistungsziel,
- Entkoppeln der Entwicklung der GRV-Renten von der Lohnentwicklung,
- partieller Ersatz der umlagefinanzierten durch kapitalmarktabhängige (zudem geförderte) Alterssicherung, also nicht mehr – wie bislang – primär Ergänzung der Umlagefinanzierung durch betriebliche und private Alterssicherung,
- schrittweises Auslaufen der Hinterbliebenenversorgung.

Damit sind langfristig negative Wirkungen im Hinblick auf den Erhalt der Lohnersatzfunktion der GRV-Rente verbunden wie auch für eine ausreichende Alterssicherung vieler Menschen. Doch Minister Riester erklärte nach Verabschiedung des als „Jahrhundertreform“ gepriesenen Gesetzgebungswerks: „Jede Rentnerin und jeder Rentner wird jetzt und in Zukunft mehr Renten erhalten als nach altem Recht“. Zweifel an dieser Aussage fanden „im politischen Raum“ keinen Widerhall, zumal faktisch dieser neue „Paradigmenwechsel“ auch in einer Art informeller großer Koalition zustande kam, da CDU und FDP gleichfalls für eine Senkung der Rentenniveaus und einen Ausbau der kapitalmarktabhängigen Alterssicherungselemente waren. Durchgesetzt wurde der Paradigmenwechsel im Zusammenwirken von Politikern mit Wissenschaftlern (als Experten, Berater und zum Teil Lobbyisten), mit der „Finanzindustrie“ sowie mit von ihr unterstützten Einrichtungen und Medien. Diese Medien widmeten Finanzprodukten gerade für die Alterssicherung breiten Raum, behandelten negative Folgen durch die Reduzierung der GRV

---

15 Einer von ihnen verzichtete – die Entwicklung antizipierend – von sich aus auf eine Neuberufung.

nicht und trugen insgesamt zu einer weitgehend uniformierten veröffentlichten Meinung bei (siehe auch Hockerts 2010 sowie Wehlau 2009).

Im März 2003 kündigte der 2002 im Amt bestätigte Kanzler Schröder eine neue Rentenformel an, in der sowohl die Beschäftigungslage als auch die Lebenserwartung berücksichtigt werden. Einen Vorschlag hierfür lieferte die „Nachhaltigkeits-Kommission“<sup>16</sup>, deren Einsetzung insbesondere auf Drängen der Grünen erfolgte, die „sehr rasch“ die Höhe der Renten auf eine Grundsicherung reduzieren wollten (Tagesspiegel vom 01.12.2002). Auch der Kommissionsvorsitzende Rürup erklärte bereits vor Beginn der Kommissionsberatungen, dass eine weitere Leistungsreduktion anzustreben sei. Verknüpft wurde dies mit den Schlagworten „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“, während die unterschiedliche Situation *innerhalb* von Kohorten – also die personellen Verteilungswirkungen, und zum Beispiel ein steigendes Armutsrisiko – gezielt ausgeblendet blieben (thematisiert unter anderem in Sachverständigenkommission 2000 und 2005).

Der von der Kommission vorgeschlagene „Nachhaltigkeitsfaktor“ wurde durch das „Nachhaltigkeitsgesetz“ zusätzlich in die Anpassungsformel eingefügt – garniert mit einem Gewichtungsfaktor „ $\alpha$ “, der allerdings ebenso leicht veränderbar ist wie die Höhe des 2001 eingeführten „Altersvorsorgeanteils“ in der Formel.<sup>17</sup> Die Formel hat dadurch ein bisher nicht gekanntes Maß an Intransparenz erreicht.<sup>18</sup>

## 6 Sozial- und verteilungspolitische Folgen der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“

Mit dem „Nachhaltigkeitsgesetz“ wurde der Prozess der tiefgreifenden Minderung des Leistungsniveaus der GRV fortgesetzt, deutlich unter anderem an der damit verbundenen weiteren Senkung des Netto-Eckrentenniveaus, das vom VDR bei einem Rentenbeginn 2030 mit nur noch 52,2 Prozent beziffert wurde (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 2003).

Der angestrebte partielle Ersatz der Umlagefinanzierung durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung entlastet Arbeitgeber und öffentliche Haushalte, erhöht jedoch die Gesamtbelastung der Haushalte für ihre Altersvorsorge und hat tiefgreifende Folgen sowohl für die Einkommenslage als auch die Einkommensverteilung im Alter (die immer ungleicher werden dürfte). Betrachtet man nur die Veränderung des allgemeinen Leistungsniveaus in der GRV (Netto-Eckrentenniveau), so soll dies um ein Viertel reduziert werden. Das heißt, wären die gesetzlichen Maßnahmen, die stufenweise ihre Wirkung entfalten sollen, bereits voll wirksam, so würde zum Beispiel eine GRV-Rente von 1200 Euro (was 2008 etwa der sogenannten „Eckrente“ – vor Abzug von

16 Auch diese Kommission wurde wiederum von Bert Rürup geleitet und – auf Seiten der Wissenschaftler – vor allem mit einigen Verfechtern kapitalmarktbezogener Alterssicherung, zum Teil mit engen Verbindungen zur „Finanzwelt“, besetzt.

17 Bevor die Regierung deutlich machte, dass an eine neue Formel gedacht sei, setzte sich Rürup für eine Erhöhung des „Altersvorsorgeanteils“ über vier Prozent hinaus ein.

18 Wenn Axel Börsch-Supan zu der Formelmodifikation, die 2001 umgesetzt wurde, schreibt: „Die Formel entstammt der gleichen unseligen Trickkistenmentalität, unter der schon der gescheiterte demographische Faktor litt und die höchstens auf Absolventen einer technischen Hochschule Eindruck macht“ (Börsch-Supan 2000), so gilt dies mit voller Berechtigung auch für das, was die „Nachhaltigkeitskommission“ dann ergänzend vorschlug – und in der Börsch-Supan selbst Mitglied war.

Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag – in Westdeutschland entsprach) nur noch etwa 900 Euro betragen – sofern die Rente „abschlagsfrei“ bezogen wird. Zugleich verschlechtern sich die Bedingungen für den Erwerb von Alterssicherungsansprüchen durch Veränderungen in Erwerbsbiographien und auf dem Arbeitsmarkt.

Geht man davon aus, dass zum Erreichen einer Armut vermeidenden Grundsicherung – wie heute – ein Einkommen in Höhe von rund 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erforderlich ist, dann benötigt ein Durchschnittsverdiener, um im Alter von 65 eine Rente in Höhe dieser „Armutsgrenze“ zu erhalten, zum Beispiel 2030 – unter Berücksichtigung der stufenweisen Anhebung des abschlagsfreien Rentenalters von 65 auf 67 Jahre<sup>19</sup> – mindestens rund 37 Beitragsjahre (also 37 Entgeltpunkte<sup>20</sup>). Im Alter von 67 Jahren (abschlagsfreier Rentenbeginn) wären rund 35 Entgeltpunkte erforderlich. Anders ausgedrückt: Selbst ein Durchschnittsverdiener würde erst nach 35 Beitragsjahren auf eine GRV-Rente in Höhe der Grundsicherung (also des Sozialhilfeniveaus) kommen, wenn er mit 67 in Rente geht.<sup>21</sup> Wer, über den gesamten Versicherungsverlauf betrachtet, jedoch unterdurchschnittlich verdiente – der Regelfall zum Beispiel bei Frauen –, wird beispielsweise bei 80 Prozent des Durchschnitts dann über 43 Jahre Beiträge zahlen müssen, um im Alter von 67 eine Rente in Höhe der Armut vermeidenden Sozialhilfe (Grundsicherung) zu erhalten, auf die auch ohne jede Vorleistung Anspruch besteht (Tabelle 1).

Tabelle 1

### **Erforderliche Versicherungsjahre für eine GRV-Rente auf Grundsicherungsniveau<sup>1</sup> in Abhängigkeit von Eckrentenniveau und individueller Lohnhöhe** Rentenbeginn im Alter 65

Eckrentenniveau in Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts	Versicherungsjahre für Durchschnittsentgelt <sup>2</sup>	Versicherungsjahre für 80 Prozent des Durchschnittsentgelts
70	25,7	32,1
64	28,1	35,1
60	30,0	37,5
52	37,3 <sup>3</sup>	43,3

1 Grundsicherungsniveau = 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Versicherten.

2 Durchschnittsentgelt = im Durchschnitt des Versicherungslebens erreichtes individuelles Bruttoentgelt.

3 Bei Rentenbeginn ab 67 sind 34,6 Versicherungsjahre erforderlich.

Quelle: Eigene Berechnungen.

19 Bei unveränderter Höhe des Abschlags von 3,6 Prozent pro Jahr.

20 Ein Entgeltpunkt entspricht dem Rentenanspruch auf der Basis des Durchschnittsverdienstes in einem Jahr.

21 Im Jahre 2004 hatten z.B. bei neu „zugegangenen“ Altersrenten 89 Prozent der Frauen im Westen und 69 Prozent im Osten Rentenansprüche, die unter 35 Entgeltpunkten lagen oder diese gerade erreichten. Ohne weitere Einkünfte wären dies also Fälle für die armutsvermeidende Sozialhilfe beziehungsweise Grundsicherung im Alter. Bei Männern ist der Prozentsatz geringer: 37 Prozent im Westen und 25 Prozent im Osten. Bemerkenswert ist zugleich, dass der Anteil derjenigen, deren Entgeltpunkte nicht mehr als 35 beträgt, bereits jetzt steigt.

Die Tabelle verdeutlicht, wie – ausgehend von der 1989 beschlossenen Festlegung des Eckrentenniveaus auf 70 Prozent – die Anforderungen an die Versicherungsjahre zum Erreichen einer Rente gerade auf Grundsicherungs-(Sozialhilfe-)Niveau immer weiter steigen. Das zeigt sich bei der Blüm-Reform mit einem Eckrentenniveau von 64 Prozent bis zu dem jetzt implizierten Niveau (52 Prozent), wenn der politisch eingeschlagene Weg fortgesetzt wird. Inzwischen liegt das Eckrentenniveau bereits nur bei etwa 63 Prozent, also schon unter dem, was die rot-grüne Regierung am „demographischen Faktor“ als unsoziale Wirkung brandmarkte. Allerdings wird den Menschen durch eine Neudefinition des Eckrentenniveaus – bei dem die Effekte der Besteuerung ausgeklammert sind („Rentenniveau vor Steuer“) – darüber kein klares Bild vermittelt.

Gegen die obige Argumentation – der Vergleich mit dem Grundsicherungsniveau – wurde eingewandt, wenn die Sozialhilfe (Grundsicherung) in gleichem relativen Umfang reduziert werde wie das Leistungsniveau in der GRV, dann bleibe der heutige Abstand zur Sozialhilfe bestehen. Und dies sei ja der Fall, da die Grundsicherung in gleichem Maße wie die Renten angehoben werde.<sup>22</sup> Doch bei einer Reduktion der Sozialhilfe um zum Beispiel ein Viertel kann nicht mehr von einer armutsvermeidenden Leistung gesprochen werden. Abgesehen davon wurde die Grundsicherung nur zwischen den Erhebungsjahren der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe an die Rentenanpassung gekoppelt. Dies stellt aber – so das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 9.2.2010 – einen „sachwidrigen Maßstabswechsel“ dar, der „zur realitätsgerechten Fortschreibung des Existenzminimums nicht tauglich (ist)“ (BVerfG 2010).

Neben den Folgen der *generellen Reduktion* des Leistungsniveaus in der GRV kommt es für den Einzelnen darauf an, was für ihn künftig *individuell* an Ansprüchen (Entgeltpunkten) überhaupt erreichbar ist. Hier zeigen sich bereits jetzt – bei einem Vergleich von Zugangsrenten in verschiedenen Jahren – deutlich negative Veränderungen. So gingen 2004 in der westdeutschen Rentenversicherung 24 Prozent der Neurentner nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit „in Rente“, in Ostdeutschland waren es sogar fast 55 Prozent. Die Abschläge von der vollen Rente betragen in diesen Fällen beim Rentenzugang 2004 im gesamtdeutschen Durchschnitt gut 14 Prozent – absolut waren das durchschnittliche Minderungen des Rentenzahlbetrags von 175 Euro im Monat. Künftige Alterseinkünfte werden weitaus mehr als die jetzigen Renten von den verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst sein. So dürfte der Effekt von Abschlägen künftig noch steigen.

Was sich bislang als Folge von Arbeitslosigkeit in den Renten abzeichnet, ist erst die „Spitze des Eisbergs“. Denn während der Arbeitslosigkeit sinken die Rentenansprüche drastisch, zumal auch Leistungsempfänger der Bundesagentur für Arbeit künftig immer geringere Ansprüche erhalten: Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I wurde verkürzt und bei Bezug von Arbeitslosengeld II gab es einige Zeit nur noch minimale Rentenansprüche.<sup>23</sup> 2010 wurde dann der Beitrag des Bundes für ALG-II-Bezieher sogar vollständig gestrichen. Sofern ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben gelingt, ist der erzielbare Lohn und damit wiederum die Anspruchsgrundlage für die Renten vielfach niedriger als bei ununterbrochener Beschäftigung. Damit ergeben sich im

22 Im Jahresgutachten 2006/2007 des Sachverständigenrats wird inzwischen allerdings die hier vertretene Sichtweise im Prinzip akzeptiert, wenn es heißt, im Jahre 2030 seien 30 Entgeltpunkte erforderlich, damit eine GRV-Rente gerade das Niveau der Grundsicherung erreicht – auch wenn dort die Summe der Entgeltpunkte nach meiner Einschätzung zu niedrig angesetzt ist (Sachverständigenrat 2006).

23 Im September 2005 waren 37 Prozent aller Arbeitslosen „Langzeitarbeitslose“ (1,6 Millionen) und von diesen drei Viertel Bezieher von Arbeitslosengeld II (also rund 1,2 Millionen). Die Chancen der Wiedereingliederung sind für Langzeitarbeitslose weitaus geringer als für Kurzeitarbeitslose.

Fälle von Arbeitslosigkeit beträchtliche Einschnitte bei individuellen Rentenansprüchen. Während der Arbeitslosigkeit werden auch keine Betriebsrentenansprüche erworben; im Zweifel ist zudem auch kaum private Altersvorsorge möglich.

Diese Konsequenzen veränderter Erwerbsverläufe (Dundler et al. 2006), Zunahme gering entlohnter Tätigkeiten, Formen zum Teil prekärer Selbständigkeit sowie insbesondere gestiegener Arbeitslosigkeit für die individuell erreichbaren Rentenansprüche (Entgeltpunkte) treffen zusammen mit dem immer weiter sinkenden Leistungsniveau in der GRV. Wenn man für die Zukunft einmal Abschläge von der vollen Rente in Höhe von zehn Prozent unterstellt und gleichzeitig berücksichtigt, dass – wie erwähnt – durch die politischen Entscheidungen das Leistungsniveau (gemessen am durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt) generell um ein Viertel reduziert wird, dann bedeutet dies eine *Reduktion von knapp einem Drittel* im Vergleich zu einer abschlagsfreien Rente bei dem gegenwärtigen Leistungsniveau. Und dies bezieht sich dann gegebenenfalls sogar auf eine niedrigere Summe individueller Ansprüche (Entgeltpunkte).

Das alles wurde zunächst offiziell – und auch von Politikberatern – nicht zur Kenntnis genommen beziehungsweise bestritten, so auch die Gefahr wieder zunehmender Altersarmut<sup>24</sup>. Das erfolgte bereits im Zusammenhang mit der Reform von 2001, deren Niveausenkungseffekt noch erheblich schwächer war als das, was inzwischen gilt.<sup>25</sup> Doch schon bald nach den Reformeinschnitten warnten Banken und Versicherungen vor Altersarmut, wenn nicht *privat* vorgesorgt werde. 2011 wird nun sogar eine Regierungskommission zur Bekämpfung von Altersarmut eingerichtet. Allerdings werden als Gründe offiziell bislang allein veränderte Erwerbsbiographien und Arbeitsmarktrisiken genannt, während die politisch entschiedenen Niveaureduktionen unerwähnt bleiben. Vielmehr wird – vor allem auch von denjenigen, nicht zuletzt manchen Wissenschaftlern, die sich für die Umgestaltung stark engagiert hatten – davor gewarnt, die damals getroffenen Entscheidungen in Frage zu stellen.<sup>26</sup>

Generell gehen die verschiedenen in jüngerer Zeit gemachten Vorschläge, wie man unter den neuen Bedingungen die GRV „armutsfest“ machen könne, immer von den politisch beschlossenen Einschnitten in das Leistungsrecht aus und unterstellen, dies könne man nicht ändern (Loose et al. 2006). Doch die Probleme, die man nun durch alle möglichen Vorschläge neutralisieren möchte, die entstehen doch nicht zuletzt auch durch die bereits beschlossenen Einschnitte im Rentenrecht.

24 Für die natürlich das gesamte Haushaltseinkommen maßgebend ist und nicht allein die Höhe der GRV-Rente(n).

25 Diese Wirkung wurde unter anderem von Rürup, der die Regierung dann in verschiedenen Funktionen beriet – übereinstimmend mit der offiziellen politischen Position – bestritten: „Unzutreffend“ – so Rürup – „ist es ..., dass durch die geplante Absenkung des (Zugangs-) Rentenniveaus auf 64 Prozent sich auch für langjährig Versicherte eine Sozialhilfebedürftigkeit einstellen würde ... Selbst wenn man – entgegen den Erfahrungen – unterstellt, dass die Sozialhilfesätze entsprechend der Lohnentwicklung fortgeschrieben würden, würde kein langjährig Versicherter, der während seines Erwerbslebens nicht über längere Zeit Sozialhilfe bezogen hat, als Folge dieser Niveauabsenkung in den Sozialhilfebereich abrutschen.“ (Rürup 2000: 455) – wobei den 64 Prozent nach bislang üblicher Definition (bei der die geförderte freiwillige Vorsorge nicht als den Nettolohn mindernd berücksichtigt wurde) knapp 61 Prozent (60,76 Prozent) entsprochen (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 2000).

26 Dazu gehört der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wie auch einige seiner gegenwärtigen oder früheren Mitglieder.

## 7 Fazit und Ausblick

Durch die Niveausenkung wird das bisher maßgebende *Konzept der GRV* grundsätzlich in Frage gestellt. Denn wenn für einen Großteil der Versicherten selbst nach langer Versicherungsdauer der durch Beiträge erwerbbarer Rentenanspruch in der GRV kaum spürbar die Armutsgrenze übersteigt, dann verliert eine durch Beiträge zu finanzierende Rentenversicherung ihre politische Legitimation, da ja die Grundsicherung ohne jede Vorleistung bezogen werden kann. Die Aussage, *weitere* Einschnitte in das Leistungsrecht dürften nicht mehr erfolgen, weil *sonst* unter anderem der Abstand zur Sozialhilfe nicht mehr gewahrt bleibe (Sachverständigenrat 2006, Ziff. 335), verkennt oder soll verdecken, dass dieser Abstand bereits angesichts der beschlossenen Maßnahmen für die Zukunft nicht mehr gewahrt bleibt. Das heißt, die politisch getroffenen Entscheidungen führen dazu, dass eine GRV mit Lohnersatzfunktion und Vorsorgecharakter – das heißt einem engen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung und mit einem Rentenbeitrag als Preis für die Gegenleistung – ihre Akzeptanz in der Bevölkerung verliert, wenn die Entwicklung nicht aufgehalten wird. Sonst erfolgt ein schleicher Ausstieg aus dem einkommensbezogenen Rentenversicherungssystem (Schmähl 2004b). In diesem Fall ist es nicht unplausibel anzunehmen, dass zum Beispiel eine Verschmelzung mit der sowieso schon bestehenden bedarfsorientierten Grundsicherung erfolgt, zumindest das staatliche System stark umverteilenden Charakter erhält und letztlich faktisch aus Steuern zu finanzieren wäre.

Zwar wird offiziell betont, die Vorleistungsbezogenheit durch eine relativ enge Beitrags-Leistungs-Beziehung solle in der GRV erhalten bleiben. Auch auf europäischer Ebene wird eine engere Verknüpfung von Beitrag und Rente als akzeptanzfördernd und Abgabewiderstände mindernd befürwortet. Dies gerät jedoch in Konflikt mit der beschlossenen Niveausenkung. Doch die oben erwähnten Aussagen von am Entscheidungsprozess maßgebend Beteiligten, in denen Länder wie die Schweiz, Niederlande oder Großbritannien als Vorbild genannt werden, implizieren nicht nur einen Weg zu mehr „Kapitaldeckung“, sondern auch einen Weg zu einem staatlichen System mit niedrigen und stark umverteilenden Leistungen. Das bedeutet zugleich den Abschied von einem Rentenversicherungssystem, das über Jahrzehnte durch seine Lohnbezogenheit maßgebend zum Abbau von Altersarmut beigetragen hat. Ein ausreichendes Sicherungsniveau in der GRV ist das zentrale Element eines Alterssicherungskonzeptes, das nicht nur fiskalisch, sondern vor allem auch politisch nachhaltig wäre.

Um dieses Konzept zu realisieren, müssten sich einflussreiche Kräfte für eine Kurskorrektur einsetzen und gegen wirkmächtige Interessengruppen und Akteure durchsetzen, die zu den Verfechtern und Gewinnern des politisch realisierten und angeblich „alternativlosen Paradigmenwechsels“ der letzten Jahre gehören.<sup>27</sup> Gelingen dürfte dies wohl nur dann, wenn deutlich gemacht wird, dass eine solche veränderte Strategie für breite Bevölkerungsschichten Vorteile bietet. Dabei stellen private und betriebliche Altersvorsorge zweifellos auch für die Zukunft wichtige Bausteine einer befriedigenden Alterssicherung dar. Allerdings sollten sie – wie in der Vergangenheit – die Absicherung durch die GRV *ergänzen*, nicht aber (zumindest partiell) *ersetzen*.

Erfolgt dieses Umsteuern in der Alterssicherungspolitik jedoch nicht, so dürfte der Weg zu einer staatlichen Altersrente führen, die zwar tendenziell auf Armutsvermeidung im Alter ausgerichtet

27 Wobei sich der Einsatz für eine finanz-(industrie-)orientierte Entwicklung in der sozialen Sicherung für manche, ehemalige Politiker und Berater, offensichtlich auch auszahlt. Mit Blick auf Ökonomen als Politikberater in diesen Fragen spricht der Soziologe Richard Münch von „Korruptionierung des wissenschaftlichen Wissens“ (Münch 2009: 16).

ist. Sie hat aber nicht mehr eine Verstetigung der Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebensablauf (Lohnersatz) zum Ziel, reicht nur unter bestimmten Bedingungen für langfristig Versicherte zur Vermeidung von Armut und stockt ein unzureichendes Einkommen nach Bedürftigkeitsprüfung auf. Damit wären wir wieder dort angelangt, wo die Geschichte der staatlichen Alterssicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann.

Für die wissenschaftliche Beratung in der Alterssicherungspolitik folgt aus meiner Sicht nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in jüngerer Zeit unter anderem, dass es nicht primär um „Formelklempterei“ und um ein Drehen an „Stellschrauben“ geht. Erst wenn die Zielvorstellungen klar sind, geht es um „Technik“, wie zum Beispiel die Gestaltung einer Rentenformel. Auch die normativen Implikationen von Maßnahmen sollten deutlich gemacht werden, also wie sie auf Ziele und Konzeptionen wirken. Wissenschaftler als Berater sollten sich nicht scheuen auch Dinge auszusprechen, die politisch gerade nicht opportun sind, also auch ihre Unabhängigkeit zu beweisen. Und diejenigen, die Wissenschaftler in Beratungspositionen bringen, sollten den Mut haben, Unabhängigkeit zu tolerieren.

Politikberatung sollte zwar in gewissem Maße auch pragmatisch sein, Fragen der Um- und Durchsetzbarkeit und bestehende institutionelle Regeln und Begrenzungen berücksichtigen, sollte aber nicht von Prinzipienlosigkeit dominiert sein. Auch wenn Politiker ihre Ziele oft nicht klar erkennen lassen, so sollte in der wissenschaftlichen Politikberatung doch deutlich gemacht werden, welche Ziele in welcher Weise berührt werden, um so zu einem informierten Abwägen im politischen Entscheidungsprozeß beizutragen, nicht aber zu einem Verschleiern von Wirkungen.

## Literaturverzeichnis

- Börsch-Supan, Axel (1998a): Sparen für die eigene Rente? *Handelsblatt*, 16.07.1998.
- Börsch-Supan, Axel (1998b): Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse. In: Horst Siebert (Hrsg.): *Redesigning Social Security*. Tübingen, Mohr Siebeck, 129–159.
- Börsch-Supan, Axel (2000): Riesters Rentenreform mangelt es an Transparenz und Gleichmaß. *Handelsblatt*, 08.06.2000.
- BVerfG (2010): 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010.
- Der Spiegel (1996): Jedes Sicherungssystem wir teuer. *Der Spiegel* vom 05. Februar.
- Der Spiegel (1998): Logik des kalten Buffets. *Der Spiegel* vom 20. Juli.
- Deutscher Bundestag (1994): Zwischenbericht der Enquete-Kommission – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Bundesdrucksache 12/7876, Bonn.
- Dundler, Agnes und Dana Müller (2006): Erwerbsläufe im Wandel: Ein Leben ohne Arbeitslosigkeit – nur noch eine Fiktion? *IAB Kurzbericht*, 27/2006.
- Franz, Wolfgang (2003): Wortwahl. *ZEWnews*, 09/2003.
- Hinrichs, Karl (2004): Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel. In: Petra Stykow und Jürgen Beyer (Hrsg.): *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Wiesbaden, Vs Verlag, 266–286.
- Hockert, Hans Günter (2010): Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demographie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung. In: Ulrich

- Becker, Hans Günter Hockerts und Klaus Tenfelde (Hrsg.): *Sozialstaat Deutschland: Geschichte und Gegenwart*. Bonn, Dietz Verlag, 257–286.
- Loose, Brigitte und Reinhold Thiede (2006): Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? – Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung. *RV aktuell*, Heft 12/2006, 479–488.
  - Münch, Richard (2009): Unternehmen Universität. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 45/2009.
  - Neumann, Manfred J. M. (1998): Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde. *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1998.
  - Riester, Walter (2004): *Mut zur Wirklichkeit*. Düsseldorf, Droste.
  - Rürup, Bert (1996): *Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*. Darmstadt.
  - Rürup, Bert (1998): Interview in *Generalanzeiger* vom 12.11.1998.
  - Rürup, Bert (2000): Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution. *Wirtschaftsdienst*, Heft 8/2000.
  - Sachverständigenkommission (2000): *Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation*. Berlin.
  - Sachverständigenkommission (2005): *Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation*. Kapitel 4. Berlin.
  - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): *Jahresgutachten 2006/2007: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen*. Wiesbaden.
  - Schmähl, Winfried (1983): Elemente einer künftigen Rentenreform: Veränderungen der Anpassung und der Besteuerung von Renten. In: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 3. Bonn, 83–357.
  - Schmähl, Winfried (1996): Fragwürdige Schrumpfkur – Ein weiteres Absenken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen. *Die Zeit* vom 20. Dezember.
  - Schmähl, Winfried (1997): Alterssicherung – Quo vadis? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216, 413–435.
  - Schmähl, Winfried (1999): Sargnagel für die Rentenversicherung. *Die Welt* vom 30. Juni.
  - Schmähl, Winfried (2004a): Vom „heimrätlichen Wechselbalg“ zur „Riester-Rente“: Alterssicherungspolitik in Deutschland. In: Bertram Schefold (Hrsg.): *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in Frankfurt am Main*. Marburg, 379–401.
  - Schmähl, Winfried (2004b): Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation. In: Michael Opielka (Hrsg.): *Grundrente in Deutschland: Sozialpolitische Analysen*. Wiesbaden, VS Verlag, 119–146.
  - Schmähl, Winfried (2007): Alterssicherungspolitik im Wandel – Anmerkungen zu grundlegenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Ulrich Becker, Franz-Xaver Kaufmann, Bernd, Baron von Maydall, Winfried Schmähl und Hans F. Zacher (Hrsg.): *Alterssicherung in Deutschland: Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden, Nomos, 291–314.
  - Schmähl, Winfried (2008a): *Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen*. Wiesbaden, VS Verlag.
  - Schmähl, Winfried (2008b): Der Sozialbeirat – ein Kind der Rentenreform 1957 – Anmerkungen zu den Anfängen seines fünfzigjährigen Bestehens. *Deutsche Rentenversicherung*, Heft 2/2008.



- Schmähl, Winfried und Angelika Oelschläger (2007): *Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive*. Berlin, Lit Verlag.
- Sozialbeirat (1999): *Stellungnahme des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1999*. Bundestagsdrucksache 14/2118. Berlin.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2000): *Nettorentenniveau nach dem Regierungskonzept*. VDR aktuell vom 06. Juli.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (2003): *Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen*.
- Wagner, Gert G. (2002): *Sozialpolitik und Politikberatung – Am Beispiel der regierungsamtlichen Beratung der Altersvorsorge*. In: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang, und Holger Viebrock (Hrsg.): *Die Konzeption sozialer Sicherung – Festschrift für Winfried Schmähl*. Baden-Baden, Nomos, 143–153.
- Wehlau, Diana (2009): *Lobbyismus und Rentenreform – Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*. Wiesbaden, VS Verlag.

This article has been cited by:

1. U. Fachinger. 2012. Wirtschaftskraft Alter. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 45:7, 610-617.  
[[CrossRef](#)]