

**Die Reform der Rentenversicherung in Deutschland:
Eine politisch-ökonomische Analyse**

Wissenschaftliche Arbeit

zur Erlangung des Grades eines Diplom-Volkswirtes

an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik

der Universität Konstanz

Verfasser: Sven Spöttl

Bearbeitungszeit: Zwei Monate

1. Gutachter: Prof. Dr. Ursprung
2. Gutachter: Prof. Dr. Ramser

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
1. Einleitung	4
2. Die Situation der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland	7
2.1 Grundzüge des deutschen Rentensystems	7
2.2 Die Finanzierungsproblematik	12
3. Der Ausgangspunkt	16
3.1 Die Rentenreform von 1957	16
3.2 Das Modell von Browning	18
3.2.1 Annahmen	18
3.2.2 Ergebnisse	19
3.2.3 Bezug zur Situation in Deutschland bis zur Rentenreform 1957	22
3.2.4 Kritik und Erweiterung	23
4. Der Generationenvertrag und seine Krise	26
4.1 Der Generationenvertrag im Modell von Sjoblom	26
4.1.1 Das Modell	27
4.1.2 Kritik	28
4.2 Die Entwicklung der Rentenpolitik und Rentenversicherung nach der Rentenreform 1957	30
4.2.1 Die Entwicklung bis zur Rentenreform 1972	30
4.2.2 Die Rentenpolitik nach 1972 und die Krise des Generationenvertrages	33
5. Diskussion und Einflußfaktoren des erforderlichen Reformvorhabens	37
5.1 Die Option „Grundrente“	37
5.2 Die Option „Anpassung“	39
5.3 Die Option „Kapitaldeckung“	42
5.3.1 Vollständige Kapitaldeckung	43
5.3.2 Teilweise Kapitaldeckung	44
5.4 Die Strategie des „Abwartens“	45
5.5 Die „Unsicherheit“	50
6. Das Ergebnis des politischen Prozesses - die Rentenreform 1992	58
7. Der Stand der Reformbemühungen - die Rentenreform 1999	64
8. Zusammenfassung und Ausblick	68
9. Literaturverzeichnis	75

Tabellenverzeichnis

Seite

<i>Tabelle 1:</i>	Bevölkerungsentwicklung und ihre Verteilung nach Altersgruppen	13
<i>Tabelle 2:</i>	Wirkung des VDR-Vorschlages auf den Beitragssatz	40
<i>Tabelle 3:</i>	Entwicklung des Bundeszuschusses nach dem Vorschlag des VDR	41
<i>Tabelle 4:</i>	Wirkungen der Rentenreform 1992 auf den Beitragssatz und Bundeszuschuß	61
<i>Tabelle 5:</i>	Wirkungen der Rentenreform 1999	66

1. Einleitung

Die gesetzliche Rentenversicherung tauchte in den letzten 15 Jahren in der Öffentlichkeit immer häufiger in Verbindung mit dem Begriff „Reform“ auf. In vielen wissenschaftlichen Symposien, in den Bundestagsdebatten und in der allgemeinen öffentlichen Diskussion wurden vermehrt die Verteilung von Verantwortung, notwendige Veränderungen und eventuelle Lösungen erörtert. Bundespräsident Roman Herzog faßte dies im Mai 1997 in folgende Essenz: *„Wir haben Probleme, und wer sie als gering einstuft, der lügt sich selbst etwas in die Tasche [...] Für eine Gesellschaft, die sich selbst nicht abschreiben will, müßte es doch möglich sein, mit einigen Verzicht, mit einiger Solidarität, vor allem aber mit einiger Entschlossenheit [...] zum Erfolg durchzustoßen“* [Louven, 1997, S. 4].

Seit Mitte der 80er Jahre bekommt die herrschende, im Umlageverfahren organisierte gesetzliche Rentenversicherung zunehmend den Druck der demographischen Entwicklung in Deutschland zu spüren. Die Verhältnismäßigkeit zwischen Rentnern und Beitragszahlern hat sich verschlechtert und wird sich weiterhin dramatisch verändern. Damit gerät der Generationenvertrag in eine Zerreißprobe, die offensichtlich nur durch Reformen bestanden werden kann. Nach einer Emnid-Studie vom September 1997 hielten 78% der befragten Bundesbürger im Alter zwischen 18 und 50 Jahren die zukünftigen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für unsicher und für nicht mehr ausreichend [vgl. WirtschaftsKurier, 1997, S. 22].

Aus dieser Situation leitet sich jedoch nicht nur eine Herausforderung an die Gesellschaft ab, sondern auch die Reaktionsfähigkeit der Politik steht auf dem Prüfstand. Bei einer INFAS-Umfrage 1997 waren nur noch 7% der Bürger davon überzeugt, daß es der Politik in Zukunft gelingt, die Rentenbeiträge im gegenwärtigen System stabil zu halten [vgl. INFAS, 1997, S. 2]. Dieses mangelnde Vertrauen in den Scharfblick und die Entschlußkraft der bundesrepublikanischen Staatsführung wird nicht zuletzt mit der Wahl des Begriffs „Reformstau“ als „Wort des Jahres 1997“ durch die in Wiesbaden ansässigen Gesellschaft für deutsche Sprache dokumentiert. Die deutsche Rentenversicherung hatte sich all zu oft als *„ark of continuing swimming on the troubled waters of politics“* [Hinrichs, 1993, S. 15] gezeigt.

Die folgende Diplomarbeit wird diese Koppelung zwischen Politik, politischem Handeln, Rentenversicherung und Rentenreform genauer betrachten und analysieren. Zunächst werden jedoch die Grundzüge und Strukturen des deutschen Rentensystems,

aber auch die aktuelle Finanzierungsproblematik erläutert, um die faktischen Ausgangspunkte und die sachlichen Voraussetzungen zu verdeutlichen. Das folgende Kapitel hingegen analysiert den Ausgangspunkt, die entscheidenden Phasen und Entwicklungsmomente, die zum gegenwärtigen Stand der Rentenversicherung in der Bundesrepublik geführt haben. Hierbei wird eine mögliche Erklärung für die Schaffung und die Regelungen der konstitutiven Rentenreform von 1957 mittels eines politisch-ökonomischen Modells geliefert.

In Kapitel 4 wird der Kernpunkt des geltenden Rentensystems genauer durchleuchtet. Ein Modell von Sjoblom (1985) illustriert einen Generationenvertrag und die notwendigen Faktoren seiner Stabilität. Die Ergebnisse dieses Modells werden auf die Entwicklung des Rentensystems, der Rentenpolitik und des Generationenvertrages in Deutschland bis zu dessen Krise in den 80er Jahren angewandt.

Im Jahr 1992 tritt schließlich die erforderliche Rentenreform in Kraft. Doch diese war nicht nur jahrelang vor ihrer Verabschiedung 1989 diskutiert worden, sondern wurde während des Entscheidungsprozesses von verschiedenen Einflußfaktoren geprägt und bedingt. Es gab mehrere mögliche Reformoptionen, die kontrovers erörtert wurden und in dieser Arbeit vorgestellt werden. Mit Hilfe von Modellansätzen, die aus anderen ökonomischen Problembereichen entliehen wurden, wird versucht, Erklärungsansätze zu liefern, wieso es zu der Entscheidung für eine Reformoption innerhalb des geltenden Systems und den letztlich beschlossenen Reforminhalten der Rentenreform 1992 gekommen ist. Dabei werden nicht nur Überlegungen und Erwägungen auf Seiten der Politik, sondern ebenso solche auf Seiten der Wähler herausgearbeitet. Das Reformergebnis und die Regelungen der Rentenreform 1992 werden im Anschluß daran veranschaulicht und bewertet.

Schon kurze Zeit nach Beginn der aktiven Umsetzung des Reformpakets wurden wiederum Stimmen nach fortführenden Anschlußreformen laut, da die demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland ein weiteres und entschiedeneres Handeln forderten. Daher werden in Kapitel 7 die aktuellen Bemühungen und Beschlüsse innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung vorgestellt und bewertet. Die jüngst verabschiedete Rentenreform 1999, für die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung derzeit auf breiter Medienebene wirbt (Internet, Beilagen in TV-Zeitschriften, etc.) und die damit dem Bürger nahegebracht werden soll, ist der vorläufige offizielle Stand der Reformbestrebungen.

Im abschließenden Kapitel 8 wird dann nach einer Gesamtbetrachtung der Analyseergebnisse ein Ausblick auf die etwaige zukünftige Entwicklung des Rentensystems in Deutschland über 1999 hinaus gegeben.

2. Die Situation der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland

2.1 Grundzüge des deutschen Rentensystems

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland besteht aus drei Zweigen: Die Rentenversicherung der Arbeiter, die Rentenversicherung der Angestellten und die knappschaftliche Rentenversicherung. Die Zugehörigkeit eines Versicherten zu einem der Zweige wird durch den Beruf bestimmt, so sind z.B. Bergleute in der knappschaftlichen, eine Buchhalterin aber in der Rentenversicherung der Angestellten versichert. Träger der einzelnen Zweige sind je nachdem die Landesversicherungsanstalten, die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und die Bundesknappschaft. Diese sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, d.h. die Verwaltungsorgane sind paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer besetzt. Wesentliche Parameter der Beitrags- und Leistungsstruktur (z.B. Festsetzung des aktuellen Rentenwertes oder der Altersgrenzen) fallen jedoch nicht in deren Kompetenzbereich, so daß man die deutsche Rentenversicherung als ein staatliches Rentensystem bezeichnen kann. Im Folgenden wird, wenn von der „Rentenversicherung“ die Rede ist, von einer Unterscheidung der verschiedenen Zweige abgesehen.

Bei der Rentenversicherung handelt es sich grundsätzlich um eine Zwangsversicherung, in der „*Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind*“ [§1 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI] per Gesetz pflichtversichert sind. Die gesetzliche Rentenversicherung schließt daher nahezu 85% aller Erwerbstätigen ein [vgl. Boll u.a., 1994, S. 81]. Der Beitrag wird vom Bruttoverdienst des Versicherten berechnet und besteht jeweils zu 50% aus einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmeranteil. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt zur Zeit bei monatlich 8000 DM in den alten und 6800 DM in den neuen Bundesländern [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997d, S. 1]. Dies ist keine Versicherungspflichtgrenze, sondern Beitragsbemessungsgrenze heißt: Der Beitrag zur Rentenversicherung bemißt sich höchstens an diesen Beträgen, auch wenn man mehr verdient.

Andere Personen, wie z.B. Selbständige, können sich freiwillig versichern. Beamte, Richter und Geistliche sind beispielsweise von der Versicherungspflicht befreit, da deren Altersversorgung durch ihre Versorgungsansprüche (Pensionen) sichergestellt wird.

Die Aufgaben der Rentenversicherung umfassen zum einen die Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit des Versicherten (Rehabilitationsleistungen), zum anderen die Versorgung von Hinterbliebenen (Witwen- und Waisenrenten) und schließlich das Ersetzen ausgefallener Arbeitseinkommen, wie bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit oder beim Erreichen einer Altersgrenze [vgl. Nienhaus, 1983, S. 34]. Letztere ist die wichtigste und auch kostspieligste Aufgabe der Rentenversicherung und in der folgenden Arbeit soll auf diese Aufgabe fokussiert werden.

Die Rentenhöhe berechnet sich über eine *Rentenformel*, welche aus verschiedenen Faktoren besteht:

Der Entgeltersatzfunktion der Rente tragen die sogenannten *Entgeltpunkte* Rechnung. Dabei wird das persönliche Jahreseinkommen mit dem jährlichen Durchschnittsverdienst aller Versicherten in Relation gesetzt. Die Versicherung eines Durchschnittsverdienstes für ein Kalenderjahr entspricht daher einem vollen Entgeltpunkt. Hier werden z.B. auch Zeiten der Kindererziehung oder des Wehr-/Zivildienstes durch Anrechnung entsprechender Entgeltpunkte berücksichtigt. Beispielsweise erhält zur Zeit ein Elternteil für drei Jahre nach der Geburt des Kindes jedes Jahr mindestens 0,75 Entgeltpunkte angerechnet, wenn sich nicht durch Erwerbstätigkeit ein höherer Wert errechnet [vgl. §§56 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 70 Abs. 2 SGB VI].

Um das Ziel einer Rentenberechnung zu erreichen, die sich nicht an den nominellen Beiträgen, sondern am allgemeinen Einkommensniveau zum Zeitpunkt der Rentenfestsetzung orientiert, gibt es den *aktuellen Rentenwert*. Dies ist der Betrag, der einer monatlichen Altersrente aus Beiträgen eines Durchschnittsverdieners für ein Jahr entspricht. Der aktuelle Rentenwert beträgt zur Zeit (vom 1.7.1997 bis zum 30.6.1998) für Westdeutschland 47,44 DM und für Ostdeutschland 40,51 DM [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997e, S. 131]. Der aktuelle Rentenwert wird jährlich durch Rechtsverordnung bestimmt und angepaßt - daher kommt der Begriff „dynamische Renten“. Für die Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes ist von Bedeutung, daß ihm seit der Rentenreform 1992 nicht die Brutto-, sondern die Nettoeinkommen der Versicherten zugrunde gelegt werden.

Der Gedanke des Sozialstaatsprinzips erfordert aber auch, daß die Bestandsrenten der Wirtschaftsentwicklung folgen und am allgemeinen Lebensstandard orientiert sind. Daher werden die Bestandsrenten jedes Jahr ebenfalls zum 1. Juli angepaßt, in dem der bisherige aktuelle Rentenwert zu ihrer Berechnung durch den neuen ersetzt wird [vgl. §§ 65 i.V.m. 68 SGB VI]. Die Rentenanpassung der Bestandsrenten ist somit

über den aktuellen Rentenwert seit der Rentenreform 1992 ebenfalls nettolohnorientiert.

Die dritte Größe der Rentenformel stellt der sogenannte *Rentenartfaktor* dar, der das Sicherungsziel der jeweiligen Rentenart bestimmt, beispielsweise für eine Altersrente der Faktor 1 oder für eine Rente wegen Berufsunfähigkeit der Faktor 0,6667 [vgl. §67 Nr. 2 SGB VI].

Schließlich geht der *Zugangsfaktor* in die Rentenformel ein. Er berücksichtigt den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Rente und bestimmt, in welchem Umfang die persönlichen Entgeltpunkte in die Ermittlung der Rentenhöhe eingehen. Zum Beispiel werden die Entgeltpunkte bei einer Rente ab dem 65. Lebensjahr voll angerechnet (Zugangsfaktor 1,0), bei vorzeitigem Rentenbezug verringert sich dieser Faktor um jeweils 0,003 pro Kalendermonat [vgl. §77 Abs. 2 Nr. 1 SGB VI].

Die Rentenformel lautet demnach:

$$(2.1) \quad MR = EP \times RF \times AR$$

MR - Monatsrente

EP - persönliche Entgeltpunkte (mit Zugangsfaktor)

RF - Rentenartfaktor

AR - aktueller Rentenwert

Die Finanzierung der Rentenversicherung findet seit 1969 in einem nahezu reinen *Umlageverfahren* statt. Dieses geht auf Gerhard Mackenroth's These aus dem Jahr 1952 zurück: „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“ [Schwarz-Schilling, 1988, S. 95]. Das bedeutet, daß die laufenden Renten jeweils aus den aktuellen Beiträgen der Beschäftigten gezahlt werden und kein Kapital angesammelt wird. Das reine Umlageverfahren wird innerhalb der deutschen Rentenversicherung aber zum einen durch die *Schwankungsreserve*, einer Art Rücklage der Rentenversicherung zur Sicherung ihrer Liquidität in Höhe von einer Monatsausgabe, zum anderen durch den *Bundeszuschuß*, einem Finanzierungsbeitrag des Bundes aus allgemeinen Steuermitteln zur Bestandsgarantie und zur Deckung versicherungsfremder Leistungen wie z.B. Kriegs- und DDR-Folgelasten, durchbrochen [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 43f.].

Des Weiteren existiert eine Verknüpfung zwischen Beitragssatz, Bundeszuschuß und Rentendynamik: Seit 1992 gilt, daß, wenn Beitragssatzerhöhungen z.B. durch demographisch bedingte Belastungen erforderlich werden, sich automatisch über die Netto- lohnorientierung die nächste Rentenanpassung reduziert und sich gleichzeitig der Bundeszuschuß erhöht. Dadurch fällt die notwendige Beitragssatzerhöhung entsprechend geringer aus.[vgl. ebenda, S. 30f.]

Die Altersgrenze, die zu einem Bezug einer Regelaltersrente berechtigt, liegt in Deutschland bei 65 Lebensjahren. Es ist jedoch prinzipiell möglich, vorzeitig die Rente innerhalb einer Teilrentenregelung oder Frührente unter Berücksichtigung gewisser Abschläge in Anspruch zu nehmen. Ab dem 60. Lebensjahr ist es für Frauen und Langzeitarbeitslose möglich, eine Rente vorzeitig zu beziehen, für Männer ab dem 63. Lebensjahr [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997a, S. 12]. Bei einer Teilrente kann sich der Versicherte entscheiden, ob er die Rente zu einem Drittel, der Hälfte oder zwei Dritteln beziehen möchte. Damit ist ein „gleitender“ Übergang in das Rentenalter möglich, in dem man eine Teilrente bezieht und gleichzeitig noch einer Teilzeitbeschäftigung (bis zur jeweiligen Hinzuverdienstgrenze) nachgeht.

Derzeit ist es möglich, nach 45 Beitragsjahren ein Nettorentenniveau von 70% zu erreichen. Das Nettorentenniveau ist dabei definiert als das Verhältnis zwischen der Nettoaltersrente eines Versicherten mit 45 Versicherungsjahren, in denen immer auf Basis des jeweiligen Durchschnittsverdienstes Beiträge gezahlt wurden, und dem Nettoarbeitsentgelt eines Durchschnittsverdieners [vgl. ebenda, S. 8].

Die Altersversorgung in Deutschland ist ihrem Namen nach eine „Versicherung“. Ein politischer Ausgestaltungsspielraum scheint daher zunächst ausgeschlossen, da auch im Umlageverfahren im Falle einer reinen Versicherungskonzeption und des Äquivalenzprinzips der einzelne Beitragszahler einen garantierten Anspruch auf eine Rente in Höhe (im Erwartungswert) seiner mit dem Kapitalmarktzins verzinnten Beiträge erwirbt. Ein Spielraum zur Veränderung des Alterssicherungssystems durch zukünftige Wähler ist daher praktisch nicht gegeben. Ein freies politisches Votum über den Beitragssatz ist bei einem bestehenden Umlageverfahren nicht mehr möglich.

In der Bundesrepublik Deutschland wird diese Konzeption jedoch an einigen Stellen durchbrochen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. Juli 1985 stehen zwar die Anwartschaften der Rentenversicherung unter dem Eigentumsschutz des Artikel 14 Grundgesetz, aber es bleibt offen, inwieweit der Gesetzgeber die

Schranken dieses Schutzes bestimmen kann. Das Bundesverfassungsgericht stellte ebenfalls fest, daß Eingriffe gerechtfertigt sind, wenn sie zum Erhalt der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung notwendig sind oder das System an veränderte Bedingungen angepaßt werden muß. [vgl. Tewinkel, 1987, S. 96f.]

Außerdem konnte die Regierung durch die politische Entscheidung über die jährliche Rentenanpassung, die Rentendynamisierung und die Beitragssätze signifikant in das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip eingreifen und einen großen Einfluß auf die individuelle „Rendite“ des Umlageverfahrens für einen Versicherten ausüben. Seit der Rentenreform 1992 ist dieser Einfluß aufgrund des beschlossenen Selbstregulierungsmechanismus zwischen Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuß geringer geworden. Die Rentenansprüche und die „Rendite“ aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind jedoch weiterhin nicht für alle Versicherten gleich hoch möglich, sondern sie verhalten sich nur innerhalb jeder Alterskohorte proportional zu den gezahlten Beiträgen [vgl. Breyer, 1996, S. 72].

Außerdem gewährt die gesetzliche Rentenversicherung jedem Rentner eine Rentenzahlung, die eine Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter ermöglichen soll (gemessen an den durchschnittlichen Jahreseinkünften und der Lebensarbeitszeit). Jedoch existiert in der deutschen Rentenversicherung nach mindestens 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten eine Rente nach Mindesteinkommen: Zunächst werden dabei die Entgeltpunkte für die Beitragszeiten ermittelt und ein Durchschnitt der Pflichtbeiträge errechnet. Liegt dieser Durchschnitt unter der Grenze von 0,0625 Entgeltpunkten pro Monat, so werden die Pflichtbeiträge um das 1,5fache, maximal aber auf 0,0625 Entgeltpunkte pro Monat angehoben (75% des Beitragswertes für ein Durchschnittsentgelt). Die Rentenversicherung realisiert hier eine Umverteilung ohne entsprechende Beitragsleistung zugunsten von Versicherten mit niedrigen Einkünften in ihrer Erwerbsphase, so daß auch hier die reine Versicherungskonzeption nicht eingehalten wird. [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997e, S. 93]

Schließlich nimmt der Rentenversicherungsbeitrag zunehmend die Züge einer Steuer an, also einer Geldleistung ohne individuelle Gegenleistung. Der Bundeszuschuß deckt zur Zeit nur knapp 60% der versicherungsfremden, nicht beitragsgedeckten Leistungen, also allgemeiner Aufgaben, die eigentlich aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden müßten [vgl. Die Sozialgerichtsbarkeit, 1996, S. 679]. Die Dämpfung des Beitragssatzanstiegs mit Hilfe der Gegenfinanzierung durch die Erhö-

hung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt für 1998 zeigt deutlich diese „Steuertendenz“ des Rentenversicherungsbeitrags.

2.2 Die Finanzierungsproblematik

In der letzten Zeit liest man in der Presse immer wieder Schlagzeilen wie „*Bürger sehen klare Lücke*“ [Wirtschaftskurier, 1997, S. 22] oder „*Sozialstaat in der Krise: Ende oder Wende?*“ [DIE ZEIT, 1997a, S. 28] oder sogar Überschriften wie „*Betrug an der Jugend - Renten, Schulden, Abgaben - der Fluch der späten Geburt*“ [DIE ZEIT, 1997b, S. 1]. Gemeint sind die großen finanziellen Probleme, die sich in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland ergeben haben. Doch was ist passiert, welche Bestimmungsfaktoren der Rentenfinanzen haben sich geändert und damit die Rentenversicherung in eine Finanzkrise gestürzt?

Gemäß dem zuvor erwähnten Umlageverfahren läßt sich folgende vereinfachte Bilanzgleichung der Rentenversicherung aufstellen [vgl. Nienhaus, 1983, S. 38]:

$$(2.2) \quad b \cdot BZ \cdot E_d + Bu = RT \cdot R_d \quad \text{oder} \quad b = \frac{RT}{BZ} \cdot \frac{R_d}{E_d} - \frac{Bu}{BZ \cdot E_d}$$

b - Beitragssatz

R_d - durchschnittliche Rente der Rentenempfänger

RT - Zahl der Rentner

E_d - durchschnittliches Brutto-Einkommen der Beitragszahler

BZ - Zahl der Beitragszahler

Bu - Bundeszuschuß

Die linke Seite der Gleichung (2.2) stellt die Einnahmeseite der deutschen Rentenversicherung mit dem Beitragsaufkommen und dem Bundeszuschuß dar, demgegenüber steht die Ausgabenseite mit den Rentenausgaben. Einige Parameter der obigen Gleichung haben sich im Verlauf der Zeit sehr zum Nachteil der Rentenversicherung entwickelt:

Zum einen hat sich die Geburtenhäufigkeit stark vermindert. Die Anzahl der Geburten pro 1000 Frauen betrug 1965 in den alten Bundesländern ungefähr 2500, fiel dann auf 2000 (1970) und schließlich nach der Wiedervereinigung mit kleineren Schwankungen auf 1240 (1994). Eine mögliche Erholung der schwachen Geburtenentwicklung wird

auch in naher Zukunft voraussichtlich nicht eintreten. [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 137f.]

Zum anderen ist und wird die Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts, durch das hohe Niveau der Vorsorgemaßnahmen und die vermehrte gesundheitliche Aufklärung mit daraus resultierender Hinwendung zu einer gesundheitsbewußteren Lebensführung, weiter ansteigen. Konnte man im Jahre 1995 als Mann im Alter von 60 Jahren noch mit weiteren 18 Lebensjahren rechnen (als Frau mit 22,3 Jahren), so wird man sich im Jahre 2040 auf 21,6 Jahre (als Frau auf 25,2 Jahre) freuen können [vgl. ebenda, S. 140].

Deutlich verringerte sich und wird sich auch weiter die Zahl der Beitragszahler verringern, während die der Rentempfänger anstieg und weiter ansteigen wird. 1986 finanzierten noch 1000 Beitragszahler 481 Rentner, doch im Jahr 2030 werden 1000 Beitragszahler voraussichtlich 1122 Rentner finanzieren müssen [vgl. Schwarzschilding, 1988, S. 55]. Die Alterspyramide mit den 80jährigen an der Spitze und den Kindern ganz unten als breite Basis ist zu einem Baum geworden, dessen Stamm die Last bald nicht mehr tragen kann. Eine massive demographische Veränderung findet statt, die in der folgenden Tabelle dargestellt werden soll:

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung und ihre Verteilung nach Altersgruppen

Jahr	1992	2000	2010	2020	2030	2040
Bevölkerung [in Mio.]	81,0	82,3	82,3	81,8	80,1	77,6
Altersstruktur [in %]						
0-14	16,3	15,9	14,1	13,8	14,0	13,7
15-24	12,3	12,2	11,7	10,6	10,2	10,7
25-34	17,2	14,0	11,7	12,5	11,6	11,3
35-44	14,1	16,6	14,2	12,1	13,1	12,4
45-59	19,6	19,3	23,2	23,0	18,6	20,2
60+	20,4	23,2	25,2	28,1	32,5	31,7

[in Anlehnung an Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1995, S. 45]

Die Zahlen und Prognosen belegen den Wandel in der Altersstruktur: In nahezu allen Altersgruppen unter 60 Lebensjahren ergibt sich ein Schrumpfungsprozeß, demgegenüber wächst die Gruppe der 60jährigen und älter an. Das bedeutet für die Rentenbilanzgleichung (2.2): RT wird ansteigen und BT absinken. Der fehlende Nachwuchs und die Alterungstendenz wird in der Bundesrepublik Deutschland voraussichtlich dafür sorgen, daß trotz positiver Einwanderungseffekte bis im Jahr 2040 das Erwerbspersonenpotential um 3,2 Millionen Menschen abnehmen wird [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 153]. Der Rentnerquotient (in der Bilanzgleichung (2.2) RT zu BZ) wird von 0,48 im Jahr 1995 auf 0,84 im Jahr 2040 steigen [vgl. ebenda, S. 164].

Zudem hatten in der Vergangenheit ein Absinken des durchschnittlichen Rentenzugangsalters von 64,2 Jahren (1960) auf 62,4 Jahre (1995) und die gestiegene durchschnittliche Rentenbezugsdauer von 9,9 Jahren (1960) auf 15,7 Jahre (1995) negative Auswirkungen auf die Finanzen der Rentenversicherung [vgl. ebenda, S. 62]. Diese Entwicklung wurde bis zur Rentenreform 1992 neben der steigenden Lebenserwartung auch durch die Regelung des frühzeitigen Rentenbezuges (flexible Altersgrenze) vor Erreichen der Altersgrenze von 65 Lebensjahren erheblich verstärkt. Bis dahin war es für Frauen und Langzeitarbeitslose ab dem 60. Lebensjahr, für Männer ab dem 63. Lebensjahr mit zu geringen Rentenabschlägen möglich, frühzeitig in Rente zu gehen. Bei der Berechnung der Rentenabschläge fand nur die verringerte Zeit der Beitragsleistung Berücksichtigung, nicht aber die dadurch mögliche längere Bezugsdauer. Daher bestand ein Anreiz, möglichst früh aus dem Arbeitsleben auszusteigen und eine Rente mit vergleichsweise geringen Abschlägen zu beziehen. Von dieser Möglichkeit wurde daher rege Gebrauch gemacht. [vgl. Boll u.a., 1994, S. 82]

Um die Rentenfinanzen und den Budgetausgleich zu sichern, könnten sich nach obiger Gleichung (2.2) der Beitragssatz, die durchschnittliche Rente und der Bundeszuschuß den demographischen Veränderungen entsprechend anpassen:

Der Beitragssatz erhöhte sich in der Vergangenheit von 17% im Jahr 1970 auf 18,6% im Jahr 1995 [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28] und ein weiterer Anstieg auf 28,7% bis zum Jahr 2040 wird prognostiziert [vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1995, S. 11].

Das Standardrentenniveau entwickelte sich aber gegenläufig. Es stieg von 59,3% im Jahr 1965 auf 71,6% im Jahr 1995 [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 64]. Die monatliche Nettorente bei 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsver-

dienst stieg so von 241 DM (1957) auf 1937 DM (1996) und könnte bis zum Jahr 2030 auf 4466 DM anwachsen [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997a, S. 7].

Zusätzlich werden die Rentenfinanzen durch die Entwicklung eines der Politik und aktuellen Finanzlage des Staatshaushaltes unterworfenen und daher zu geringen Bundeszuschusses belastet. Im Jahr 1993 wurde die Rentenversicherung mit 82,8 Milliarden DM (31,6% des Leistungsvolumens) an versicherungsfremden Leistungen belastet, jedoch erstattete der Bund nur 49,6 Milliarden DM [vgl. Die Sozialgerichtsbarkeit, 1996, S. 679]. Das bedeutet, daß über 40% der Fremdleistungen über Beiträge finanziert werden mußten.

Man kann erkennen, daß die Veränderungen stark zu Lasten des Beitragssatzes ausfielen. Jedoch blieben die Rücklagen der Rentenversicherung in Form der Schwankungsreserve ebenfalls nicht verschont. Diese sank von 8,1 Monatsausgaben zu eigenen Lasten im Jahr 1970 auf 1,5 Monatsausgaben 1994 und war 1995 sogar kurzfristig unter den gesetzlich vorgeschriebenen Schwellenwert von einer Monatsausgabe auf 0,9 Monatsausgaben abgesunken. Bis zum Jahr 1969 existierte noch eine Rücklage von 12 Monatsausgaben. [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28]

Die gesetzliche Rentenversicherung befindet sich derzeit in einem Teufelskreis von sinkenden Einnahmen, wachsenden Ausgaben und damit steigenden Beitragssätzen. Diese wiederum verteuern den Faktor Arbeit und schmälern die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, so daß durch die sinkende Beschäftigung und die demographisch bedingte Verringerung des Erwerbspersonenpotentials abermals die Einnahmen rückläufig sind. Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen lag im Jahr 1991 bei ungefähr 2,6 Millionen, stieg 1994 auf 3,6 Millionen an und liegt zur Zeit (1997) bei fast 4,7 Millionen Arbeitslosen [vgl. Bontrup, 1998, S. 47].

Der Reformdruck und -bedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung ist ausreichend gegeben und wird sich aufgrund der vorliegenden Prognosen zukünftig noch weiter verstärken.

3. Der Ausgangspunkt

Die im vorhergehenden Abschnitt dargestellte kritische Lage und Prognose der Rentenfinanzen führt zu der Frage nach Ausgangspunkt und Entwicklung der derzeitigen Situation. In diesem Kapitel wird versucht, die Frage nach den Triebfedern der Entstehung des umlagefinanzierten Rentensystems in Deutschland genauer zu betrachten und mögliche Antworten zu geben. Die Umstände und Regelungen der Rentenreform 1957 werden daher im Mittelpunkt der Überlegungen stehen.

3.1 Die Rentenreform von 1957

Vor der Rentenreform 1957 galt in der deutschen Rentenversicherung das Finanzierungsprinzip des Kapitaldeckungsverfahrens. Beim Kapitaldeckungsverfahren werden Ansprüche auf Renten in späteren Perioden durch Konsumverzicht und Kapitalansammlung der arbeitenden Generation aufgebaut. Die Versicherten führen Beiträge ab, die vom Versicherer auf dem Kapitalmarkt angelegt werden. Die Leistungen werden dann vom angesammelten Kapital und den darauf anfallenden Zinsen bestritten. Doch mit dem Untergang des Deutschen Reiches im Jahre 1945 ging das Vermögen und Kapital der Rentenversicherung verloren und durch die Währungsreform vom 20. Juni 1945 wurde das Rentenvermögen von den Westalliierten auch rechtlich aufgelöst. Trotz verschiedener Anpassungsgesetze in der Nachkriegszeit befanden sich die meisten Rentenempfänger durch die einsetzenden Preissteigerungen in einer schlechten finanziellen Lage. Der Nettobetrag der damaligen Renten belief sich im Durchschnitt monatlich auf 62,90 DM, das durchschnittliche Rentenniveau lag bei 28 bis 32% der vergleichbaren Löhne und damit weit unter den Fürsorgegrundsätzen [vgl. Roth, 1989, S. 30f.]. Diese Situation veranlaßte Bundeskanzler Adenauer in seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953, eine „*umfassende Reform*“ [ebenda, S. 26] anzukündigen.

Eine weitere treibende Kraft war die außergewöhnlich günstige Wirtschaftsentwicklung der Nachkriegszeit, so daß man sich sozialpolitischen Leistungsausweitungen nicht verschließen konnte. In den 50er Jahren betrug das durchschnittliche reale Wachstum jährlich etwa 8% [vgl. Miegel, 1981, S. 55].

Das Reformpaket sah zum einen die Änderung des Finanzierungsverfahrens in ein Umlagesystem mit Abschnittdeckungsverfahren und Rücklagenbildung vor, zum ande-

ren eine Dynamisierung der Renten. Dadurch war einerseits trotz des Verlustes der Vermögens- und Kapitalwerte eine angemessene Rentenzahlung an die Kriegsgeneration möglich, andererseits wurden die Rentner auch nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben am Wachstum der Volkswirtschaft und somit des Wohlstands beteiligt. Die Rentner sollten über die Rentendynamisierung am allgemeinen Anstieg des Lebensstandards teilhaben und durch deren Koppelung an die Steigerung der Erwerbseinkommen gegen Inflationsverluste geschützt werden. Die Berechnung des erforderlichen Beitragssatzes, der die Ausgaben abdecken und daneben noch eine Rücklage in Höhe der Aufwendungen des letzten Abschnittsjahres erbringen sollte, wurde jeweils für bestimmte Deckungsabschnitte durchgeführt. Für den ersten Abschnitt (bis 1966) wurde ein Beitragssatz von 14% errechnet, für den zweiten (bis 1976) von 16,25% und für den dritten (bis 1986) ein Beitragssatz von 18,25%. [vgl. Roth, 1989, S. 42]

Die Neuregelungen hielten an der seit 1916 geltenden Altersgrenze von 65 Lebensjahren fest und glichen das Leistungsrecht der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten aneinander an. Für Frauen, die in den letzten 20 Jahren vor der Verrentung überwiegend versicherungspflichtig beschäftigt waren, und für Arbeitslose, die zuvor länger als ein Jahr keine Beschäftigung gefunden hatten, wurde ein vorgezogenes Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr eingeführt. Die Rente sollte nach 40 Versicherungsjahren 60% des durchschnittlichen Lebenseinkommens betragen und war von nun an nicht mehr allein Sicherung des Existenzminimums, sondern Gewährleistung der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter. Innerhalb eines „Drei-Säulen-Modells“ (staatliche Rente, Betriebsrente und individuelle private Vorsorge) konnte man mit der gesetzlichen Rentenversicherung als Hauptsäule nach eigenen Vorstellungen die Altersvorsorge durch private oder betriebliche Möglichkeiten aufstocken. [vgl. Schwarz-Schilling, 1988, S. 16f.]

Die Rentenempfänger konnten nun am „Wirtschaftswunder“ beteiligt werden, und die Bestandsrenten in der Arbeiterrentenversicherung erhöhten sich durchschnittlich um 65,3%, in der Rentenversicherung der Angestellten sogar um 71,9% [vgl. Hockerts, 1980, S. 422]. Die Rentenbezüge der Rentner konnten durch die Rentenreform 1957 um durchschnittlich 60% erhöht werden [vgl. Burger, 1996, S. 53].

Die Politik entschied damals, den Faktor der nachwachsenden Generation aufgrund der starken Geburtenentwicklung nicht in die Rentenformel aufzunehmen, obwohl die Rentenfinanzierung durch das Umlageverfahren stark von der zukünftigen Geburten-

stabilität der Generationen abhängig war. Dieser „Rechenfehler“ sollte später noch Konsequenzen nach sich ziehen.

Im nachfolgenden Abschnitt soll ein Erklärungsansatz der Entwicklung der deutschen Rentenversicherung bis zur Rentenreform 1957 anhand eines politisch-ökonomischen Modells geleistet werden und dies in Bezug zur damaligen politischen wie ökonomischen Situation gesetzt werden.

3.2 Das Modell von Browning

Ein grundlegendes Modell zu möglichen Ergebnissen einer Abstimmung über die Einführung einer Altersversorgung in einer direkten Demokratie stammt von Browning [vgl. Browning, 1975, S. 373ff.]. Das folgende Modell geht in seinen Grundzügen auf dieses Modell von Browning zurück [vgl. Breyer, 1990, S. 138ff.].

3.2.1 Annahmen

Es gilt das Paradigma der Neuen Politischen Ökonomie, d.h., daß sich die Wähler individuell rational verhalten. Das bedeutet insbesondere, daß *„ein Wähler [...] von zwei Alternativen diejenige [wählt], die ihm selbst den größeren Nutzen garantiert“* [ebenda, S. 136]. Die Wahlentscheidungen werden nach der einfachen Mehrheitsregel getroffen, wobei jedes Individuum eine Stimme besitzt. Über den Beitragssatz b eines zu einem bestimmten Zeitpunkt möglichen, umlagefinanzierten Rentensystems wird einmalig abgestimmt; die zur Wahl stehenden Alternativen umfassen grundsätzlich das gesamte Intervall der Beitragssätze von 0% bis 100% und das Ergebnis soll dauerhafte Gültigkeit besitzen. Die Individuen leben für drei Perioden, wobei die ersten beiden Perioden die Erwerbsphase darstellen, die letzte Periode der Rentenphase entspricht. Innerhalb einer Periode leben demnach gleichzeitig drei Generationen: Junge Aktive, alte Aktive und Rentner. Die Wachstumsrate der Bevölkerung und der Zinssatz R seien konstant. Das Einkommen eines Aktiven ist in jeder Periode gleich w (Arbeitsangebot ist konstant und gleich Eins), so daß sich aus der Beitragssatzhöhe keine negativen Anreizeffekte der Einkommenserzielung ergeben. Alle Individuen haben die identische additiv-separable, streng monoton und streng konkave Nutzenfunktion:

$$(3.1) \quad U = u_1(c_1) + u_2(c_2) + u_3(z),$$

d.h. ihr Nutzen ist abhängig von den Konsumniveaus c_1 und c_2 , die sie in ihrer Erwerbsphase verwirklichen können und dem Konsumniveau z ihrer letzten Lebensperiode, wobei von Vererbung abgesehen wird. Privates Sparen ist in den aktiven Phasen möglich (s_1 und s_2), so daß sich die drei Konsumniveaus ergeben zu:

$$(3.2) \quad c_1 = w \cdot (1 - b) - s_1$$

$$(3.3) \quad c_2 = w \cdot (1 - b) - s_2$$

$$(3.4) \quad z = x + R^2 \cdot s_1 + R \cdot s_2,$$

wobei die Rentenhöhe x pro Rentner abhängig ist von der Beitragssatzhöhe b und der Anzahl der jungen Aktiven M_1 und der alten Aktiven M_2 , die auf jeden Rentner kommen, also:

$$(3.5) \quad x = w \cdot b \cdot (M_1 + M_2).$$

Es besteht demnach eine Abhängigkeit der speziellen Interessen der Wähler von ihrem jeweiligen Lebensalter, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt über die Möglichkeit einer umlagefinanzierten Altersversorgung abgestimmt wird. Je nachdem in welcher Lebensperiode man sich dann befindet, wird man mit unterschiedlichen Kosten und Nutzen aus einem solchen System konfrontiert, so daß Interessenkonflikte bei dieser Betrachtung vor allem zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen auftreten.

3.2.2 Ergebnisse

Zu einem bestimmten Zeitpunkt müssen nun die dann lebenden drei Generationen die Höhe ihres individuell präferierten Beitragssatzes bestimmen, diesen in den Wahlprozeß als Alternative einbringen und darüber abstimmen.

Betrachtet man einen jungen Aktiven, so wird dieser zur Bestimmung des für ihn optimalen Beitragssatzes seinen Nutzen gemäß der Funktion (3.1) unter Beachtung der Nebenbedingungen (3.2) bis (3.5) maximieren. Als Ergebnis erhält man, daß ein junger Aktiver nur für einen positiven Beitragssatz stimmen wird, wenn

$$(3.6) \quad M_1 + M_2 \geq R + R^2 \quad \text{oder} \quad M_2 \geq R$$

ist, d.h. die Wachstumsrate der Bevölkerung muß mindestens so groß sein wie der Zinssatz. Dies entspricht der AARONschen Bedingung der Bevorzugung eines Umlageverfahrens gegenüber einem Kapitaldeckungsverfahren für den Fall eines konstanten Einkommens [vgl. Aaron, 1966, S. 371f.]. Mit anderen Worten: Bei einer Wahl zwischen einem Umlageverfahren (positiver Beitragssatz) oder einem Kapitaldeckungsverfahren (Beitragssatz von Null und nur private Ersparnis) wird ein junger Aktiver nur für das Umlageverfahren stimmen, wenn die Rendite daraus (Bevölkerungswachstum) mindestens so groß ist wie die des Kapitaldeckungsverfahrens (privates Sparen bei einer Verzinsung mit dem Marktzinssatz). Da einen jungen Aktiven im Laufe seines Lebens alle Kosten und Erträge aus dem Rentenversicherungssystem treffen werden, kann dessen optimaler Beitragssatz als der „sozial beste“ Beitragssatz angesehen werden.

Betrachtet man die Optimallösung eines alten Aktiven, so maximiert dieser nur noch über die Perioden 2 und 3, da seine Sparentscheidung in seiner ersten Lebensperiode (s. Gleichung (3.2)) zum Abstimmungszeitraum bereits feststeht. Als Ergebnis erhält man:

$$(3.7) \quad M_1 + M_2 \geq R .$$

Diese bedeutend schwächere Bedingung als (3.6) besagt, daß ein alter Aktiver, z.B. bei einem Zinssatz R von 100%, immer noch für ein Umlageverfahren mit einem positiven Beitragssatz stimmen wird, wenn die Bevölkerung nicht schrumpft. Die Rendite des Umlageverfahrens kann für ihn unter der des Kapitaldeckungsverfahrens liegen, und er wird dennoch einen positiven Beitragssatz wählen.

Darüber hinaus läßt sich zeigen, daß - wenn Bedingung (3.6) gilt - der optimale Beitragssatz eines alten Aktiven b^{alt} größer ist als der eines jungen Aktiven b^{jung} , da er von der Einführung eines Umlageverfahrens an einmal weniger „zur Kasse gebeten“ wird als ein junger Aktiver. Mit der gleichen Überlegung läßt sich der optimale Beitragssatz eines Rentners b^r in Höhe von 100% bestimmen. „*The young know that they will one day grow old while the old know that they never will grow young*“ [Sjoberg, 1985, S. 230].

Bei der Abstimmung über die Einführung eines Rentensystems stehen nun die von den drei Gruppen präferierten Beitragssatzalternativen b^{jung} , b^{alt} und $b^r=100\%$ zur Wahl. Nimmt man an, daß die Bedingung (3.6) gilt, junge und alte Aktive wegen der Konkavität der Nutzenfunktion eine mittlere Alternative dem entgegengesetzten Extrem vorziehen und keine der Gruppen mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten stellt, so wird sich bei einer Abstimmung unter einfacher Mehrheitsregel der Beitragssatz der alten Aktiven durchsetzen. Das bedeutet, ein Umlageverfahren mit einem auf den optimalen Beitragssatz der jungen Aktiven bezogenen zu großen Beitrags- und damit Leistungsniveau wird eingeführt. [vgl. Breyer, 1994, S. 67]

Dieses Ergebnis läßt sich auch auf den Fall einer stetigen Altersverteilung (endliche Folge von Jahrgangsgruppen) übertragen. Bei der Abstimmung setzen sich hier die Interessen des Medianwählers durch. Für diesen existieren genau so viele jüngere wie ältere Wähler, und sein präferierter Beitragssatz wird immer größer sein als der eines gerade in die Erwerbsphase eintretenden jungen Aktiven, da er nicht mehr an der gesamten Beitragsaufbringung beteiligt ist. [vgl. Breyer, 1990, S. 143f.]

Nimmt man an, daß das Einkommen w nicht mehr konstant ist, sondern mit der Wachstumsrate g wächst, so ergibt sich der entsprechende Wachstumsfaktor G zu:

$$(3.8) \quad G = 1 + g = w_2 / w_1 .$$

Das Ergebnis (3.6) modifiziert sich dann zu

$$(3.6') \quad G \cdot M_2 \geq R ,$$

d.h., die Effizienz des Umlageverfahrens ist dann für einen jungen Aktiven nicht mehr allein abhängig von der Wachstumsrate der Bevölkerung, sondern zusätzlich abhängig von der Wachstumsrate des Einkommens. Definiert man das Einkommen als nationales Nettoeinkommen pro Kopf, so kann man die Abhängigkeit der Effizienz des Umlageverfahrens vom Wirtschaftswachstum erkennen [vgl. Verbon, 1987, S. 77f.].

Die Bedingung (3.6') kommt der ursprünglichen AARONschen Bedingung näher, welche gelten muß, damit in der Rentenversicherung ein Umlageverfahren ohne Reservenbildung für die Versicherten günstiger ist als ein Kapitaldeckungsverfahren. Hier gilt, daß die Summe aus Wachstumsrate der Bevölkerung und Wirtschaftswachstum größer sein muß als der Zinssatz [vgl. Aaron, 1966, S. 371f.]. Das Ergebnis der

Abstimmung (Durchsetzung der Interessen der alten Aktiven) ändert sich durch das wachsende Einkommen nicht.

3.2.3 Bezug zur Situation in Deutschland bis zur Rentenreform 1957

Nimmt man an, daß die Politiker die Präferenzen der Wähler z.B. unter Zuhilfenahme demoskopischer Umfragen kennen und davon ausgehen, daß die Wähler sich individuell rational verhalten und *„jeder Bürger seine Stimme der Partei gibt, die ihm seiner Überzeugung nach mehr Vorteile bringen wird als jede andere“* [Downs, 1968, S. 35], so lassen sich zur deutschen Rentenpolitik vor der Rentenreform 1957 Parallelen ziehen.

Im Mai 1956 hatten demoskopische Umfragen im Auftrag der Bundesregierung ergeben, daß das Ansehen von Bundeskanzler Adenauer in der Wählergunst gesunken war und nunmehr die Oppositionsparteien über mehr als die Hälfte der Wählerstimmen verfügten [vgl. Roth, 1989, S.36]. Im Hinblick auf die Bundestagswahl 1957 war die Regierung also gezwungen, etwas zu unternehmen.

Seit 1955 hatte sich die Bundesregierung mit der inhaltlichen Gestaltung einer Rentenreform befaßt. Über den Wechsel des Finanzierungsverfahrens war man sich in Regierungskreisen aufgrund der schlechten Situation der Rentner und der Erfahrungen von Krieg und Inflation einig. Die Einführung eines Umlageverfahrens war notwendig, um sofort Renten in angemessener Höhe ausbezahlen zu können und dürfte damals die Zustimmung der jüngeren und älteren Generationen gefunden haben, da in Zeiten des starken Wirtschaftswachstums (durchschnittlich etwa 8% pro Jahr), des starken Bevölkerungswachstums aufgrund hoher Geburtenzahlen und der Zuwanderung aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten (knapp 2 Millionen von 1950 bis 1957) bis zum Ende der 50er Jahre die AARON-Bedingung erfüllt war [vgl. Miegel, 1981, S. 55]. Die Rendite des Umlageverfahrens war aufgrund dieser Gegebenheiten vielversprechender als die des Kapitaldeckungsverfahren. Die Rentenzahlung wurde nach Ansicht der Anhänger des Umlageverfahrens mit dem Fehlen eines übergroßen Kapitalstocks „sicherer“ gegenüber Krieg und Inflation. Zudem lag es auch besonders im Interesse der älteren Erwerbstätigen, die finanzielle Situation der Rentenbezieher zu verbessern, da man ja bald selber davon profitieren würde.

Auch bekamen ältere Personen zusehends immer größeres politisches Gewicht. Der Anteil der über 65jährigen in der Bevölkerung lag um die Jahrhundertwende noch bei 5%, stieg aber in den 50er Jahren auf 10% an, so daß 1957 von den 35,4 Millionen Wählern über 6 Millionen älter als 65 Jahre waren [vgl. ebenda, S. 54].

Dies blieb nicht ohne Einfluß auf die politischen Entscheidungen. Die Regierung begann zunehmend, ein hohes Leistungsniveau in der Alterssicherung zu favorisieren. Zusammen mit den beabsichtigten rentenrechtlichen Leistungsverbesserungen (s. Kapitel 3.1) hatte es die Regierung bereits zum Jahreswechsel 1956/57 geschafft, einen Stimmungswandel zugunsten der Unionsparteien herbeizuführen. Bundeskanzler Adenauer förderte diesen Wandel noch weiter, in dem er ankündigte, die Reformen in der Sozialgesetzgebung weiter fortzusetzen. *„Ohne die Rentenreform, können wir festhalten, hätte die Bundestagswahl von 1957 der CDU/CSU sehr wahrscheinlich nicht die Mehrheit eingetragen, die zur Regierungsbildung erforderlich war“* [Schmidtchen, 1959, S. 167]. Die CDU/CSU konnte die absolute Mehrheit erringen. Die finanzielle Folge der teilweise wahltaktisch bedingten und daher „großzügigen“ Rentenreform 1957 war, daß der Beitragssatz von 11% auf 14% stieg und im zweiten und dritten Deckungsabschnitt weiter auf 16,25% bzw. 18,25% steigen sollte [vgl. Roth, 1989, S. 42]. Das Standardrentenniveau begann durch die Dynamisierung seinen Anstieg auf 59,3% im Jahr 1965 und weiter auf 71,8% im Jahr 1985 [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 64].

Bundestagspräsident Gerstmaier sagte auf dem Parteitag der CDU 1957 zur beschlossenen bruttolohnbezogenen Rentendynamisierung, daß man *„auf der äußersten Grenze [stehe], die den Sozialstaat vom Wohlfahrtsstaat, vom haltlosen Gefälligkeitsstaat [...] unterscheide“* [Roth, 1989, S. 45].

3.2.4 Kritik und Erweiterung

Im Modell von Browning wird der Abstimmungsprozeß innerhalb einer direkten Demokratie dargestellt, und von der Existenz von Parteien und anderen Institutionen wird abgesehen. Jedoch wurde in Deutschland nie direkt unter einfacher Mehrheitsregel, z.B. durch ein Volksreferendum, über die Ausgestaltung der Rentenversicherung abgestimmt. Man kann dennoch argumentieren, daß die Unzufriedenheit der Bürger über das Rentensystem einen direkten Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger

hat. Diese wollen ihre Wiederwahl sicherstellen und müssen daher die Wünsche der Mehrheit des Elektorates beachten und bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Würden sie das nicht tun, so könnte eine um die Macht konkurrierende Partei die Forderungen der unzufriedenen Bürger in ihr Wahlprogramm aufnehmen und so deren Stimmen gewinnen.

Des weiteren ist im Modell von Browning die Aufteilung des Beitrags zur Rentenversicherung in Deutschland in einen Arbeitgeber- und einen Arbeitnehmerbeitrag nicht enthalten; die Arbeitnehmer (erwerbstätige Generationen) tragen den gesamten Rentenversicherungsbeitrag. Diese Vereinfachung ist jedoch unproblematisch, da man den Arbeitgeberanteil als einen Lohnbestandteil auffassen kann.

Im Verlauf dieser Arbeit wird daher auf die beiden oben genannten Kritikpunkte bei der Darstellung politisch-ökonomischer Modelle nicht weiter eingegangen werden.

Der Hauptkritikpunkt des vorangegangenen Modells besteht aber darin, daß die Wähler die einmal getroffene Entscheidung als ewig bindend und die demographischen wie wirtschaftlichen Bedingungen als konstant ansehen. Doch warum sollten die Wähler zu einem bestimmten Zeitpunkt Möglichkeiten haben, die spätere Wähler nicht mehr haben? Was sollte Individuen dazu bewegen, ein Rentensystem im Umlageverfahren mit positivem Beitragssatz zu wählen, wenn in jeder Periode neu darüber abgestimmt wird und sich die demographischen und wirtschaftlichen Umstände ändern? Betrachtet man in einer Vereinfachung des Modells von Browning eine Situation zweier überlappender Generationen, in der in jeder Periode über den Beitragssatz abgestimmt wird und in der die „Sicherheit“ über die zukünftigen ökonomischen und demographischen Variablen nicht mehr existiert, so wären die heutigen Wähler ebenfalls „unsicher“ über die Wahlentscheidung der zukünftigen Wähler [vgl. Breyer, 1990, S. 149ff.].

Eine einfache Form, diese Unsicherheit zu modellieren, ist die Annahme, daß die heutige Generation die Aufrechterhaltung des von ihr gewählten Beitragssatzes b_t in der nächsten Periode mit der (subjektiven) Wahrscheinlichkeit π und die Abschaffung der Umlagefinanzierung ($b_{t+1}=0$) mit der Wahrscheinlichkeit $1-\pi$ erwartet (mit $\pi < 1$); daraus ergibt sich ein erwarteter Beitragssatz b_{t+1}^e . Des weiteren besitzen die Mitglieder der Generation t eine einfache intertemporale Nutzenfunktion der Form:

$$(3.9) \quad U_t = \ln c_t + \ln z_{t+1},$$

wobei c_t das Konsumniveau der Erwerbsphase, und z_{t+1} das Einkommen im Rentenalter ist. Die aktive Generation maximiert nun ihren erwarteten Nutzen durch die geeignete Wahl des Beitragssatzes und der privaten Ersparnis unter der intertemporalen Budgetrestriktion:

$$(3.10) \quad c_t + z_{t+1} / R = w \cdot (1 - b_t) + x_{t+1}^e / R,$$

wobei x_{t+1}^e die erwartete Rente pro Kopf in Abhängigkeit vom erwarteten (von π abhängigen) Beitragssatz b_{t+1}^e , vom Einkommen w und dem konstanten Wachstumsfaktor der Bevölkerung M ist, also:

$$(3.11) \quad x_{t+1}^e = M \cdot w \cdot b_{t+1}^e.$$

Damit sich ein Umlageverfahren nun in einer Wahl durchsetzt, muß gelten:

$$(3.6'') \quad \pi \cdot M > R.$$

Das Produkt aus dem Wachstumsfaktor der Bevölkerung und der subjektiven Wahrscheinlichkeit der heutigen Generation, daß die nächste Generation das Umlageverfahren beibehält, muß größer sein als der Zins. Je mehr die heutige Generation demnach an der Fortsetzung des Umlageverfahrens zweifelt, desto höher muß die Differenz zwischen der Rendite des Kapitaldeckungs- und des Umlageverfahrens sein. Je geringer dieses „Vertrauen“ ist, desto mehr wird die aktive Generation vorbeugend von ihrem Einkommen für die private Ersparnis verwenden wollen. Dann sind Veränderungen und Reformen des Alterssicherungssystems zu erwarten, da die aktive Generation das System mit den bisherigen Regelungen nicht mehr fortsetzen will.

4. Der Generationenvertrag und seine Krise

Es handelt sich also bei der Einführung und Kontinuität eines Rentenversicherungssystems um ein Problem des „Vertrauens“ in dessen Fortbestand, da die heutige Entscheidung von zukünftigen Generationen rückgängig gemacht werden und die heutige Generation möglicherweise als Rentner darunter leiden könnte. „*Die Rente ist Vertrauen von Generation zu Generation*“ [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997a, S. 2].

Das Problem liegt in der intertemporalen Separation von Kosten und Nutzen für die Individuen innerhalb eines solchen Systems. Eine Möglichkeit, den Bestand eines Rentensystems im Umlageverfahren zu gewährleisten, ist ein *Generationenvertrag*. Dieser ist eine Übereinkunft, bei der die aktive Generation sich bereit erklärt, die Renten der nicht mehr aktiven Generation zu finanzieren, in der Hoffnung, daß die folgende aktive Generation diesen Vertrag ebenfalls erfüllt und ihr in gleicher Weise bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eine angemessene Altersversorgung zukommen läßt. Ein Generationenvertrag existiert auch innerhalb des Rentensystems in der Bundesrepublik Deutschland. Auch hier finanzieren die Berufstätigen mit ihren Beiträgen die Renten der Älteren, und die Kinder übernehmen die Rolle eine Generation später. Der Generationenvertrag ist jedoch kein „Vertrag“ im privatrechtlichen Sinn, sondern es besteht durch ihn eine „moralische Verpflichtung“, durch die zukünftige Generationen nicht mehr „frei“ über das Rentensystem entscheiden können, wenn erst einmal eine Alterssicherung im Umlageverfahren gilt [vgl. Sjoblom, 1985, S. 231f.]. Der Generationenvertrag ist sozusagen nur eine Art Institutionalisierung des oben erwähnten „Vertrauens von Generation zu Generation“.

4.1 Der Generationenvertrag im Modell von Sjoblom

Eine Möglichkeit, die Kontinuität eines Rentensystems nicht nur mit „Vertrauen“ oder einer „moralischen Verpflichtung“, sondern anhand eines speziellen, sich selbst erfüllenden *social contract* zu sichern, soll im folgenden Abschnitt in Anlehnung an das Modell von Sjoblom (1985) beschrieben werden [vgl. Breyer, 1990, S. 152ff.]. Sjoblom versuchte darin den Generationenvertrag durch ein dynamisches Spiel zwischen den Generationen darzustellen [vgl. Sjoblom, 1985, S. 235f.].

4.1.1 Das Modell

Im Modell des Kapitels 3.2 wurde gezeigt, wie und warum sich ein Rentensystem mit Umlageverfahren durchsetzen könnte. Nun soll innerhalb eines Modells zweier überlappender Generationen mit einer Wahl in jeder Periode eine Möglichkeit, dessen Kontinuität zu sichern, aufgezeigt werden. Dadurch ergibt sich nicht mehr die Unterscheidung in einen Beitragssatz b^{alt} und b^{jung} , sondern ein aus Sicht der „Gründergeneration“ optimaler Beitragssatz b^* soll angenommen werden. Es gilt die AARON-Bedingung, d.h. die Rendite des Umlageverfahrens soll größer sein als die des Kapitaldeckungsverfahren, damit sich ein Rentensystem mit Umlagefinanzierung durchsetzen kann. Die Wähler glauben, daß ihre heute getroffene Entscheidung über den Beitragssatz b_t die der zukünftigen Wähler b_{t+1} beeinflusst, so daß sich der erwartete Beitragssatz b_{t+1}^e in Form einer Reaktionsfunktion ψ darstellen läßt:

$$(4.1) \quad b_{t+1}^e = \psi(b_t).$$

Nun soll der Bestand des Rentensystems im Umlageverfahren dadurch manifestiert werden, daß im Zeitpunkt $t+1$ die Generation $t+1$ (Beitragszahler) die Generation t (jetzt Rentenempfänger) „belohnt“ mit einer Wahl des Beitragssatzes b^* , wenn diese ebenfalls in ihrer Erwerbsphase b^* gewählt hat und „bestraft“ mit einem Beitragssatz von Null, wenn sie einen geringeren Beitragssatz gewählt hat. Die Reaktionsfunktion lautet dann:

$$(4.2) \quad \psi(b_t) = \begin{cases} b^* , & b_t \geq b^* \\ 0 , & b_t < b^* . \end{cases}$$

Aus der „Bestrafung“ einer Generation ergibt sich jedoch das Problem, daß die „bestrafende“ Generation ebenfalls bestraft werden wird, da sie nicht b^* gewählt hat. Daher muß offensichtlich von den folgenden Generationen unterschieden werden können, warum die Generation zuvor einen Beitragssatz von Null gewählt hat. Bezeichnet man $\tau(t)$ als den Index der Periode, in der zuletzt der Beitragssatz b^* galt und ist $n[\tau(t)]$ die Anzahl der Perioden, die seither vergangen sind, so läßt sich die Reaktionsfunktion von Generation $t+1$ schreiben:

$$(4.3) \psi(b_t) = \begin{cases} b^*, & \text{falls } n[\tau(t)] \text{ gerade ist,} \\ 0, & \text{falls } n[\tau(t)] \text{ ungerade ist.} \end{cases}$$

Hat beispielsweise Generation $t-1$ ihrer Rentnergeneration keine angemessene Altersversorgung zukommen lassen, obwohl diese den Generationenvertrag eingehalten hat, und sie wurde dafür von Generation t bestraft, d.h. $n[\tau(t)] = 2$, dann wird Generation $t+1$ gemäß (4.3) Generation t nicht bestrafen und den Beitragssatz b^* wählen.

Wenn alle Generationen eine Reaktionsfunktion nach (4.3) haben, so stellt dies sozusagen den „Generationenvertrag“ dar. Das einzige Nash-Gleichgewicht innerhalb dieses Spiels zwischen den Generationen ist der Fortbestand des umlagefinanzierten Rentensystems, wenn dieses einmal eingeführt wurde. Der Generationenvertrag in Form der Reaktionsfunktion (4.3), über die in der Gesellschaft Konsens herrschen muß, erfüllt seine Aufgabe.

4.1.2 Kritik

Das Modell versucht, die Fortführung eines umlagefinanzierten Rentensystems durch ein dynamisches Spiel zwischen den Generationen darzustellen. Der Generationenvertrag funktioniert hier durch „Bestrafung“ und „Belohnung“ und nicht allein auf der Vertrauensbasis.

Jedoch muß das Rentensystem mit Umlagefinanzierung zunächst einmal eingeführt werden und bestehen. Dies bedeutet, daß die AARON-Bedingung gelten muß und die Gründergeneration davon überzeugt ist, daß diese Bedingung gültig bleibt. Ansonsten müßte sie davon ausgehen, daß irgendwann, wenn dies nicht mehr der Fall ist, eine nachfolgende Generation zu Lasten der vorhergehenden Generation aus dem umlagefinanzierten System aussteigt. Wenn die vorhergehende Generation weiß, daß die Generation nach ihr aus dem System aussteigen wird, ist es für sie rational, ebenfalls aus dem System auszusteigen. Dies läßt sich fortführen bis zur Gründergeneration des Alterssicherungssystems und dann würde ein Beitragssatz der Gründergeneration von Null - d.h. kein umlagefinanziertes Rentensystem entsteht - das einzige Gleichgewicht darstellen.

Die Gründergeneration müßte also über einen unendlichen Zeitraum hinweg die Parameter der AARON-Bedingung (Wirtschaftswachstum, Bevölkerungswachstum und Kapitalmarktzins) und deren Gültigkeit einschätzen bzw. einschätzen können. In der Realität wird kein Individuum diese Überlegungen anstellen und auch anstellen können. Ein Wähler könnte dies möglicherweise für ein bis zwei Perioden tun, jedoch sind selbst dazu eine Vielzahl an Informationen notwendig, die ihn wohl überfordern dürften. Er wird also vielmehr die aktuellen Parameter als Prognosen nehmen und hoffen, daß sie in Zukunft unverändert bleiben. Hier gelangt man also wieder zum Punkt des „Vertrauens“ in die zukünftige Lage und somit das zukünftige Verhalten der nachfolgenden Generationen. [vgl. Verbon, 1987, S. 78f.]

Dennoch spielt innerhalb des deutschen Rentensystems eine Art „Belohnung“ eine Rolle bei der Bereitschaft der aktiven Generation, die nicht mehr Erwerbstätigen entsprechend ihrer Vorleistung zu versorgen. Tatsächlich ist ja die gewährte Rentenhöhe bei Erreichen der Altersgrenze entscheidend von der Beitragsleistung in der Vergangenheit abhängig (s. Entgeltpunkte in der Rentenformel, Kapitel 2.1), mit deren Hilfe im Umlageverfahren die Renten der vorigen Generation bestritten wurden.

Des weiteren könnte man argumentieren, daß der Staat im deutschen Rentensystem in gewisser Weise durch die Ausgestaltung der Leistungen und Beiträge die Aufgabe hat, die Einhaltung des Generationenvertrages zu gewährleisten und durch den vom Bundesverfassungsgericht 1985 bestätigten Handlungsspielraum theoretisch auch die Möglichkeit besitzt, Generationen mit einer schlechten Vorleistung z.B. durch die Senkung des Rentenniveaus zu „bestrafen“. In der aktuellen Rentendiskussion über die Rentenreform 1999 (wie auch schon bei der Rentenreform 1992) spielt diese Sichtweise bei der zukünftigen Lastenverteilung zwischen den Generationen eine Rolle. Hier wird immer wieder betont, daß auch die ältere Generation sich an der zum Teil von ihr verursachten demographischen und damit finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung über ein vermindertes Rentenniveau und ein erhöhtes Renteneintrittsalter beteiligen muß [vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997a, S. 6].

Zentral bleibt aber, daß die erwerbstätigen Bürger im Modell von Sjoblom vom Bestand der AARON-Bedingung ausgehen, damit sie für ein umlagefinanziertes Rentensystem stimmen und auch sie eines Tages für ihre Beitragsleistung belohnt werden können.

Gelangt die aktive Generation zu der Erkenntnis, daß sie, z.B. durch eine veränderte demographische Lage, innerhalb der bestehenden Regelung nicht mehr „belohnt“ werden kann, wenn sie in das Rentenalter eintritt, so wird der Generationenvertrag brüchig werden und die Finanzierungsbereitschaft innerhalb eines Umlageverfahrens abnehmen [vgl. Sjoblom, 1985, S. 237]. Es ist dann Aufgabe der Politik, durch entsprechende Maßnahmen (Reformen) dieses „Vertrauen“ wiederherzustellen oder möglicherweise ein neues System zu schaffen.

Diese Tendenzen und Überlegungen sollen im nächsten Abschnitt anhand der Entwicklung der deutschen Rentenversicherung in Verbindung mit der deutschen Rentenpolitik nach 1957 untersucht werden.

4.2 Die Entwicklung der Rentenpolitik und Rentenversicherung nach der Rentenreform 1957

4.2.1 Die Entwicklung bis zur Rentenreform 1972

In den Folgejahren der Rentenreform von 1957 drehte sich die rentenpolitische Debatte zum großen Teil um die jährlichen Anpassungssätze der Renten. Befürworter und Gegner der Rentendynamisierung lieferten sich hier ein politisches Gerangel. Nichts desto trotz wurde die expansive Richtung der Rentenpolitik beibehalten, so daß 1961 die SPD sogar forderte, das Rentenniveau allgemein auf 75% des Bruttolohnes festzusetzen [vgl. Roth, 1989, S. 60].

Nach der Bundestagswahl von 1961, in der die CDU ihre absolute Mehrheit verlor, stellte der Sozialbericht der Bundesregierung vom September 1962 erstmals fest, daß die Beitragssätze aufgrund des zukünftig zu erwartenden wachsenden Anteils der über 60jährigen an der Bevölkerung steigen müßten. Dies veranlaßte Bundesminister Mischnik, auf dem Parteitag der FDP eine steuerfinanzierte Grundrente mit beitragsbezogener Zusatzrente („Mischnik-Plan“) vorzuschlagen, jedoch verhallte dieser Vorschlag nahezu ungehört. Bundeskanzler Erhardt verkündete in seiner Regierungserklärung 1963 zwar, daß der veränderte Altersaufbau in der Bevölkerung, die höhere Lebenserwartung zusammen mit dem späteren Eintritt in das Erwerbsleben vorausschauend berücksichtigt werden müssen, dennoch machte er aber gleichzeitig klar, daß nicht beabsichtigt sei, die Altersgrenze nach oben zu rücken. Statt dessen wurde 1964

die Versicherungspflicht auf Personen, die zeitlich befristet im Ausland beschäftigt sind, erweitert. [vgl. ebenda, S. 72ff.]

Die Politik hatte die drohenden Probleme der Rentenversicherung zwar erkannt, jedoch schien der Handlungsbedarf und vor allem der Handlungswille nicht sehr stark ausgeprägt zu sein, da das Vertrauen und die Zufriedenheit der Bevölkerung in das Rentensystem und damit in die Rentenpolitik bis dato noch ungebrochen war. Einzig die BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) schien sich der abzeichnenden Entwicklung bewußt zu sein und daraus Konsequenzen zu ziehen. Sie forderte eine Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in der Rentenformel [vgl. ebenda, S. 75].

Im Jahr 1967 geriet die bundesdeutsche Wirtschaft in eine Krise: Das reale Bruttosozialprodukt sank erstmals um 0,1%, die Arbeitslosigkeit stieg und der Ausgabenüberhang der Rentenversicherung wurde auf 3,4 Milliarden DM geschätzt. Als Reaktion führte man einen Krankenversicherungsbeitrag der Rentner von 2% ab 1968 ein, um so die Rentenversicherung von den Zahlungen an die Krankenkassen zu entlasten. Zudem wurde die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte aufgehoben und der Beitragssatz sollte entgegen den Vorausberechnungen von 1957 ansteigen. Die Regierung versuchte durch diese Maßnahmen, die Einnahmeseite der Rentenversicherung zu verbessern, ließ es sich aber dennoch nicht nehmen, die Renten für 1968 mit 8,1% anzupassen. [vgl. ebenda, S. 92f.]

Durch das 3. Rentenversicherungsänderungsgesetz von 1969 wurde das bis dato praktizierte Abschnittsdeckungsverfahren abgeschafft, und man verkürzte den Vorausberechnungszeitraum der Rentenfinanzen von 30 auf 15 Jahre. Ab 1969 galt nun ein nahezu „reines“ Umlageverfahren. Dadurch konnten die Rücklagen der Rentenversicherung zur Überbrückung der Wirtschaftskrise genutzt werden, in dem die Monatsausgaben zu eigenen Lasten von 12 auf 3 reduziert wurden. [vgl. ebenda, S. 110]

Im gleichen Jahr setzte ein Wirtschaftsaufschwung ein. Man war sich in der Politik zwar weiterhin eines wachsenden „Rentenberges“ bewußt, glaubte aber trotzdem, die Rentenfinanzierung aufgrund des erneuten Aufschwungs sichern zu können. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs zwischen 1970 und 1975 um 9,5% und die Schwankungsreserve der Rentenversicherung konnte auf 9,3 Monatsausgaben anwachsen, da sich ex post der Beitragssatz als zu hoch vorausberechnet erwies [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28]. Ebenso lag die Zahl der registrierten Ar-

beitslosen im Jahr 1970 bei gerade einmal 149 000, so daß also nahezu Vollbeschäftigung herrschte [vgl. Bontrup, 1998, S. 46].

Wegen der guten finanziellen Lage der Rentenversicherung entfiel ab 1970 der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner. 1972 wurde sogar beschlossen, die gezahlten Krankenversicherungsbeiträge von 1968/1969 zurückzuerstatten. Der allgemein verbreitete Optimismus über die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen mit der guten wirtschaftlichen Lage mündete in der Rentenreform 1972. Es schien, als wollten die Politiker die in den Jahren 1967/68 entstandenen Engpässe und Einschnitte vor der Bundestagswahl vergessen machen und das Vertrauen der Bürger in die Rentenversicherung und den Generationenvertrag stärken.

In der Rentenreform von 1972 wurde die flexible Altersgrenze ab dem 63. Lebensjahr ohne versicherungsmathematische Abschläge eingeführt. Die gesetzliche Rentenversicherung wurde für Selbständige geöffnet und diesen ermöglicht, sich nachzuversichern. Zudem wurde die Rentenanpassung für 1972 um 6 Monate vorverlegt und eine Rente nach Mindesteinkommen beschlossen. Bei letzterer werden die Rentenansprüche Geringverdienender ohne entsprechende Beitragsleistung erhöht und auf ein bestimmtes Niveau angehoben. [vgl. Burger, 1996, S. 55]

Das Jahr 1967 hätte in der deutschen Rentenpolitik ein Wendepunkt sein können. Die Wirtschaftskrise von 1966/67 hatte die Variablen der rentenpolitischen Gestaltung unter den Bedingungen eines verlangsamten oder negativen Wirtschaftswachstums offengelegt. Neben der bis dato hohen durchschnittlichen jährlichen Arbeitslosenzahl von 459 000 Personen war 1967 mit 3,3% der niedrigste Bruttolohnzuwachs seit 1957 zu verzeichnen [vgl. Roth, 1989, S. 101]. Erstmals sind hier die Grenzen der Tragfähigkeit des Rentensystems deutlich geworden, die zuvor von der guten wirtschaftlichen Entwicklung verdeckt wurden.

Doch die Politiker hatten es vorgezogen, die langfristige Sanierung des Rentensystems zu verschieben und sahen sich durch den Wirtschaftsaufschwung Anfang der 70er Jahre in ihrer Haltung bestätigt. Anstatt eine „Strategie der Innovation/Substitution“ zu verfolgen und nach neuen Verfahren und Formen der Finanzierung der Alterssicherung zu suchen, wurde aus wahltaktischen Erwägungen eine „Intensivierungsstrategie“ gewählt [vgl. Tewinkel, 1987, S. 42f.]: Die Gruppe der Versicherungspflichtigen wurde ausgeweitet, ein Krankenversicherungsbeitrag für Rentner erhoben, das Abschnittsdeckungsverfahren aufgegeben und so die Rücklagen auf 3 Monatsausgaben reduziert.

Der Wirtschaftsaufschwung zu Beginn der 70er Jahre bestätigte in Verbindung mit der Rentenreform von 1972 das Vertrauen der Bürger in das bestehende Rentensystem und den Generationenvertrag. Die Politik konnte/wollte die entstandenen Überschüsse nicht zur langfristigen Sicherung der Rentenversicherung nutzen, sondern verteilte im Bundestagswahljahr 1972 „Wahlgeschenke“, um damit möglicherweise die Einschnitte in den Jahren 1967 bis 1969 bei der älteren Wählerschaft vergessen zu machen. Die Sozialausgaben stiegen aufgrund dessen im Zeitraum von 1970 bis 1975 um 14,2%, während das Bruttoinlandsprodukt nur um 9,5% gewachsen war; allein die Einführung der flexiblen Altersgrenze kostet die gesetzliche Rentenversicherung heute ungefähr 5 Milliarden DM pro Jahr [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 23].

4.2.2 Die Rentenpolitik nach 1972 und die Krise des Generationenvertrages

Zur Zeit der guten wirtschaftlichen Entwicklung Anfang der 70er Jahre setzte jedoch auch verstärkt der demographische Wandel ein. Gab es 1965 noch durchschnittlich 2,51 Kinder pro Frau, so reduzierte sich die Zahl auf 1,99 Kinder im Jahr 1970 und weiter auf 1,45 Kinder pro Frau 1975 [vgl. International Labour Office Geneva, 1989, S. 14]. Deutschland war damit seit Mitte der 70er Jahre („Pillenknicke“) eines der Länder mit der niedrigsten Geburtenrate in der Welt. Daß eine solche gravierende Alterungstendenz in der deutschen Bevölkerung Konsequenzen für die Rentenversicherung hatte, ist aufgrund ihrer finanziellen Grundlagen offensichtlich (s. Kapitel 2); die Funktionsweise und -fähigkeit der Rentenversicherung im Umlageverfahren ist stark an die Geburtenstabilität der Generationen gebunden.

Mitte der 70er Jahre setzte erneut eine Wirtschaftskrise ein: Das reale Bruttosozialprodukt war von 1974 bis 1980 nur noch um durchschnittlich 2,3% gestiegen [vgl. Roth, 1989, S. 144]. Die Lohnzuwachsrate entwickelten sich entsprechend gering, und die Beschäftigung ging zurück. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg von 149 000 Personen 1970 auf ungefähr 1 Million Arbeitslose 1974/75 an [vgl. Bontrup, 1998, S. 46]. Vermehrt wurde bei Arbeitslosigkeit die flexible Altersgrenze in Anspruch genommen, und das Bundesarbeitsministerium bezifferte die erwarteten Einnahmeverluste der gesetzlichen Rentenversicherung auf 15 Milliarden DM bis Ende 1976 [vgl. Roth, 1989, S. 145].

Trotz der bedrohlichen Entwicklungen sah sich die Regierung nicht dazu veranlaßt, tiefgreifende Reformmaßnahmen einzuleiten, da man entsprechend der Krise 1966/67 auf einen baldigen wirtschaftlichen Aufschwung hoffte. So wurde für 1975 eine weitere Rentenanpassung in Höhe von 11,1% beschlossen; das Netto-Standardrentenniveau stieg dadurch weiter überproportional zur Lohnentwicklung an und erreichte 66,1% [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 64].

Die verantwortlichen Politiker verkündeten, daß die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung gesichert sei - die Bundestagswahl von 1976 warf hier wohl ihren Schatten voraus. Entgegen aller Bemühungen mußte Bundeskanzler Schmidt dennoch im Bundestag ein Liquiditätsproblem bei den Rücklagen der Rentenversicherung einräumen. Um die Bevölkerung jedoch nicht zu sehr zu verunsichern, äußerte Schmidt in einem Fernsehinterview am 30. September 1976 demonstrativ, daß derzeit keine Gefahr für das Rentensystem bestünde. [vgl. Roth, 1989, S. 157]

Nach der Bundestagswahl 1976 wurden eilige Sanierungsschritte unternommen, unter anderem sollte die Rentenanpassung von 1977 um 6 Monate verschoben werden. Doch Massenproteste und Demonstrationen der Rentner und Gewerkschaften bewirkten, daß die Regierung die Verschiebung wieder zurücknehmen mußte. Das Vertrauen der Bevölkerung in das Rentensystem geriet ins Wanken. Aufgrund dieser Stimmung in der Bevölkerung legte die Regierung die Pläne einer Beitragssatzanhebung und einer erneuten Einführung eines Rentner-Krankenversicherungsbeitrags zunächst beiseite. Statt dessen wurde eine weitere Rentenanpassung in Höhe von 9,9% im Jahr 1977 durchgeführt. Das Nettorentenniveau eines Durchschnittsverdieners nach 45 Versicherungsjahren erreichte nun die Rekordmarke von 73,8%. [vgl. ebenda, S. 170]

Die Wirtschaft erholte sich im Jahr 1979 und die Krise der Rentenversicherung schien abgewehrt. Doch schon nach der Bundestagswahl von 1980 kam es zu einer erneuten Auflage des Krisenszenarios: Die Arbeitslosenquote stieg, das Bruttosozialprodukt sank und der Beitragssatz erreichte 18,5%, so daß der Sozialbeirat Einschränkungen im Leistungsrecht empfahl [vgl. ebenda, S. 219]. Bis 1982/83 stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf ungefähr 2 Millionen an; in den Jahren 1974/75 lag sie noch bei ungefähr 1 Million Arbeitslosen [vgl. Bontrup, 1998, S. 46].

Die Bürger schienen zunehmend verunsichert. Bei einer Umfrage im Jahr 1980 antworteten auf die Frage, wer für die Altersversorgung in Deutschland sorgen soll, 31% der Befragten, daß der Einzelne dafür zuständig sei. Daß dies Aufgabe des Staates

und des Einzelnen sei, fanden 21% für richtig und lediglich 23% hielten die Altersversorgung für die alleinige Aufgabe des Staates [vgl. Miegel, 1981, S. 129].

Die allgemeine Unsicherheit und Unzufriedenheit (nicht nur über die Rentenpolitik) stieg weiter an; 1982 kam es zu einem erfolgreichen Mißtrauensvotum der Opposition und dem Regierungswechsel. Doch auch Neu-Bundeskanzler Kohl wollte am grundsätzlichen System der Rentenversicherung nichts ändern. Die Schwankungsreserve fiel von noch 9,3 Monatsausgaben im Jahr 1972 auf 2,1 Monatsausgaben 1982 und weiter auf 0,9 Monatsausgaben 1984 und damit unter den gesetzlich vorgeschriebenen Wert von einer Monatsausgabe [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28]. Dennoch wurde aus Gründen der „Glaubwürdigkeit“ die Rentenanpassung voll realisiert und lieber ein Beitragssatz von 18,5% in Kauf genommen [vgl. ebenda, S. 28]. Die Rentenversicherung mußte sogar einen kurzfristigen Kredit aufnehmen, um die Auszahlungen für Dezember 1984 ohne weitere Vermögensverluste vornehmen zu können [vgl. Roth, 1989, S. 264].

Der Vertrauensverlust in der Bevölkerung wuchs weiter an. 1985 gaben 76% der Befragten der Rentensicherheit den Vorrang vor dem Rentenzuwachs (waren hier also zu Einschnitten bereit) und zwei Drittel vermuteten, daß in 20 Jahren die Renten grundsätzlich nicht mehr sicher seien [vgl. ebenda, S. 269].

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) setzte 1985 eine Kommission ein, die über die Lage der Rentenversicherung beraten sollte. 1987 wurde dann das in Auftrag gegebene PROGNOSE-Gutachten zur zukünftigen Lage der Rentenversicherung vorgelegt. Die Ergebnisse und Prognosen waren wenig ermutigend: Die Wohnbevölkerung wird weiter von 61 Millionen im Jahr 1984 auf 41 Millionen im Jahr 2040 schrumpfen; der Altersquotient (Relation der 60jährigen und älter zu den potentiellen Erwerbstätigen zwischen 20 und 59 Jahren) wird sich bis im Jahr 2030 bezogen auf das Jahr 1984 voraussichtlich mehr als verdoppeln und bei mehr als 70% liegen [vgl. Prognos, 1987, S. 23f.]. Damit werden 1000 Erwerbstätige im Jahr 2030 mit ihren Beiträgen 1122 Rentner finanzieren müssen; 1986 wurden von den Beiträgen 1000 Erwerbstätiger die Renten von 481 Ruheständlern finanziert [vgl. Schwarzschilding, 1988, S. 55].

Das Wirtschaftswachstum wird sich laut der Prognosen weiter verringern, die Beitragssätze werden auf 27% im Jahr 2015 und auf über 36% im Jahr 2030 steigen und dadurch den Arbeitsmarkt vermehrt belasten [vgl. Prognos, 1987, S. 59].

Zu diesem Zeitpunkt schienen die von der Politik präferierten, kurzfristigen Sanierungsmaßnahmen an ihre Grenzen gestoßen zu sein, und die Krise der Rentenversicherung war aufgrund der Prognosen unübersehbar geworden. Die Alterspyramide ist zusehends zu einem Baum geworden, wobei die Jüngeren den Stamm bilden, der alles tragen soll. Dieser Stamm schien dies in der Zukunft nicht mehr leisten zu können.

Die für das umlagefinanzierte Rentensystem und den Generationenvertrag zentralen Parameter der AARON-Bedingung (Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum) hatten sich negativ entwickelt und werden dies voraussichtlich auch weiterhin tun. Die Zukunft des Generationenvertrages war unsicher, der Generationenvertrag brüchig geworden, und es war an der Zeit, das Rentensystem zu reformieren und auf seine künftigen Belastungen vorzubereiten.

5. Diskussion und Einflußfaktoren des erforderlichen Reformvorhabens

Seit dieser Phase Mitte der 80er Jahre beschäftigte sich die Regierung mit einer Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Reform sollte die Rentenversicherung auf die künftigen demographischen Belastungen vorbereiten und die Renten langfristig sichern. Auf die Entscheidungsfindung der Bundesregierung über Art und Ausmaß der Reform wirkten viele Faktoren ein, die es zu berücksichtigen und zu bewältigen gab. Zunächst galt es festzustellen, welche Reformoptionen potentiell zur Verfügung standen. Von vielen Seiten wurden Vorschläge gemacht, wie das Rentensystem verändert werden könnte/müßte. Im Folgenden sollen die drei grundsätzlichen Richtungen dieser Vorschläge jeweils mittels eines konkreten Beispiels dargestellt werden.

5.1 Die Option „Grundrente“

Einen völligen Systemwechsel forderten Mitte der 80er Jahre Kurt Biedenkopf, Meinhard Miegel und Stefanie Wahl mit ihrer Grundrentenkonzeption:

Miegel und Wahl gingen davon aus, daß die Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“ mit durchgängiger Erwerbstätigkeit, welches noch in den 50er bis 70er Jahren galt, in Zukunft weiter voranschreiten werde. Aus diesem Grund schien für sie die Anknüpfung der Alterssicherung an die Erwerbstätigkeit nicht mehr zeitgemäß. Sie plädierten für eine allgemeine steuerfinanzierte Grundrente in Höhe von 40% des Nettolohns, deren monatlicher Zahlbetrag 1985 dem Sozialhilfeniveau entsprach. Diese Grundrente sollte auf Antrag im Alter von 63 Jahren nach einer Mindeststeuerpflicht im Sinne des Einkommenssteuergesetzes von 25 Jahren gezahlt werden. [vgl. Miegel/Wahl, 1985, S. 50ff.]

Nach damaligen Prognosen hätte für die Umstellung auf ein Grundrentensystem die Mehrwertsteuer bis in das Jahr 2010 auf 20% und die Lohnsteuer auf 22% ansteigen müssen [vgl. ebenda, S.82]. Die Umstellung sollte in zwei Phasen verwirklicht werden: In der ersten Phase (ungefähr 10 Jahre) sollten die Renten nur noch vermindert fortgeschrieben werden und der Anteil des Rentenzahlbetrags, der oberhalb der 40% des Grundsicherungsniveaus liegt, der Einkommenssteuer unterliegen. In einer zweiten Phase wollte man dann die Renten- und Versorgungsansprüche schrittweise auf

die Grundsicherung vermindern. Die unabdingbare, zusätzliche private Vorsorge sollten die Bürger durch die dann eingesparten Rentenversicherungsbeiträge und das private Vermögen bestreiten [vgl. ebenda, S. 70]. Immerhin wuchs das reale Nettovermögen pro Haushalt zwischen 1980 und 1995 um 64% in Deutschland, so daß die verstärkte private Vorsorge wohl möglich gewesen wäre [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 74].

Die Gewährung einer allgemeinen und gleichen, steuerfinanzierten Grundrente verursacht jedoch Verzerrungen. Das Arbeitsangebot der Bürger könnte sich verringern, da jeder eine Grundrente in gleicher Höhe gewährt bekommt, unabhängig von der Höhe seiner Vorleistung. Haushalte mit geringen Einkommen könnten daher ihr Arbeitsangebot verringern, da sie sich mit ihrem bestehenden Arbeitsangebot und durch eigene Sparleistungen nicht oder nur wenig mehr Alterseinkommen sichern könnten, als ihnen aufgrund der Grundrente zusteht.

Des weiteren stoßen Steuern zumeist auf einen größeren Abgabewiderstand als Beiträge zu einer leistungsbezogenen Versicherung. Die Leistungsbereitschaft wird leiden, wenn „Faulenzer“ die gleiche Grundrente erhalten wie die „Fleißigen“. Der Anreiz, in die Schattenwirtschaft abzutauchen, könnte steigen und wegen der steuerlichen Mehrbelastung vor allem der Besserverdienenden wäre möglicherweise mit verstärkter Kapitalflucht und vermehrten Investitionen im Ausland zu rechnen.

Außerdem werden durch die Finanzierung über die Mehrwertsteuer ärmere Haushalte härter betroffen sein als wohlhabendere, da ihr finanzieller Spielraum sehr begrenzt ist. Ihr Konsumanteil für Güter des täglichen Bedarfs ist höher als bei Personen mit höherem Einkommen, und daher werden sie durch eine hohe Mehrwertsteuer stärker belastet. Zudem können sie sich nur sehr unzureichend privat für das Alter absichern, da sie nur geringe finanzielle Reserven haben und im Alter kaum große Vermögenseinkünfte oder Mieteinnahmen besitzen.

Ein weiterer Punkt ist die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge. Damit geht die Finanzierung der Grundrentenkonzeption einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer.

Schließlich scheint die Drosselung der Rentenanpassung und der Rentenzahlungen in der Umstellungsphase sehr schwierig durchführbar zu sein. Zwischen 1990 und 2005 werden die Jahrgänge von 1930/40 in das Rentenalter eintreten. Diese verfügen aufgrund der mit der Rentenreform 1957 verbundenen Regelungen und dem starken Anstieg der Bruttolöhne während ihrer Erwerbsbiographie über eine relativ hohe Beitragsleistung. Diese Eigenleistung bestimmt Inhalt und Schranken der Eigentumsga-

rantie des Artikel 14 Grundgesetz von sozialversicherungsrechtlichen Positionen, in die der Gesetzgeber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingreifen kann [vgl. Tewinkel, 1987, S. 96f.]. Die Umstellung und Drosselung bestehender Rentenansprüche und Rentenanwartschaften auf eine vorleistungsunabhängige Grundrente käme demnach einer Enteignung dieser Positionen gleich.

Die Grundrentenkonzeption wäre also nur für bisher Nicht-Erwerbstätige oder nicht freiwillig Versicherte jederzeit möglich, ansonsten müßte man „zweigleisig“ fahren. Doch dies hätte eine große Belastung der jungen Generation zur Folge, da diese bestehende Ansprüche tilgen und zusätzlich eine private Vorsorge treffen müßte.

Zu stark scheint innerhalb des Vorschlags von Biedenkopf, Miegel und Wahl auch der politische Einfluß auf die Alterssicherung zu sein. Durch die Steuerfinanzierung wäre das System letztlich in noch stärkerem Maße von den Schwankungen und Restriktionen der öffentlichen Haushalte abhängig und verstärkt dem Zugriff der Politiker ausgesetzt.

5.2 Die Option „Anpassung“

Unter diesem Begriff faßt man jene Vorschläge zusammen, die das bestehende System erhalten wollen und Verbesserungen und Reformmaßnahmen innerhalb des Systems präferieren. Bei allen Varianten dieser Option stellt sich die Frage, wie bei Beibehaltung des Rentensystems die Last auf die älteren und jüngeren Generationen gleichmäßig verteilt werden kann. Einige Vorschläge wurden in diese Richtung gemacht, der bekannteste vom VDR im Jahre 1987 [vgl. Schwarz-Schilling, 1988, S. 64ff.]. Dieser Vorschlag stützte sich auf die Ergebnisse und Empfehlungen des PROGNOSE-Gutachtens 1987 [vgl. Prognos, 1987, S. 77ff.]:

Der Vorschlag umfaßt eine neue Anpassungsformel (Nettoanpassung), die das Netto-Standardrentenniveau stabilisieren, dessen Anstieg in der Vergangenheit bremsen und zukünftig sichern soll.

Darüber hinaus beinhaltet diese Empfehlung die Steigerung des Bundeszuschusses auf 20% der Rentenausgaben mit dessen Fortschreibung nach der Entwicklung der Rentenausgaben und der Beitragssätze, sowie eine Neuregelung beitragsloser Zeiten. Beispielsweise sollten Ausbildungszeiten nur noch vermindert angerechnet werden können.

Zudem sollten Beiträge und die Bewertung der daraus resultierenden Rentenanwartschaften auch für Lohnersatzleistungen nach dem vorausgegangenem, individuellen Bruttoentgelt bestimmt werden, um so die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbessern.

Schließlich sollte das Rentenzugangsverhalten verändert werden, in dem beispielsweise die Altersgrenzen nach oben verschoben werden.

Diese Maßnahmen sollten die Finanzierung des Rentensystems sichern und einen grundsätzlichen Systemwechsel überflüssig machen. Die Auswirkungen des Maßnahmenbündels auf die zukünftigen Beitragssätze lassen sich in folgender Tabelle zusammenfassen:

Tabelle 2: Wirkung des VDR-Vorschlages auf den Beitragssatz

Jahr	geltendes Recht (1987) [in %]	mit VDR-Vorschlag [in %]
1990	18,5	18,5
2000	24,0	20,9
2015	29,6	23,6
2030	41,7	28,8
2040	43,4	29,5

[in Anlehnung an Schwarz-Schilling, 1988, S. 64]

Man kann erkennen, daß die Maßnahmen nur bis in das Jahr 2015 geeignet sind, da bis dahin eine deutliche Dämpfung des Beitragssatzanstiegs erreicht werden könnte. Doch die Prognosen zeigen, daß die demographische Belastung erst danach ihren Höhepunkt erreichen wird. Im Jahr 1984 lag der Altersquotient (Relation der 60jährigen und älter zu den 20 bis 59jährigen) bei 31,5%, bis 2015 wird er voraussichtlich auf 50,3% steigen, und im Jahr 2030 wird er wohl die Höhe von 73,4% erreicht haben [vgl. Prognos, 1987, S. 23]. Der Anstieg des Beitragssatzes nach dem Vorschlag des VDR auf beinahe 30% nach dem Jahr 2015 ist daher nicht sehr befriedigend.

Die „Sicherheit“ der Renten gilt demnach nur für die heutigen Rentenbezieher und diejenigen, die in fünf bis zehn Jahren in Rente gehen werden. Die Generationen, die für den Geburtenrückgang (zugunsten des Konsums) verantwortlich sind, bleiben un-

behehligt. Gerade diese Generationen müßten eigentlich das Versäumte, z.B. durch die Bildung eines Kapitalstocks, nachholen.

Die Erhöhung des Bundeszuschusses und dessen Fortschreibung nach dem Vorschlag des VDR erscheint ebenfalls recht unpraktikabel:

Tabelle 3: Entwicklung des Bundeszuschusses nach dem Vorschlag des VDR

Jahr	Bundeszuschuß [in Mrd. DM]	in Prozent der Rentenausgaben
2000	76,7	22,4
2015	186,2	25,1
2030	503,7	30,3
2040	729,1	31,0

[in Anlehnung an Schwarz-Schilling, 1988, S. 67]

Diese Entwicklung des Bundeszuschusses von 76,7 Milliarden DM im Jahr 2000 auf 729,1 Milliarden im Jahr 2040 wird wohl in der Zukunft von keinem Finanzminister bewältigt werden können.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der VDR-Vorschlag nur bis ins Jahr 2015 sinnvoll sein könnte. Er verschiebt die unvermeidliche strukturelle Reform aber nur in die Zukunft und belastet so die nachfolgenden Generationen, da der Gipfel der demographischen Belastungen dann noch bevorsteht. Doch dies kann nicht im Sinne einer langfristigen Überlebensfähigkeit des Rentensystems sein. Zukünftige Generationen hätten durch die übermäßige Beitragslast einen großen Anreiz, sich individuell durch Abwanderung in den „Schattensektor“ der Beitragspflicht zu entziehen. Auch kollektiv wird zukünftig bei einer zu großen Finanzierungslast die Revidierung der heute getroffenen Entscheidungen in der Alterssicherung durch die nachfolgenden Generationen wahrscheinlich. Der Generationenvertrag hätte daher langfristig keine solide Basis.

Keine der beiden zuvor dargestellten Optionen scheint demnach zu befriedigen. Der totale Systemwechsel in Form einer steuerfinanzierten Grundrente scheint genauso wenig überzeugend wie der Versuch, die gewaltigen demographischen Veränderungen mit geringen Anpassungsmaßnahmen innerhalb des bestehenden Systems zu bewältigen.

Aufgrund der finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung scheint für einen Versicherten, je später er lebt, die ökonomische Plausibilität des Verhältnisses seiner Beitragsleistung zum späteren Rentenbezug in der gesetzlichen Rentenversicherung zusehends verloren zu gehen. Diesem Aspekt trägt die folgende Option in größerem Maße Rechnung.

5.3 Die Option „Kapitaldeckung“

In einem Kapitaldeckungsverfahren werden die Ansprüche einer Generation auf eine Rente in späteren Perioden durch ihren Konsumverzicht und Kapitalansammlung in den Erwerbsperioden aufgebaut. Die Beiträge werden auf dem Kapitalmarkt angelegt, und die Leistungen vom angesammelten Kapital und den darauf anfallenden Zinsen bestritten. Diese verzinnten Beiträge einer bestimmten Alterskohorte werden also prinzipiell nur zur Alterssicherung dieser Gruppe verwendet.

In der Vergangenheit zeigte sich, daß das Kapitaldeckungsverfahren weitaus effizienter sein kann als das Umlageverfahren. Betrachtet man den Zeitraum von 1970 bis 1994, so stellt man fest, daß die Entwicklung der realen Kapitalrendite (Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens) besser war als die Zunahme der realen Standardrente („Rendite“ des Umlageverfahrens). Die reale Kapitalrendite lag in diesem Zeitraum bei durchschnittlich 4,7%, während die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der realen Standardrente (Rente nach 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsverdienst) bei 1,9% lag [vgl. Siebert, 1997, S. 12]. Ein Versicherter hätte demnach seine Alterssicherung innerhalb eines Kapitaldeckungsverfahrens mit einer geringeren Beitragsleistung realisieren können. Voraussetzung dafür wäre jedoch immer das Ausbleiben einer starken Inflation und der Erhalt einer relativen wirtschaftlichen Stabilität.

Das große Problem der Kapitaldeckungsoption ist die Umstellung auf ein solches Verfahren bei bestehendem Umlageverfahren. Es gilt, den „Erst-Transfer“, d.h. die Rentenauszahlung an die erste Generation im Umlageverfahren ohne entsprechend hohe Beitragsleistung, rückgängig zu machen. Dadurch sind die Beiträge der heute erwerbstätigen Generation nicht an ihre eigene Altersversorgung gebunden, sondern an die der letzten erwerbstätigen Generation (der heutigen Rentenbezieher). Damit ist kein Übergang zu einem Kapitaldeckungsverfahren möglich, der alle Generationen gleich gut stellt (dem Pareto-Kriterium genügt). Es müßten anfangs „Opfer gebracht“

werden, die sich jedoch zukünftig lohnen könnten. In der Übergangsphase käme es zu einer Doppelbelastung insbesondere der jungen Generation, da sie die individuelle private Altersvorsorge und die bestehenden Ansprüche des alten Verfahrens mit ihren Beiträgen abdecken müßte.

5.3.1 Vollständige Kapitaldeckung

Die Umstellung auf vollständige Kapitaldeckung innerhalb des bestehenden Rentensystems soll nach einem Vorschlag von Glismann und Horn beispielsweise folgendermaßen bewältigt werden [vgl. Glismann/Horn, 1996, S. 20ff.]:

Die Umstellung soll durch einen „Big Bang“ zu einem bestimmten Stichtag geschehen (hier der 1.1.1996). Die bestehenden Ansprüche der Erwerbstätigen sollen in voller Höhe durch ewige Staatsanleihen (mit 2,5% Realzins ausgestattet) abgelöst werden, die Ansprüche der Rentenbezieher werden über ein „Rentenschuldenkonto“ des Fiskus mit Bestandsgarantie geregelt. Durch die natürliche Mortalität wird dieses Konto mit der Zeit immer weiter abnehmen.

Ferner kommt es nicht zur vielzitierten „Doppelbelastung“. Die Belastung in den ersten Jahren des Übergangs liegt nur beim 1,4fachen der Belastung des Ausgangsjahres 1995. Nach 30 Jahren ist schließlich die Belastung um 63% geringer als im Jahr 1995; damit ist sie nur noch ein Viertel so groß wie die bei Beibehaltung der Rentenfinanzierung im Umlageverfahren. [vgl. ebenda, S. 29f.]

Das Kapitaldeckungsverfahren mit seiner Äquivalenz von Renten und Beiträgen hat den Vorteil, daß Politiker die Höhe der Renten und Rentenbeiträge nicht mehr manipulieren können. Es wird immer wieder beklagt, daß der Staat durch diskretionäre Einflüsse in das Rentensystem je nach tagespolitischen Opportunitäten für Unsicherheiten und Unruhe bei den Versicherten wie Rentnern sorgt. Das Kapitaldeckungsverfahren könnte hier für mehr Unabhängigkeit gegenüber derartigen Manipulationen sorgen. Dafür müßte aber der Kapitalstock in privater Trägerschaft verwaltet werden, um ihn staatlicher Einflußnahme zu entziehen.

Des weiteren hat eine negative Bevölkerungsentwicklung keinen direkten Einfluß mehr auf den finanziellen Bestand des Rentensystems. Die durch das Kapitaldeckungsverfahren steigende Kapitalbildung hat zudem über vermehrte Investitionen möglicherweise einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum.

Kritisch ist das „wirtschaftliche Risiko“ des angesammelten Kapitalstocks: Durch einen Totalausfall, z.B. durch die Folgen eines Krieges oder eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs, könnte die Alterssicherung verloren gehen. An solchen extremen Situationen und Ereignissen sollte sich die politische Entscheidung jedoch nicht orientieren.

Auch wenn eine Doppelbelastung nicht zwingend eintritt, ist dennoch eine zusätzliche Belastung der jungen Generation gegeben und unausweichlich. Jene müßte bereit sein, diese nicht unbeträchtliche „gesellschaftliche Investition“ in die Zukunft zu tätigen. Ist diese Bereitschaft nicht in ausreichendem Maße vorhanden, könnte ein Weg mit geringeren Belastungen eingeschlagen werden, also eine zumindest teilweise Ergänzung des Umlageverfahrens durch Kapitaldeckungselemente.

5.3.2 Teilweise Kapitaldeckung

Die Rentenkommission der Mittelstandsvereinigung machte 1988 einen dementsprechenden Vorschlag [vgl. Schwarz-Schilling, 1988, S. 23ff.]:

Sie sprach sich unter anderem dafür aus, das System mit seinen „drei Säulen“ (staatliche Rente, Betriebsrente und individuelle private Vorsorge) zu erhalten, jedoch in Zukunft das Rentenniveau auf 63% bis 68% abzusenken, da 70% nicht durchgehalten werden könnten. Die Beitragssätze sollten eine Zielgröße von 23% nicht übersteigen und der Bundeszuschuß sollte auf 23,5% angehoben werden. Die Altersgrenzen aller Renten sollten ab dem Jahr 2005 um ein Jahr angehoben werden, um sich so der angestiegenen Lebenserwartung und der damit längeren Rentenbezugsdauer anzupassen.

Die prognostizierte demographische Last sollte nicht nur auf die zukünftige Generation, sondern auch auf die heutige verteilt werden. Zu diesem Zweck sollten 4% bis 5% höhere Rentenbeiträge erhoben werden, um mit den dadurch entstehenden Überschüssen einen Kapitalstock zu bilden. Diese „demographische Schwankungsreserve“ sollte nicht nur dazu dienen, die kommenden Belastungen ab dem Jahr 2015 abzu-dämpfen, sondern sie sollte auch dauerhaft Bestand haben, da die demographische Entwicklung darüber hinaus noch unsicher sei. Wenn diese sich verbessern sollte, könnte und müßte man die Beitragssätze senken, anstatt die Leistungen der Rentenversicherung (wie in der Vergangenheit üblich) auszuweiten.

Der Kapitalstock könnte durch Dezentralisierung und langfristige privatrechtliche Verträge gesichert werden. Dies könnte z.B. geschehen, in dem die Rentenversicherungsträger für jeden Versicherten bei einem privatwirtschaftlichen Lebensversicherungsunternehmen eine Leibrentenversicherung abschließen. Das „Konkursrisiko“ könnte man reduzieren, in dem man zu diesem Zweck einen Pool mit einer großen Anzahl von Versicherungsunternehmen bilden würde. Im Sinne einer Generationensolidarität sollte ein entsprechender Kapitalstock auch innerhalb der Beamtenschaft aufgebaut werden, welche bisher keinen direkten Finanzierungsbeitrag zur Altersvorsorge leisten mußte.

Dieser Vorschlag einer Ergänzung des bestehenden Rentensystems um Elemente der Kapitaldeckung mit staatlicher Trägerschaft und Teilnahmepflicht, scheint einen guten Mittelweg darzustellen, da die Übergangsprobleme nicht so massiv wie bei Umstellung auf eine vollständige Kapitaldeckung sind. Die Ergänzung des bestehenden Systems um Kapitaldeckungselemente könnte eine gute Antwort sein, um zukünftige Belastungen unter Kontrolle und in Grenzen zu halten. Zudem könnte man im Sinne einer Risikodiversifikation eines risikoscheuen Anlegers das Risiko der Rendite eines reinen Umlageverfahrens (Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Bevölkerung) und das wirtschaftliche Risiko eines reinen Kapitalstocks (Entwicklung des Kapitalmarktzinses) in der Rentenversicherung minimieren.

Der Entscheidungsprozeß der anstehenden Rentenreform war aber nicht nur von den möglichen Reformoptionen abhängig. Auf Politik und Wählerschaft wirkten möglicherweise noch weitere Faktoren, die einen Einfluß auf die Ausgestaltung der Reform hatten.

5.4 Die Strategie des „Abwartens“

Auf die Entscheidung über die anstehende Reform könnte das Moment des „Abwartens“ Einfluß genommen haben. Alesina und Drazen (1991) untersuchten in ihrem Beitrag eine Ökonomie, in der die Regierung sich mit einem erheblichen Haushaltsdefizit und wachsender Staatsverschuldung konfrontiert sieht [vgl. Alesina/Drazen, 1991, S. 1174ff.]. Zudem werden die Staatsausgaben durch Steuern finanziert, die starke Verzerrungen verursachen. Der Wohlfahrtsverlust, den die beiden Interessen-

gruppen dieser Ökonomie dadurch erleiden, ist unterschiedlich hoch und wächst durch die zunehmende Staatsverschuldung stetig.

Die Regierung möchte eine Reform durchführen, die das Defizit und die verzerrende Besteuerung beseitigt. Beide Interessengruppen profitieren also durch den Wegfall der verzerrenden Steuern, jedoch in unterschiedlicher Höhe. Die Reform bewirkt aber auch, daß die Steuern steigen müssen, damit das Defizit beseitigt werden kann.

Die Interessengruppen streiten sich, wer wieviel zur notwendigen Finanzierung der Reform (der Steuererhöhung) beitragen soll. Jede Gruppe möchte, daß die andere Gruppe einen größeren Anteil der Finanzierungsbelastung trägt. Durch die Uneinigkeit der Interessengruppen steigen die Wohlfahrtsverluste und damit die Kosten des Status quo unaufhörlich an. Erst wenn eine Gruppe realisiert, daß ein weiteres Abwarten mehr kostet als die Reformdurchführung durch die andere Gruppe nützt, wird sie der Reform, damit aber auch ihrem größeren Finanzierungsanteil zustimmen, und die Reform wird durchgeführt. Zuvor ist es jedoch besser abzuwarten und die Reform zu verzögern, in der Hoffnung, daß die andere Interessengruppe höhere Status-quo-Kosten hat und sich zuerst „ergeben“, zuerst kapitulieren muß.

Diese Überlegungen sollen nun in einem vereinfachten Modell dargestellt und darauf aufgebaut werden [vgl. Drazen, 1996, S. 28ff.]:

Es gibt zwei Gruppen oder Parteien i und j , die jeweils Kosten von c_i und c_j haben. Ein öffentliches Gut steht zur Auswahl, das beide kaufen können. Wenn eine der beiden das Gut kauft, dann bekommen beide den Nutzen U^B , wenn keine es kauft, dann bekommen beide den Nutzen U^N . Der Nettonutzen eines Käufers i, j beträgt demnach $U^B - c_{i,j}$. Jede der zwei Parteien kennt ihre Kosten, aber nicht die genauen Kosten des Gegenspielers. Beide wissen nur um die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Kosten $P(c)$ über das Intervall $[c_{min}, c_{max}]$.

Die jeweilige Strategie der Parteien ($s_{i,j}$) ist daher entweder zu kaufen (s_i oder s_j gleich Eins) oder nicht zu kaufen (s_i oder s_j gleich Null), in Abhängigkeit von den individuellen Kosten $c_{i,j}$. Zur Vereinfachung sei nun angenommen, daß $U^B = 1$ und $U^N = 0$ sind. Der Gewinn/Verlust der Partei i ist also abhängig von den individuellen Kosten, ihrer Strategie und der Strategie der anderen Partei:

$$(5.1) U_i(s_i, s_j, c_i) = \max(s_i, s_j) - s_i \cdot c_i.$$

Jede Partei maximiert nun ihren erwarteten Nutzen bei möglichen Strategien der anderen Partei. Die Wahrscheinlichkeit, daß Partei j das Gut im Gleichgewicht kaufen wird, sei z_j ($z_j = \Pr(s_j^*(c_j) = 1)$). Im Nash-Gleichgewicht gilt: Partei i wird das Gut nur kaufen ($s_i^*(c_i) = 1$), wenn $c_i \leq 1 - z_j$ ist und umgekehrt [vgl. Drazen, 1996, S. 28]. Eine Partei wird daher das Gut so lange nicht kaufen, wie sie davon überzeugt ist, daß die Wahrscheinlichkeit groß genug ist, daß die andere Partei es tun wird und die Kosten trägt.

Drazen zeigt, daß z.B. für eine gleichförmige Verteilung von $P(c)$ über das Intervall $c_{min} = 0$ und $c_{max} = 2$ im Gleichgewicht das Gut nicht angeboten wird, wenn die Kosten der beiden Parteien zwischen zwei Dritteln und Eins liegen. Bei hohen Kosten beider Parteien wird hier also zunächst keine Partei das Gut kaufen. [vgl. Drazen, 1996, S. 30]

Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung könnte man innerhalb der Versicherten als eine Art „öffentliches Gut“ bezeichnen. Reine öffentliche Güter, die in der Realität nahezu nicht vorzufinden sind, sind zum einen durch die Nichtrivalität im Konsum, zum anderen durch das fehlende Ausschlußprinzip charakterisiert.

Nichtrivalität im Konsum bedeutet, daß „*bei Anschaffung [...] des Gutes durch ein Wirtschaftssubjekt alle anderen [...] mitkonsumieren können, ohne daß der Konsum des ersteren geschmälert wird*“ [Bernholz/Breyer, 1993, S. 95]. Würden beispielsweise die höheren Einkommensklassen eine Rentenreform finanzieren und würde dadurch der allgemeine Beitragssatz um drei Prozentpunkte sinken, könnten dennoch auch die restlichen Versicherten von der Reform profitieren. Am „Reformkonsum“ (3% geringere Beiträge) der höheren Einkommensbezieher ändert sich dadurch nichts.

Das fehlende Ausschließungsprinzip würde hier bedeuten, daß die Versicherten, die nicht zur Finanzierung beigetragen haben, nicht am Genuß der Vorteile einer Beitragssatzsenkung gehindert werden können, wenn auch ein Ausschluß oder ein Pflichtfinanzierungsbeitrag dieser Gruppen prinzipiell denkbar wäre.

Das vorherige statische Problem läßt sich auf mehrere Perioden ausdehnen. Zusätzlich sollen die Kosten $c_{i,j}$ der beiden Parteien im Zeitablauf symmetrisch sinken, d.h. ihre Kosten der Nicht-Reform und damit des Status quo sollen steigen. Im ursprünglichen Modell von Alesina/Drazen wurde dies durch die steigende Staatsverschuldung und die durch deren Finanzierung steigenden Wohlfahrtsverluste modelliert [vgl. Alesina/Drazen, 1991, S.1175].

In jeder Periode müssen dann beide Parteien entscheiden, ob sich ein weiteres Abwarten lohnt. Für eine Partei lohnt sich dies nur, wenn die Wahrscheinlichkeit des Kaufes durch andere Partei noch groß genug eingeschätzt wird; dann sind die Kosten eines weiteren Abwartens (Opportunitätskosten) noch geringer als die erwarteten Gewinne einer weiteren Verzögerung.

Da die Kosten des Kaufes unterschiedlich hoch sind und symmetrisch sinken, wird die Partei mit den geringeren Ausgangskosten das Gut (die Reform) eher kaufen, da sie einen größeren Nettogewinn aus ihrem Kauf des Gutes (Durchführung der Reform) hat. Die wachsenden Opportunitätskosten bei Nicht-Kauf des Gutes sind für sie in jeder Periode größer als die der Partei mit den höheren Ausgangskosten. Sobald daher eine Partei ihre schwächere Position erkennt (sie also erkennt, daß die andere Partei höhere Ausgangskosten und somit geringere Opportunitätskosten der Nicht-Reform hat) wird sie das Gut kaufen. Je schneller die individuellen Kosten sinken (die des Status quo steigen), desto schneller wird eine Partei das Gut kaufen (die Reform stattfinden).

Die Implementierung einer Reform könnte daher von der Kostensituation der jeweiligen Periode abhängig sein. Dieses Ergebnis zeigt besonders eines: „*Things have to get very bad before they get better*“ [Tommasi/Velasco, 1996, S. 198]. Drazen/Grilli (1993) zeigten in ihrem Beitrag, daß eine verteuerte Verzögerung einer Reform einen beschleunigenden Einfluß auf die Durchführung dieser Reform und der Reformmaßnahmen hat. Eine Krise kann demnach in diesem Zusammenhang etwas positives bewirken („the benefit of crisis“), in dem sie zum Katalysator eines Reformvorhabens wird [vgl. Drazen/Grilli, 1993, S. 605].

In der Geschichte der deutschen Rentenversicherung und der Rentenpolitik kann man ähnliche Mechanismen beobachten. Seit Anfang der 60er Jahre war der zu erwartende demographische Wandel bekannt. Im Sozialbericht der Bundesregierung wurde bereits 1962 festgestellt, daß die Beitragssätze aufgrund des zukünftig wachsenden Anteils der über 60jährigen an der Bevölkerung stark wachsen werden [vgl. Roth, 1989, S. 72f.]. Jedoch waren die Politik und die damaligen Generationen von der Sicherheit der Altersversorgung im bestehenden Rentensystem überzeugt. Die in Zukunft entstehenden Belastungen waren noch in weiter Ferne und eine Änderung des noch jungen Rentensystems im Sinne einer „Prophylaxe“ wurde von der Politik nicht in Betracht gezogen.

Erst Anfang der 80er Jahre wurden die Probleme und die steigenden Kosten des Rentensystems offensichtlich und unübersehbar. Der Beitragssatz war infolge der Belastung der Rentenversicherung durch die Krise der Wirtschaft und des demographischen Wandels seit den 70er Jahren auf 18,5% gestiegen [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28]. Das PROGNOS-Gutachten von 1987 prognostizierte zudem eine weitere Verschlechterung der Lage der gesetzlichen Rentenversicherung durch die steigende demographische Belastung und die damit steigenden Beiträge. Im Jahr 2000 würde im oberen (optimistischeren) Szenario der Beitragssatz bei voraussichtlich 22,2% liegen und 2030 sogar bei 36,6% [vgl. Prognos, 1987, S. 59].

In der Bevölkerung setzte ein Stimmungswandel ein. Nun waren nicht mehr die Renten zukünftiger Generationen gefährdet, sondern auch die Renten eines Teils der heutigen Generation. Der Status quo in der Rentenversicherung stellte sich aufgrund der vorhergesagten Belastungen immer teurer und unhaltbarer dar. Hatte bisher zumeist die junge Generation Zweifel an der Sicherheit ihrer Renten, so begannen sich nun auch die mittleren Altersgruppen zu fragen, ob ihre Altersversorgung noch gesichert sei. Diese Tendenz zeigt eine Umfrage aus dem Jahre 1985: Zwei Drittel der Befragten hatten hier vermutet, daß die Renten in 20 Jahren grundsätzlich nicht mehr sicher seien [vgl. Roth, 1989, S. 269]. Die Verteuerung des Status quo schien für eine wachsende Reformbereitschaft der Wahlbevölkerung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu sorgen. Gerade in Krisenzeiten scheint ein guter Zeitpunkt für einschneidende Reformen gegeben zu sein, da die Verschlechterung der Rentenfinanzen z.B. die Plausibilität von kostenminimierenden Eingriffen erhöht.

Die Politik mußte auf diese Entwicklung reagieren und handeln. Daß eine Reform der Rentenversicherung durchgeführt werden müsse, darüber war man sich schnell einig. Bereits in einer Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 hatte Bundeskanzler Kohl erklärt, eine „*umfassende Strukturreform der Rentenversicherung einzuleiten*“ [ebenda, S. 244].

Jedoch spielten Abwägungen über die Höhe der Reformbereitschaft in der Bevölkerung mit in die Überlegungen hinein. Dies war wichtig, um die Wiederwahl zu sichern und nicht durch eine zu radikale oder zu schwache Reform Stimmenverluste hinnehmen zu müssen. Die Regierung mußte einerseits den „Ernst“ der Lage, andererseits die daraus resultierende Bereitwilligkeit und Bereitschaft der Bevölkerung zu Einschnitten in der Rentenversicherung abwägen. Das Ausmaß rentenrechtlicher Leistungseinschnitte ist stark von der Akzeptanz in der Bevölkerung abhängig; die Sen-

sibilität der Bevölkerung in rentenpolitischen Fragen hatte sich bereits bei den Massenprotesten gegen restriktive Maßnahmen nach der Bundestagswahl 1976 gezeigt [vgl. ebenda, S. 321]. Diese „Gratwanderung“ galt es zu bestehen und dadurch könnte sich einerseits eine Tendenz zum „Aussitzen“ der Probleme nach dem Motto „Abwarten ist besser als gar nichts tun“ (Verzögerung von bestimmten Reformmaßnahmen), andererseits eine Tendenz bei den Reformmaßnahmen näher am Status quo zu bleiben, ergeben haben. Es dauerte letztlich bis 1989, bis eine „Strukturreform“ der Rentenversicherung beschlossen wurde, die aber ihrem Namen nicht gerecht wurde (s. Kapitel 6) und eine weitere Rentenreform (Rentenreform 1999) notwendig machte. Erst in der Rentenreform 1999 wurde die bereits im Jahr 1964 von der BDA erhobene Forderung eines „demographischen Faktors“ in der Rentenversicherung berücksichtigt (s. Kapitel 7).

5.5 Die „Unsicherheit“

Bei der Entscheidung über die Rentenreform herrschte möglicherweise als einflussnehmender Faktor „Unsicherheit“ in unterschiedlich motivierten Ausprägungen, die die Gestaltung der Reform mitbestimmten.

In einem Ansatz von Fernandez und Rodrik (1991) wird dargestellt, wie Unsicherheit auf die Implementierung eines Reformprogramms einwirken kann. Die beiden Wissenschaftler beschäftigten sich dabei mit der Frage: „*Why do governments so often fail to adopt policies which economists consider to be efficiency-enhancing?*“ [Fernandez/Rodrik, 1991, S. 1146]. Als mögliche Antwort nennen sie die Ungewißheit bestimmter Personen vor einer Reform über die genaue Identität der Gewinner und Verlierer nach der Reform.

In ihrem Beitrag stellen sie in einem Zwei-Sektoren-Modell eine mögliche Handelsreform dar, die im ersten Sektor die Löhne steigen, im zweiten fallen läßt. Die Arbeiter können zu bestimmten Kosten den ersten Sektor verlassen und in den anderen Sektor überwechseln. Diese Kosten sind jedoch zweigeteilt: Es existieren allgemeine Kosten, die vor der Reform bekannt sind und individuelle Kosten, die erst bekannt werden, wenn die Reform durchgeführt wurde. Von den möglichen individuellen Kosten ist den Arbeitern des ersten Sektors nur die Verteilung bekannt. Die Arbeiter des ersten

Sektors werden also zusammen mit den Arbeitern des zweiten Sektors nur für die Reform stimmen, wenn sie sich einen positiven Gewinn von der Reform versprechen. Dur und Swank (1997) stellen die Grundidee des Ansatzes wie folgt dar [vgl. Dur/Swank, 1997, S. 3ff.]:

In einer Demokratie gibt es drei Parteien (G1, G2 und O). Die Parteien G1 und G2 halten jeweils einen Anteil w der Sitze im Parlament, die zusammen eine Mehrheit bilden ($2 \cdot w > 1/2$). Die Partei O besitzt die restlichen Parlamentssitze, also $(1 - 2 \cdot w)$. Das Parlament soll ein Spiegel der Präferenzen der Wahlbevölkerung sein.

Die Regierung möchte nun ein Reformprogramm beschließen, das die folgenden Konsequenzen nach sich zieht: Die Wähler der Partei G1 profitieren durch die Reform in Höhe von B und die Wähler von Partei O verlieren durch die Reformmaßnahmen in Höhe von L . Die Wählerschaft der Partei G2 dagegen weiß nicht mit Sicherheit, ob sie verlieren oder gewinnen wird. Jeder Wähler dieser Partei ist mit der Wahrscheinlichkeit p ein Gewinner und mit der Wahrscheinlichkeit $(1-p)$ ein Verlierer, wenn die Reformmaßnahmen durchgeführt werden. Ein Anteil p der Mitglieder der Partei G2 wird also durch die Reform gewinnen, ein Anteil $(1-p)$ verlieren. Keiner der Partei G2 weiß jedoch ex ante wer von ihnen dies genau sein wird.

Nun soll im Parlament über das Reformprogramm unter einfacher Mehrheitsregel abgestimmt werden. Nimmt man Risikoneutralität der Abstimmenden an, so ist die Wahlentscheidung eines Wählers abhängig von seinem erwarteten Nettogewinn aus der Reform. Alle Mitglieder der Partei G1 werden demnach für die Reform stimmen, die der Partei O dagegen. Da weder Partei G1 noch Partei O eine Mehrheit repräsentieren, wird die Entscheidung zugunsten oder gegen das Reformprogramm vom Abstimmungsverhalten der Partei G2 abhängen.

Ein Mitglied der Partei G2 wird für das Reformprojekt stimmen, wenn sein erwarteter Nettogewinn positiv ist. Es muß gelten:

$$(5.2) \quad p \cdot B - (1 - p) \cdot L > 0.$$

Ist diese Bedingung erfüllt, so werden alle Mitglieder der Partei G2 im Parlament für die Reform stimmen und diese wird mit einer Mehrheit von $2w$ beschlossen. Gilt die Bedingung nicht, dann realisieren Partei G2 und O eine Mehrheit gegen die Reform.

Es kann jedoch durch die Unsicherheit der Mitglieder der Partei G2 zu unterschiedlichen Mehrheiten vor und nach einer Reform kommen: Die Einschätzung vor einer

Reform kann sich von der nach einer Reform unterscheiden, da erst nach der Reform klar wird, wer genau von Partei G2 gewinnt oder verliert. Die Bedingung für eine ex-post-Mehrheit für eine Reform im Parlament ist:

$$(5.3) \quad w + p \cdot w > 1/2,$$

d.h. nur wenn die genauen Gewinner der Partei G1 und Partei G2 ex post eine Mehrheit bilden. Durch die individuelle spezifische Unsicherheit einiger Abstimmender könnten sich die Mehrheiten vor der Reform (s. Bedingung (5.2)) und nach der Reform (s. Bedingung (5.3)) unterscheiden.

Ein Beispiel soll diesen Unterschied zwischen ex-ante- und ex-post-Mehrheiten verdeutlichen und die möglichen Konsequenzen aufzeigen [vgl. Rodrik, 1993, S. 357]: Die Existenz eines sicheren Verlierers durch die Reform sei nun nicht mehr gegeben. Da die Parteien die Präferenzen der Wähler widerspiegeln, ist das Beispiel auf der Wählerebene angesiedelt.

Angenommen wird, daß es 100 Abstimmende über eine Reform gibt. Das Reformprogramm wird ex post 49 Wählern nutzen und ihnen jeweils einen Gewinn von 5 DM beschern, 51 Wähler werden allerdings einen Verlust von 1 DM pro Kopf erleiden; dies ist allen Abstimmenden bekannt.

Von dieser ex-post-Situation unterscheidet sich die Situation vor der Reform. Hier wissen nur 30 Wähler mit Sicherheit, daß sie durch das Reformprogramm gewinnen werden. 70 Wähler sind sich nicht darüber im Klaren, ob ihnen die Reform einen Gewinn oder einen Verlust bringen wird. Ein risikoneutrales Individuum aus der Gruppe der Unsicheren wird seine Wahlentscheidung für oder gegen den Reformplan abhängig machen von seinem erwarteten Nettogewinn. Dieser errechnet sich nach:

$$(5.4) \quad [(5 \cdot 19) - (1 \cdot 51)] \div 70 = 0,63.$$

Da der Nettogewinn positiv ist, jeder unsichere Wähler diese Überlegung anstellt und glaubt, schließlich einer der Gewinner zu sein, wird diese Gruppe für die Reform stimmen.

Es tritt der paradoxe Fall ein, daß ex ante einstimmig eine Reform beschlossen wird, obwohl sie ex post der Mehrheit nicht nützt. Eine zunächst von allen positiv eingeschätzte Reform entpuppt sich im Nachhinein als von der Mehrheit eingeschätzte

verfehlte Neuregelung. Die Mehrheit der Wähler ist dann gegen die Reform, sobald sich die genaue Identität der Gewinner und Verlierer offenbart hat.

Bei der Entscheidung der Regierung über Art und Ausmaß einer Reform könnte diese Überlegung eine Rolle spielen. Die Regierung möchte nicht den Fehler begehen, eine zunächst von ihr befürwortete Reformvariante durchzuführen, die sich dann als nicht tragend herausstellt. Zunächst würde man die Mehrheit der Wähler hinter sich wähen und die Reform beschließen und durchführen. Doch sobald die Reformmaßnahmen greifen und sich die tatsächlichen Gewinner und Verlierer herauskristallisieren, kann die Stimmung gegen die Regierung umschlagen („Bumerang-Effekt“).

Diese Abwägung könnte zu einer gewissen „Vorsicht“ bei der Regierung führen und sich auf die Reformentscheidung/-gestaltung niederschlagen. Die Regierung könnte dadurch extreme Reformalternativen und -lösungen meiden, obwohl diese langfristig besser wären. Man würde zu Reformoptionen innerhalb des „bewährten“ Systems tendieren und damit die Reformbereitschaft der Bevölkerung „testen“. Wenn sich die „Teilreform“ als (politisch) erfolgreich erweist, wird man in der Bevölkerung auch zu größeren Einschnitten innerhalb einer weiteren, tiefgreifenderen Reform bereit sein. Dies zeigt sich möglicherweise in der Rentenreform 1999, die auf die zuvor bereits als ausreichend bezeichnete Rentenreform 1992 aufbaut und in der weitere Einschnitte beschlossen wurden (s. Kapitel 7).

Die „Vorsicht“ könnte auch die Bestrebung der Regierung nach einem allgemeinen Konsens bei der Vorbereitung der Rentenreform in Deutschland dokumentieren. Dieser konnte bei der Rentenreform 1992 auch erreicht werden. Alle Parteien und Verbände sollten die Rentenreform mittragen, damit im Nachhinein keiner einen eventuellen Stimmungswandel zu seinen Gunsten nutzen kann. Damit diese Konsensbestrebungen erfolgreich sein können, muß eine große Kompromißbereitschaft der beteiligten Parteien bei bestimmten Positionen existieren, so daß Kompromißergebnisse, also „mittlere“, gemäßigte Lösungen wahrscheinlicher sind.

Auch ein weiterer Gedankengang deutet auf die Tendenz der Regierung zu einer gemäßigten Reform (nahe am Status quo) hin: Innerhalb des oben dargelegten Ansatzes kommt es zu einer „Phase“ nach Beschluß der Reform, in der sich erst durch zusätzliche Informationen infolge der Entwicklung der greifenden Reformmaßnahmen die genaue Identität der Gewinner und Verlierer manifestieren. Diese Zeitspanne könnte einen mittelfristigen Zeitraum einnehmen. Obwohl die Regierung um die langfristige Ineffizienz einer zu gemäßigten Reform weiß, könnte sie dennoch im Sinne einer

kurz- bis mittelfristigen Wiederwahlzielsetzung diese präferieren, da sich zunächst alle Wähler als potentielle Gewinner einer solchen Reform einschätzen könnten. Die gemäßigte Variante verletzt nicht so viele Positionen der älteren Wähler und erspart den jüngeren Wählern beispielsweise die Doppelbelastung bei Umstellung auf vollständige Kapitaldeckung. Ältere Wähler werden wohl zunächst keine Reform unterstützen, die ihre Ansprüche beispielsweise durch ein verringertes Rentenniveau absenkt, da ihnen in ihrer Erwerbsphase zu wenig Zeit verbleibt, dies durch private Vorsorge auszugleichen. Diese Überlegung wurde möglicherweise in der Rentenreform 1992 einerseits durch die politische Ablehnung einer Änderung des Finanzierungsverfahrens, andererseits durch die Übergangsregelungen und den Vertrauensschutz bei der Anhebung der Altersgrenzen und dem Verbleiben des Rentenniveaus auf 70% berücksichtigt (s. Kapitel 6). Die älteren Wähler bilden eine starke Wählergruppe: Die Geburtsjahrgänge von 1910 bis 1950 stellten bei der Bundestagswahl 1990 mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten [vgl. Klingemann/Kaase, 1994, S. 82]. Besonders die seit 1982 in der Regierung befindliche CDU scheint die Interessen der älteren Wähler besonders berücksichtigen zu müssen: „*Generell ist zu beobachten, daß mit steigendem Alter die Präferenz für die Union zunimmt*“ [Noetzel, 1989, S. 10]. Bei der Bundestagswahl 1972 wählten Personen im Alter von 45 bis 60 Jahren zu 46,4% die CDU/CSU; 15 Jahre später (1987) votierten Personen im Alter von 60 und älter (also genau diese Wähler von 1972) zu 52,3% für die CDU/CSU [vgl. ebenda, S. 10].

Erst mit der Zeit lassen sich schrittweise die langfristigen Wirkungen und die Ineffizienz der Reform erkennen. Die gemäßigte Reform hatte die notwendigen strukturellen Veränderungen nur in die Zukunft und damit auf die folgenden Generationen verschoben. Die nachwachsende Generation durchschaut zusehends ihre Identität als Verlierer der Reform und daß sie die dann entstandenen Belastungen zu tragen verpflichtet sein wird. Es käme also erst langfristig zu einer negativen Beurteilung der Reform durch die Mehrheit der Wahlbevölkerung zukünftiger Perioden. Kurz- bis mittelfristig bleibt die Wiederwahl erst einmal gesichert. Dies könnte wiederum der Politik einen zeitlichen Spielraum verschaffen, um andere Reformstrategien zu entwickeln oder vielleicht eine Besserung der kritischen Parameter abzuwarten.

Der mögliche „*bias towards the status quo*“ [Hinrichs, 1993, S. 16] wird zwar von der Mehrheit der Öffentlichkeit zunächst belohnt, ist jedoch langfristig nicht der Stabilität der Rentenversicherung zuträglich.

Innerhalb des Ansatzes von Fernandez und Rodrik (1991) ist auch eine weitere Situation denkbar: Hier werden ex post 51 Wähler sicher durch die Reform gewinnen. Ex ante seien aber 51 Wähler unsicher, ob sie durch die Reformmaßnahmen gewinnen oder verlieren werden. Ähnlich wie in der oben beschriebenen Situation bildet der unsichere Teil der Wahlbevölkerung seinen erwarteten Nettogewinn aus der Reform. Der einzelne unsichere Wähler errechnet diesen nach:

$$(5.5) [(5 \cdot 2) - (1 \cdot 49)] \div 51 = -0,76.$$

Bei der Abstimmung wird also der unsichere Teil der Wählerschaft gegen die Reform stimmen, da der erwartete Nettogewinn negativ ausfällt. Die Reform wird daher mit einer Mehrheit von 51 Stimmen abgelehnt.

Es kommt in diesem Fall zu der paradoxen Situation, daß die Unsicherheit einiger Wähler ex ante, wer von ihnen genau gewinnen oder verlieren wird, bewirkt, daß eine sozial wünschenswerte Reform (da sie ex post der Mehrheit nutzt) nicht durchgeführt wird.

Dieser Aspekt könnte in der politischen Entscheidungsfindung über die Rentenreform 1992 ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Die von vielen Wissenschaftlern (s. Glismann/Horn, Kapitel 5.3.1) offerierte langfristig effektive Reformvariante der Kapitaldeckung wurde in die staatliche Rentenversicherung nicht eingebunden. Ein Teil der Wähler könnte „unsicher“ gewesen sein, ob ihnen die staatliche Realisierung der Kapitaldeckung tatsächlich nutzen oder schaden wird. Die Wähler bilden möglicherweise einen Present Value (Gegenwartswert) aus der Reform, in dem sie langfristig die Kosten der Reform mit dem Nutzenstrom aus der Reform vergleichen. Doch gerade die Langwierigkeit könnte der Zustimmung einer langfristig effizienten Reform im Wege stehen. Ein positiver Present Value überzeugt heutige Wähler nicht unbedingt, da sie die Sicherung ihrer Renten im Auge haben und nicht unbedingt die Renten zukünftiger Generationen. Zudem ist die demographische und wirtschaftliche Entwicklung über das Jahr 2030 hinaus noch sehr ungewiß; möglicherweise könnte dann eine Verbesserung der Situation eintreten, und die mit der Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren verbundene Mehrbelastung wäre unnötig gewesen. Eine gemäßigte Reform könnte daher aus dem Blickwinkel eines Teils der Wähler ausreichen; auch die Wünsche dieser Gruppierung galt es, bei der Entscheidung nicht zu übersehen.

Die Unsicherheit nährte sich unter Umständen auch aus mehreren anderen Überlegungen. Zum einen bestanden Ängste vor einer zu starken Umstellungsbelastung, z.B. vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren. Zum anderen existierten Zweifel an der Realisierung innerhalb des staatlichen Systems, da die Politiker schon zu oft auf die Rücklagen der Rentenversicherung bei finanziellen Problemen des Staatshaushalts zurückgegriffen hatten, wie man bei einem kurzen Exkurs in die Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung entdecken kann:

Im Jahre 1957 wurde das zuvor praktizierte Kapitaldeckungsverfahren zunächst durch ein Umlageverfahren mit Abschnittsdeckungsverfahren ersetzt und 1969 ein nahezu reines Umlageverfahren eingeführt - dies geschah zum Vorteil der damaligen Rentner, deren Rentenzahlungen durch die Auflösung der Fonds (Rücklagen) angehoben werden konnten. Die Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung wurden 1969 von 12 auf 3 Monatsausgaben zu eigenen Lasten reduziert und liegen heute bei einer Monatsausgabe [vgl. Roth, 1989, S. 110].

Auch die rückläufige Entwicklung des Bundeszuschusses läßt den politischen Zugriff erkennen. Der Bundeszuschuß soll unter anderem die versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung abdecken, also allgemeine, nicht beitragsgedeckte Leistungen, die eigentlich aus allgemeinen Steuermitteln getragen werden müßten (z.B. Kriegs- und DDR-Folgelasten). 1993 betrug die Höhe der versicherungsfremden Leistungen 82,8 Milliarden DM, während sich der Bundeszuschuß lediglich auf 49,6 Milliarden DM belief [vgl. Die Sozialgerichtsbarkeit, 1997, S. 679]. Der Restbetrag von 33,2 Milliarden DM mußte daher aus dem Topf der Beiträge finanziert werden.

Diese auch in der Bevölkerung bekannten Zahlen machen das Mißtrauen gegenüber staatlicher Kapitalverwaltung verständlich. Zudem hatten 1985 zwei Drittel der Bürger in einer Umfrage vermutet, daß die Renten in 20 Jahren nicht mehr sicher seien [vgl. Roth, 1989, S. 269] - dies zeigt auch allgemeine Zweifel an der effizienten Reform- und Reaktionsfähigkeit der Politik im rentenpolitischen Bereich.

Um jedoch trotzdem von den Vorteilen des Kapitaldeckungsverfahrens zu profitieren, ohne dabei staatlichen Reglementierungen zu unterliegen, entschlossen sich viele Bürger zu einer privaten, freiwilligen Altersvorsorge. Diese teilweise Realisierung der Kapitaldeckung birgt durch den privatrechtlichen Abschluß nicht nur eine bessere und direktere Kontrolle, sondern darüber hinaus auch wesentlich profitablere Renditen. Private Versicherungen unterliegen dem Wettbewerb und sind daher ständig gezwun-

gen, nach Anlageformen mit hoher Rendite bei minimiertem Risiko zu suchen. Diese Tendenz zeigt sich in einer Umfrage von INFAS 1997: Trotz der Rentenreform 1992 betrachteten 25% der Deutschen ihre Alterssicherung mit Sorge und 87% stimmten sogar der Aussage zu, „*daß das derzeitige Rentensystem für die heute jungen Menschen nicht mehr ausreicht. Jüngere müßten schon heute privat vorsorgen*“ [INFAS, 1997, S. 1]. 44% der Bundesbürger besitzen daher heute eine private Lebens- und/oder Rentenversicherung [vgl. ebenda, S. 2].

Daher zeichnete sich die Kapitaldeckungsvariante unter staatlicher Trägerschaft mit Teilnahmepflicht als politisch nicht durchsetzbar ab, und es wurde nach einer Lösung innerhalb des bestehenden Systems gesucht. Diese Lösung sollte das gegenwärtige Rentensystem an die demographische und wirtschaftliche Entwicklung anpassen und ein festgesetztes, am gegebenen Standard orientiertes Rentenniveau sichern.

Es zeigte sich, daß in einer Zeit der Krise des deutschen Rentensystems und des Generationenvertrages ab Mitte der 80er Jahre eine Reihe von Vorschlägen und Reformoptionen von verschiedenen Seiten zu Tage traten. Radikalere Vorschläge, wie beispielsweise von Biedenkopf, Miegel und Wahl, wurden mit heftigen Reaktionen abgeschmettert, da die Umstellung zu schwierig und die vorleistungsunabhängige Grundrente zu viele Verzerrungen zu bewirken schien, die der Gerechtigkeitsvorstellung der meisten Politiker widersprach. Andere Vorschläge, wie z.B. die von vielen Ökonomen bevorzugte Kapitaldeckungsoption, schienen möglicherweise den Politikern aufgrund beispielsweise der möglichen Doppelbelastung, den Zweifeln der Wähler an der Sicherheit des Kapitalstocks und des „Mackenroth-Dogmas“ nicht politisch durchsetzbar.

Die drohende Krise der gesetzlichen Rentenversicherung bewirkte die Notwendigkeit einer Reform. Jedoch war damit noch nicht die Intensität und der Umfang der Reform bestimmt. Mehrere Einflüsse, z.B. die etwaige Unsicherheit der Politiker über die Größe der Reformbereitschaft in der Bevölkerung und kurzfristige Wiederwahlmaximierungskalküle der Regierung, wirkten auf die anstehende Reformentscheidung. In ihrer Summe sorgten sie für die Tendenz zu einer gemäßigten Reformvariante, zu einer Reform im System, so daß die politischen Weichen in diese Richtung gestellt wurden.

6. Das Ergebnis des politischen Prozesses - die Rentenreform 1992

Im Jahr 1989 wurde die Rentenreform 1992 in einem Konsens der CDU/CSU, SPD und FDP beschlossen. Sie sollte die demographische Last zwischen der zukünftigen und der heutigen Generation gleichmäßig verteilen und so die Rentenversicherung für die Zukunft rüsten. Nur durch die angestrebte gleichmäßige Verteilung war es wohl möglich, die beteiligten Interessengruppen zu einer gemeinsamen Reform zu bewegen. Hier sei auf den Modellansatz von Alesina/Drazen (1991) verwiesen, der im Kapitel 5.4 erläutert wurde: Wenn sich in diesem Modell die Interessengruppen auf einen Finanzierungsanteil der Reform von jeweils 50% einigen würden, so würde die Reform ohne Verzögerung stattfinden.

Die Rentenreform 1992 wurde von der Politik als „Strukturreform“ angekündigt, doch die Regelungen zeigen, daß die Grundstruktur der deutschen Rentenversicherung (Lohn-, Leistungs- und Beitragsbezogenheit der Renten und Finanzierung im Umlageverfahren) nicht verändert wurde. Man hatte sich in der Politik am Vorschlag des VDR orientiert (s. Kapitel 5.2) und sich für eine intensivere „Anpassungsoption“ entschieden. Die wichtigsten Regelungen sollen nun umrissen werden [vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1989, S. 138ff.]:

Die Renten sollen entsprechend der Rentenreform 1957 weiterhin der Entwicklung der Löhne folgen, so daß Erwerbsphase und anschließende Rentenbezugsphase weiterhin eine Einheit bilden und die Rentner nicht von der Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt werden. Die Rentenanpassungen sollen sich nun aber nicht mehr am durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt orientieren, sondern am Nettoarbeitsentgelt. Dadurch finden die auf das Entgelt anfallenden und in der Vergangenheit ansteigenden Abgaben mehr Berücksichtigung. Durch diese Maßnahme soll das Nettorentenniveau nicht weiter ansteigen, sondern konstant gehalten werden (auf ungefähr 70%) und die Rentner sollen so an den Lasten der demographischen Entwicklung solidarisch mittragen.

Des weiteren wollte man der steigenden Tendenz der Frühverrentung entgegenwirken und die Lebensarbeitszeit flexibilisieren und verlängern. Damit soll das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern verbessert und die demographisch bedingten Belastungen vermindert werden. Die Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren für vorzeitige Altersrenten sollen zu diesem Zweck gleichzeitig ab dem Jahre 2001 stufenweise auf 65 Lebensjahre angehoben werden. Die Altersgrenze von 63 Jahren

wird daher im Jahre 2006, die Altersgrenze von 60 Lebensjahren im Jahre 2012 die Höhe der Regelaltersgrenze von 65 Jahren erreicht haben.

Die Altersgrenzen sollen ferner flexibel bleiben, so daß die Versicherten bis zu drei Jahre vor der für sie jeweils maßgebenden Altersgrenze eine Rente beziehen können. Jedoch soll der Bezug einer Frührente nun größere Abschläge mit sich bringen. Für jedes Jahr des Vorziehens soll sich die Rente um 3,6% verringern, jedoch für jedes Jahr des Verzichts um 6% erhöhen. Eine zusätzliche Flexibilisierung ergibt sich durch die Möglichkeit, eine Teilrente bei entsprechender Einschränkung der Erwerbstätigkeit zu beziehen. Diese Rente kann zu einem Drittel oder zwei Dritteln bei jeweils sinkender Hinzuverdienstgrenze erhalten werden.

Insgesamt soll damit das Rentenzugangsalter erhöht und die Lebensarbeitszeit der Versicherten verlängert werden. Jedoch ist die Erreichung dieses Zieles sehr fraglich. Entscheidend wird hier vielmehr die Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt sein, da beispielsweise der Teilrentenbezug auch entsprechend vorhandene Teilarbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer voraussetzt.

Die Anrechnungsmöglichkeit beitragsfreier Zeiten wie beispielsweise Zeiten der Arbeitslosigkeit wurde vermindert. Nun war durch den Reformbeschluß nur noch 80% des letzten Entgelts Grundlage für einen Rentenanspruch.

Seit 1986 konnte sich ein Elternteil ein Jahr der Kindererziehung rentensteigernd anrechnen lassen. Diese Zeit wurde so berücksichtigt, als hätte man 75% des Durchschnittsverdienstes erzielt und dementsprechend Beiträge gezahlt. Durch die Reform wurde diese Zeit auf drei Jahre erweitert, jedoch erst ab den Geburtsjahrgängen 1992. Zudem konnten nicht mehr nur 5 Jahre der Kindererziehung, sondern 10 Jahre als Berücksichtigungszeiten angerechnet werden. Diese Zeiten kommen beispielsweise bei Anspruchsvoraussetzungen und Zugang zu Leistungen für Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, Rente nach Mindesteinkommen und vorzeitigen Altersrenten (z.B. der 35jährigen Wartezeit für vorzeitige Altersrenten) zur Geltung.

Im Sinne des Vertrauensschutzes sollen die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform bereits laufenden Renten unverändert bleiben. Für neu zugehende Renten gibt es Übergangsregelungen, die die Renten erst allmählich an die Änderungen anpassen.

Der Kern der Rentenreform bestand aber in der Verknüpfung zwischen Beitragssatz, Bundeszuschuß und Rentendynamik. Würde eine Beitragssatzerhöhung beispielsweise durch den demographischen Wandel nötig werden, so soll sich automatisch die nächste Rentenanpassung reduzieren und der Bundeszuschuß erhöht werden. Durch diese

Verknüpfung und Mechanik soll die notwendige Beitragssatzerhöhung entsprechend abgefangen werden und geringer ausfallen.

Wichtig war bei dieser Regelung, daß die Werte nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch Rechtsverordnung festgestellt werden. Bei einer gesetzlichen Feststellung ergäbe sich jedes Jahr eine Diskussion, die von tagespolitischen Überlegungen beeinflusst werden könnte. Bei einer Rechtsverordnung existieren jedoch eindeutige Vorgaben zur Feststellung der Werte, so daß eine Abweichung davon der Vorlage einer Gesetzesänderung bedarf, die aber die Regierung unter besonderen Begründungsdruck stellt.

Das Rentensystem war in seiner Struktur erhalten geblieben und hatte nur einige Einschnitte hinnehmen müssen. Zur angestrebten Lastenverteilung zwischen der heutigen Generation und den zukünftigen Generationen läßt sich kritisch feststellen, daß die Einschnitte der heutigen (älteren) Generation, z.B. über die geringeren Rentenanpassungen und das konstante Rentenniveau, diese wohl nicht in gleichem Maße trifft wie die Heraufsetzung des Rentenalters die zukünftigen (heute jüngeren) Generationen.

Die Politik hatte den Faktor der nachwachsenden Generation für die Rentenversicherung zwar erkannt und wollte die „Kinderleistung“ vermehrt belohnen und fördern, tatsächlich blieb die Regelung aber weiter unbefriedigend. Ein Elternteil konnte sich zwar fiktiv entrichtete Beitragssätze von 75% des Durchschnittsverdienstes nun für drei Jahre anrechnen lassen, aber es lohnte sich eine zusätzliche Erwerbstätigkeit, die die Rentenversicherung entlasten würde, in den meisten Fällen nicht. Ging man beispielsweise einer Teilzeitbeschäftigung nach, so wurden die gezahlten Beiträge nicht berücksichtigt, so lange man nicht über 75% des Durchschnittsverdienstes erzielte. Eine zusätzliche Anrechnung gezahlter Beiträge unterhalb dieser Grenze über die sowieso anrechenbaren 75% gab es nicht. Zudem wird ja die Finanzierung dieser Kindererziehungszeiten von allen Beitragszahlern bewältigt, also auch von Beitragszahlern mit Kindern. Hier müßte vielmehr die Finanzierung auf Versicherte ohne „Kinderleistung“ beschränkt werden [vgl. Schmähl, 1990, S. 27].

Ebenfalls hatte man den zu starken tagespolitischen Einfluß auf die Rentenversicherung erkannt. Aber der nun geltende Selbstregulierungsmechanismus zwischen Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuß schützt die Rentenversicherung nur bedingt vor diesem Einfluß; er erschwert ihn lediglich über die Bindung an eine Rechtsverordnung.

Insgesamt lassen sich die angestrebten Wirkungen der Rentenreform 1992 in der folgenden Tabelle verdeutlichen:

Tabelle 4: Wirkungen der Rentenreform 1992 auf Beitragssatz und Bundeszuschuß

Jahr	erforderlicher Beitragssatz [%]		Bundeszuschuß [Mrd. DM]	
	bisher	RR92	bisher	RR92
1990	18,5	18,7	33,3	33,6
1992	19,1	18,7	36,1	38,5
1994	19,9	19,0	38,4	41,6
1996	20,6	19,3	40,8	44,9
1998	21,2	19,7	43,2	48,6
2000	22,0	20,3	45,9	53,1
2002	22,8	20,7	48,7	57,5
2005	23,8	21,2	53,1	64,3
2010	24,5	21,4	61,1	75,3

[in Anlehnung an Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1989, S. 246 und 251]

Die Maßnahmen sind nur für einen Zeitraum bis 2010 konzipiert. Bis zu diesem Zeitpunkt kann durch die Rentenreform der Beitragssatz im Durchschnitt um 2% bis 3% unter dem dann notwendigen Beitragssatz der alten Regelung gehalten werden.

Jedoch bleibt die mehr als Verdoppelung des Bundeszuschusses bis im Jahr 2010 kritisch zu betrachten, da dessen Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln die Beitragszahler wiederum belastet. Zudem wird der Höhepunkt der demographischen Belastung laut Prognosen erst in den Jahren nach 2010 erreicht werden. Der Altersquotient (Relation der 60jährigen und älter zu den 20 bis 59jährigen) wird laut Prognosen über das Jahr 2010 hinaus noch weiter auf 66,8% steigen [vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1995, S. 11]. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird sich erst dann beweisen müssen.

In der Rentenreform 1992 wurden in vielerlei Hinsicht die Probleme der bestehenden Rentenversicherung erkannt und berücksichtigt. Jedoch war sie eine Reform innerhalb des Systems und nur auf eine mittlere Frist angelegt. In vielen Bereichen wurde ledig-

lich Krisenmanagement und Schadensbegrenzung betrieben, und man versuchte Kosten einzusparen und das Rentensystem funktionstüchtig zu halten. Die Probleme, die durch eine umlagefinanzierte Rentenversicherung in Zusammenhang mit einer schrumpfenden Bevölkerung entstehen, wurden durch die Rentenreform 1992 nicht gelöst.

Weiterhin unberücksichtigt blieben auch die steigenden Pensionslasten im öffentlichen Dienst, die in den nächsten 20 Jahren stark anwachsen werden. Dann werden die Beamten in den Ruhestand treten, die in den 70er Jahren eingestellt wurden, als der öffentliche Dienst kräftig ausgedehnt wurde. [vgl. WISU, 1996, S. 1068]

So wurde von der Regierung zwar eine Verlangsamung, nicht aber ein Ende des Beitragssatzanstiegs erreicht. Die Situation war möglicherweise von der Politik als noch nicht ernst genug eingeschätzt worden, und die Reform blieb die langfristige Sicherung der Altersversorgung schuldig.

Durch die Wiedervereinigung ergaben sich weitere Probleme und Belastungen für die Rentenversicherung. Das Rentenniveau war in der DDR deutlich geringer als in der Bundesrepublik Deutschland. Durch die Umstellung der Löhne, Gehälter und Renten im Verhältnis 1:1 durch den Vertrag über die deutsch-deutsche Währungsunion hätte im Osten Deutschlands die Alterssicherung nicht gewährleistet werden können. Mit dem Rentenüberleitungsgesetz vom 31. Juli 1991 wurde eine gesamtdeutsche Rechts einheit in der Rentenversicherung geschaffen, und die durchschnittliche ostdeutsche Rente wurde danach um ungefähr 200% erhöht [vgl. Burger, 1996, S. 58]. Durch die im Osten schneller wachsenden Löhne werden die Ostrenten zudem jährlich über die Dynamisierung schneller ansteigen und sich dem westlichen Niveau schrittweise angleichen. Diese Strategie der schnellen Anpassung verfolgte die Politik möglicherweise, um einerseits die Wanderungen von Ost- nach Westdeutschland abzdämpfen, andererseits um nicht den Unmut der ostdeutschen Bevölkerung aufgrund der Ungleichheiten zu riskieren (machtpolitische Beweggründe).

Mitte der 90er Jahre verschärfte sich die Situation weiter. In der wirtschaftlichen Lage und der Arbeitslosigkeit trat keine bemerkenswerte Verbesserung ein. Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen stieg 1993 auf 3,5 Millionen an und erreichte 1997 die Höhe von 4,7 Millionen Arbeitslosen [vgl. Bontrup, 1998, S. 47]. Dadurch wurde die Einnahmeseite der Rentenversicherung aufgrund der fehlenden Beitragszahlungen verstärkt belastet. Die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung war 1995 sogar kurzfristig unter den gesetzlich vorgeschriebenen Wert von einer Monats-

ausgabe auf 0,9 Monatsausgaben abgesunken [vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997, S. 28].

Aufgrund der immer noch (trotz der Rentenreform 1992) beträchtlichen Belastungen der zukünftigen Generationen wurde auch den 30 bis 40jährigen immer bewußter, daß auch ihre Renten gefährdet sein könnten. Nach dem PROGNOS-Gutachten 1995 werden die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung von 270,3 Milliarden DM 1992 auf 4478,8 Milliarden DM im Jahr 2040 steigen [vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1995, S. 114]. Prognostizierte Beitragssätze von 28,5% im Jahr 2030 und 28,7% im Jahr 2040 würden von der dann erwerbstätigen Generation nicht mehr tragbar sein können [vgl. ebenda, S. 117]. Durch diesen Beitragssatzanstieg würden die Lohnnebenkosten über den Arbeitgeberanteil steigen und den Arbeitsmarkt verstärkt belasten. Die gesamte Belastung eines Versicherten durch die Beiträge an die Sozialversicherungen würde dann bei 25% des Einkommens liegen, wenn man davon ausgeht, daß die Arbeitgeberanteile bestehen bleiben; ansonsten läge die Belastung - von den dann bestehenden Steuerbelastungen noch abgesehen - bei 50%. Nicht zuletzt aus diesem Grund hatten unter den 25 bis 35jährigen bei einer INFAS-Umfrage im Jahr 1997 36% kein Vertrauen mehr in ihre Rentenleistungen [vgl. INFAS, 1997, S. 1].

Zudem waren die Interessen der heute alten Generation mit denen der jungen durch die Rentenreform 1992 gekoppelt worden: Mit der zukünftigen Mehrbelastung der Jungen werden sich über die verringerten Nettolöhne auch die Rentenanpassungen vermindern. Die Senioren standen daher vermehrt auf Seiten der jüngeren Generationen. In Baden-Württemberg wurde z.B. auf dem Parteitag der SPD sogar ein Antrag gemeinsam von Jusos und Senioren für einen neuen Generationenvertrag eingebracht, der weitere Reformen (u.a. den Aufbau eines Kapitalstockes) forderte [vgl. DIE ZEIT, 1997a, S. 28].

Die Situation und die Diskussion um die Rentenversicherung hatte sich durch die Rentenreform 1992 nicht beruhigt. Die Renten waren immer noch nicht „sicher“, so daß eine weitere, tiefgreifendere Reform der Rentenversicherung unausweichlich wurde.

7. Der Stand der Reformbemühungen - die Rentenreform 1999

Die Ende 1997 beschlossene Rentenreform 1999 baut auf den Regelungen der Rentenreform 1992 auf. Mit ihr soll der zu erwartende Beitragssatzanstieg infolge der demographischen Entwicklung weiter vermindert werden. Es hatte sich gezeigt, daß die Rentenreform 1992 *„unter den geänderten Bedingungen des internationalen Wettbewerbs, der Lohnzusatzkosten der Betriebe und der Beitragsbelastung der Arbeitnehmer nicht als ausreichend betrachtet wird“* [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997b, S.1]. Die Situation der Rentenversicherung hatte sich fortschreitend verschlechtert und die Reformmaßnahmen mußten verschärft werden.

Trotzdem ist die Rentenreform 1999 wieder eine Reform im System. Die Politik blieb weiterhin der Überzeugung, daß alle anderen Alternativen *„unpraktikabel, unfinanzierbar, leistungsfeindlich, unsozial oder ordnungspolitisch verfehlt“* sind [vgl. ebenda].

Die mit der Rentenreform 1992 geschaffene Formel zur Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes soll durch einen demographischen Faktor ergänzt werden, der die längere Rentenbezugsdauer als Folge des Anstiegs der Lebenserwartung in größerem Maße berücksichtigen soll. Damit wird der Rentenanstieg in Zukunft weiter verlangsamt und das Nettorentenniveau wird schließlich kontinuierlich auf 64% absinken. Rentenkürzungen und ein weiteres Abfallen unter die Grenze von 64% soll es (vorerst) nicht geben.

Ebenfalls soll es zu einer Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit kommen. Die Rentenversicherung soll für den Ausfall von Einkommen nur insoweit zuständig sein, als dieser Ausfall direkt auf einer Minderung der Erwerbsfähigkeit beruht. Kann eine Versicherter die ihm verbliebene Resterwerbsfähigkeit aufgrund mangelnder Teilzeitarbeitsplätze nicht nützen, so soll dafür nicht wie bisher die Rentenversicherung, sondern die Arbeitslosenversicherung zuständig sein. Nach Berechnungen des VDR kostete dieses „Arbeitsmarktrisiko“ die Rentenversicherung bisher ungefähr 5,5 Milliarden DM pro Jahr [vgl. ebenda, S. 5].

Auch die Altersgrenzen sollen erneut verändert werden: Vom Jahr 2012 an soll die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Altersrente nur noch frühestens ab dem 62. Lebensjahr möglich sein. Die besonderen Altersgrenzen für Frauen, Arbeitslose und nach Altersteilzeit soll es dann nicht mehr geben. Für die Geburtsjahrgänge vor 1942 mit mindestens 45 Jahren Beitragsleistung existiert jedoch ein besonderer Vertrauens-

schutz: Für diese Versicherten gelten weiterhin die Regelungen der Rentenreform 1992.

Eine überaus positive Neuregelung ergibt sich bei der Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung: Die Bewertung von Kindererziehungszeiten soll stufenweise von 75% auf 100% des Durchschnittsentgelts bis im Jahr 2000 angehoben werden. Zusätzlich sollen bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit die dort entrichteten Beiträge additiv zu den fiktiv angerechneten berücksichtigt werden (bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze). Somit „lohnt“ sich Kindererziehung und vor allen Dingen auch die gleichzeitige Erwerbstätigkeit vermehrt. Dadurch entsteht auch ein größerer Anreiz für eine zumindest teilweise Erwerbstätigkeit, so daß durch die gezahlten Beiträge die Einnahmeseite der Rentenversicherung verbessert werden könnte.

Um die Arbeitskosten zu senken, soll der Bundeszuschuß über die Regelungen der Rentenreform 1992 hinaus erhöht werden. Deswegen wird der Beitragssatz vom Jahr 1999 an um einen Prozentpunkt abgesenkt und der Bundeszuschuß entsprechend erhöht. Jedoch bleibt die entlastende Wirkung dieser Maßnahme für die Versicherten abzuwarten, da zu ihrer Finanzierung die Steuern höchstwahrscheinlich steigen müssen.

Auch wurde beschlossen, daß der Beitragssatz in seiner Entwicklung verstetigt werden soll. Die bisher erfolgten Beitragssatzsprünge hätten in der Bevölkerung zu „Irritationen und Verunsicherungen“ geführt und „Zweifel an der soliden Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung“ [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997b, S. 13] aufkommen lassen (vgl. auch Kapitel 5.5). Künftig (ab dem Jahr 2000) soll der Beitragssatz nur noch dann nach oben oder nach unten verändert werden, wenn am Ende des Folgejahres die Schwankungsreserve entweder die Höhe einer Monatsausgabe unterschreitet oder die Höhe von eineinhalb Monatsausgaben übersteigt. Dann jedoch soll der Beitragssatz so festgesetzt werden, daß er für die folgenden drei Jahre die Schwankungsreserve sicherstellen kann. Man fühlt sich bei dieser Regelung stark an das bis 1969 praktizierte Abschnittsdeckungsverfahren erinnert, jedoch bei deutlich geringerer Kapitalansammlung.

Die voraussichtlichen Wirkungen der Maßnahmen lassen sich im Vergleich zu den Regelungen der Rentenreform 1992 in folgender Tabelle darstellen:

Tabelle 5: Wirkungen der Rentenreform 1999

Jahr	Beitragssatz [in %]		Rentenniveau [in %]	
	RR92	RR99	RR92	RR99
1999	20,3	19,3	69,5	68,9
2000	20,6	19,7	69,8	69,2
2001	20,7	19,7	69,8	69,0
2010	21,3	19,1	68,7	65,3
2015	21,9	19,2	68,7	64,9
2020	22,8	20,0	68,6	64,5
2030	25,5	22,4	69,0	64,0

[in Anlehnung an Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997b, S. 14f.]

Die Maßnahmen verringern den Beitragssatzanstieg nochmals um durchschnittlich zwei bis drei Prozent, reduzieren jedoch auch das Rentenniveau auf vorerst 64%.

Die Rentenreform 1999 scheint den Kollaps der Rentenversicherung abwenden zu können, aber auf Kosten weiterer Einschnitte im Leistungsbereich für die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung. Die politische Botschaft an den Bürger scheint klar: Um die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung weiter gewährleisten zu können, wird es wohl auch in Zukunft zu zusätzlichen Leistungseinschränkungen kommen müssen. So sagte Bundesarbeitsminister Norbert Blüm anlässlich der 2. und 3. Lesung des Entwurfes eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung am 10. Oktober 1997 im Deutschen Bundestag in Bonn: „Wenn das Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung sinkt, dann muß die private Vorsorge gestärkt werden und sie muß allen ermöglicht werden“ [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1997c, S. 8].

Diese Entwicklung scheinen die Bürger erkannt zu haben. Bei einer Umfrage im Jahr 1997 glaubten nur 7% der Befragten, daß es der Politik gelingt, das gegenwärtige System stabil zu halten. 51% meinten, daß sich das Rentensystem zu einem System mit Grundrente und privater Vorsorge entwickeln werde. Daher besitzen schon jetzt 44% der Bundesbürger eine private Lebens- oder Rentenversicherung. [vgl. INFAS, 1997, S. 2]

Dem Staat bleibt bei der Altersversorgung nur noch die Aufgabe, Signale zu privater Vorsorge z.B. durch Steuervergünstigungen zu setzen und dabei besonders die Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu fördern. Zur Zeit ist die private Altersvorsorge noch mit erhebliche Nachteilen verbunden, die vor allem in der steuerlichen Diskriminierung zu sehen sind: Die Kapitalbildung erfolgt beispielsweise aus bereits versteuertem Einkommen, Zinserträge sind steuerpflichtig und es wird eine Erbschaftssteuer beim Tod des Ehepartners erhoben. Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und die Rentenzahlungen sind dagegen zum großen Teil steuerfrei.

Für die Politik besteht in diesem Bereich also noch Handlungsbedarf; kontraproduktiv ist daher eher die aktuelle Diskussion zur dreiprozentigen Versicherungssteuer auf Beiträge zu kapitalbildenden Lebensversicherungen.

8. Zusammenfassung und Ausblick

Um die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland genauer zu betrachten und zu analysieren, wurden in einem ersten Abschnitt dieser Arbeit zunächst die Grundzüge der deutschen Rentenversicherung beschrieben. Die Organisation in drei Zweige, der versicherte Personenkreis, die Rentenformel, so wie die Finanzierung im Umlageverfahren und die Verbindung zwischen Beitragssatz, Bundeszuschuß und Rentendynamik wurden unter anderem dargestellt. Anschließend wurde auf die eingeschränkte Versicherungskonzeption und das eingeschränkte Äquivalenzprinzip zwischen den Beiträgen und Leistungen, z.B. bei der durch die Rentenversicherung realisierten Umverteilung von besser zu geringer Verdienenden bei der Rente nach Mindesteinkommen, eingegangen.

Daraufhin wurde versucht zu klären, wie sich die aktuelle Finanzierungsproblematik der Rentenversicherung zusammensetzt. Man konnte sehen, daß diese sich vor allem innerhalb des Umlageverfahrens durch den bisherigen wie auch prognostizierten demographischen Wandel erklären läßt: Die Anzahl der Geburten ist in der Vergangenheit stark zurückgegangen, während die Lebenserwartung enorm gestiegen ist. Da sich zudem die Lebensarbeitszeit immer weiter verkürzt hat, wuchs die Zahl der Leistungsempfänger an, dagegen ging die Zahl der Beitragszahler zurück. Zusätzlich belastet wird die Rentenversicherung durch nicht beitragsgedeckte, sogenannte versicherungsfremde Leistungen, deren Finanzierungsausgleich durch den Staat über den Bundeszuschuß zu gering ausfällt.

Dies konnte nicht ohne Wirkung auf die Finanzierung der umlagefinanzierten Rentenversicherung bleiben. Die Veränderung einiger Variablen in der Bilanzgleichung der Rentenversicherung gingen aber stark zu Lasten des Beitragssatzes, so daß sich das deutsche Rentensystem in einem Teufelskreis von sinkenden Einnahmen, wachsenden Ausgaben und dadurch steigenden Beitragssätzen befindet. Diese erhöhen wiederum die Lohnnebenkosten, so daß sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verringert und über die verminderte Beschäftigung wieder die Einnahmeseite der Rentenversicherung geschmälert wird. Ein Reformbedarf war und ist also ausreichend gegeben und wird sich aufgrund der dargestellten Prognosen noch weiter verstärken.

In Kapitel 3 wurde dann der Blick zurück auf den Ausgangspunkt der heutigen Gestalt der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, der Rentenreform 1957, gerichtet. Die Reform war aufgrund der schlechten finanziellen Lage der Rentner po-

litisch und sozial notwendig gewesen. Um schnell handeln zu können (trotz der Kriegsfolgen und dem Verlust des Rentenversicherungsvermögens), wurde die Finanzierung der Rentenversicherung auf das Umlageverfahren umgestellt. Die Rentner wurden am steigenden Wohlstand dauerhaft über die Rentendynamisierung beteiligt, jedoch blieb in der Rentenreform 1957 der Faktor der nachwachsenden Generation aufgrund der damaligen positiven wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung unberücksichtigt.

In einem auf dem Ansatz von Browning basierenden politisch-ökonomischen Modell dreier überlappender Generationen wurde ein Erklärungsansatz für die Rentenreform 1957 geliefert. Es konnte gezeigt werden, daß von der Einführung einer Rentenversicherung im Umlagesystem nicht nur jene Generationen profitieren, die bereits im Rentenalter sind, da sie Rentenzahlungen erhalten, ohne zuvor entsprechende Beiträge aufgebracht zu haben, sondern ebenso diejenigen, die bei der Einführung nur noch wenige Erwerbsjahre vor sich haben, in denen sie sich an der Beitragsaufbringung und Rentenfinanzierung beteiligen müssen. Mit der gleichen Überlegung ist das von einem älteren und im Rentenalter stehenden Wähler gewünschte Beitrags- und somit Leistungsniveau größer als das eines jungen Wählers. Bei einer Abstimmung über die Einführung eines solchen Rentensystems kann demnach eine Abhängigkeit der Interessen der Wähler von ihrem Lebensalter vermutet werden, und es werden sich unter einfacher Mehrheitsregel die Interessen der älteren Bürger (Umlageverfahren und erhöhtes Leistungsniveau) durchsetzen. Ein junger Wähler wird nur ein Umlageverfahren präferieren, wenn dessen Rendite die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens übertrifft. Man konnte sehen, daß dies im Falle der Gültigkeit der sogenannten AARON-Bedingung erfüllt ist.

Die Situation in Deutschland vor der Rentenreform 1957 entsprach in vielen Punkten den obigen Überlegungen: Das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum war hoch, so daß die AARON-Bedingung erfüllt war. Die jungen Wählergruppen haben sich demnach einem Umlageverfahren nicht in den Weg gestellt, und den älteren Wählergruppen kann wohl ein Interesse an einer Verbesserung der bis dato sehr geringen Rentenleistungen unterstellt werden, da man ja bald selbst davon profitierte. Jedoch dürfte die Höhe des Leistungsniveaus der Rentenreform 1957 entscheidend von den älteren und im Ruhestand befindlichen Wählern beeinflußt worden sein. Diese stellten in der bevorstehenden Bundestagswahl 1957 den Großteil der Wähler. Es wurde argumentiert, daß eine Haupttriebkraft der „großzügigen“ Rentenreform 1957 das Wieder-

wahlmaximierungskalkül der Politik gewesen sein könnte; mit den Neuregelungen konnten Stimmen der älteren Wähler und der Rentner gewonnen werden, und die CDU/CSU konnte die zur Regierungsbildung notwendige Mehrheit bei der Bundestagswahl 1957 trotz der schlechten Umfrageergebnisse ein Jahr zuvor realisieren. Die starke Abhängigkeit zwischen dem Alterssicherungssystem und der Politik in der Bundesrepublik Deutschland wurde hier deutlich: *„Rentenpolitik ist Massenpolitik“* [Roth, 1989, S. 14].

Der Hauptkritikpunkt des Browning-Modells war aber, daß die Wähler die einmal getroffene Entscheidung als ewig bindend und die wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen als konstant betrachten. Um diesem Punkt zu begegnen, wurde das Modell um Wahlen in jeder Periode und um einen Unsicherheitsfaktor ergänzt. Man konnte erkennen, daß dann die Einführung eines umlagefinanzierten Rentensystems stark vom „Vertrauen“ der aktuellen Generation in das Verhalten zukünftiger Generationen abhängt. Dies führte zum Begriff des „Generationenvertrages“, der eine Art Institutionalisierung dieses Vertrauens darstellt und der in Deutschland zum Synonym für die gesetzliche Rentenversicherung wurde.

In einem Modellansatz von Sjoblom wurde dann versucht, einen sich selbst erfüllenden Generationenvertrag durch ein dynamisches Spiel zwischen den Generationen darzustellen und mögliche Bezüge zum deutschen Rentensystem aufzuzeigen. Von zentraler Bedeutung für Existenz und Fortbestand eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems und die Möglichkeit von Veränderungen und Reformen war auch hier die Gültigkeit der AARON-Bedingung. Veränderungen in den Variablen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum können die Stabilität des Generationenvertrages gefährden und Reformen notwendig machen. Der Politik kommt dann die Aufgabe zu, rechtzeitig die Altersversorgung entsprechend anzupassen und durch Reformmaßnahmen den Fortbestand des Rentensystems auch langfristig sicherzustellen.

Anhand der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung nach 1957 konnte man erkennen, daß die Politik es versäumt hatte, rechtzeitig auf die Schwachstellen der Rentenfinanzierung zu reagieren. Bereits Anfang der 60er Jahre waren die zukünftigen Probleme der Finanzierung der Rentenversicherung bekannt und einzelne Gestaltungsvarianten wie der „Mischnik-Plan“ oder die vom BDA vorgeschlagene Ergänzung der Rentenformel um eine demographische Komponente waren aufgezeigt worden. Die Wirtschaftskrise von 1966/67 offenbarte erstmals die Probleme der Rentenversicherung bei einem verlangsamten Wirtschaftswachstums, entsprechend negativer

Beschäftigungseffekte und geringerer Lohnzuwachsrate. Jedoch reagierte die Politik, um die Wählergunst nicht zu verlieren, nicht mit strukturellen Reformmaßnahmen, sondern mit kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen, um die Einnahmensituation der Rentenversicherung zu verbessern. Ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner wurde eingeführt, das Abschnittsdeckungsverfahren abgeschafft und damit auf die Rücklagen der Rentenversicherung zugegriffen. Gleichzeitig aber wurden regelmäßig die Rentenanpassungen voll durchgeführt, um so das Vertrauen der Bevölkerung in das Rentensystem nicht zu gefährden.

Die rasche Überwindung der Wirtschaftskrise 1966/67 verhinderte die politische Durchsetzung weiterer Schritte, und mit dem erneuten Wirtschaftsaufschwung Anfang der 70er Jahre entstand für die Politik wieder ein Finanzierungsspielraum, den sie wählerwirksam nutzen konnte. Trotz des verstärkt einsetzenden demographischen Wandels wurden der Leistungskatalog und die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Bundestagswahljahr 1972 durch die Renten„reform“ 1972 ausgeweitet. Die Regierung hätte aus den Entwicklungen der Jahre 1966/67 für die Rentenversicherung die Konsequenzen ziehen müssen und die entstandenen Überschüsse Anfang der 70er Jahre zu einer Umgestaltung des Rentensystems nutzen können. Doch kurzfristige Zielsetzungen wie die Wiederwahl und der Machterhalt waren stärker als langfristige Überlegungen und die Berücksichtigung des verstärkten demographischen Wandels. Diese politische Instrumentalisierung der Rentenversicherung läßt sich auch daran erkennen, daß sowohl die Rentenreformen 1957 und 1972, als auch später die Rentenreformen 1992 und 1999 in einem Wahl- oder Vorwahljahr verabschiedet worden oder in Kraft getreten sind.

Die Reformversäumnisse machten sich in der einsetzenden Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre erneut bemerkbar. Doch wiederholt leitete die Politik keine tiefgreifenden Reformmaßnahmen ein und behielt eine „Wohlstandspolitik“ bei; weiterhin wurde eine nahezu staatliche Vollversorgung im Alter verfolgt. Zu groß war die Sensibilität der Bevölkerung in rentenpolitischen Fragen, wie die Proteste gegen den Versuch restriktiver Beschlüsse der sozial-liberalen Koalition nach der Bundestagswahl 1976 zeigten. Fast immer beschränkte sich der Gesetzgeber auf zu kurzfristig angelegte Reparaturen, zu häufig hoffte er darauf, daß eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage weitergehende Reformen überflüssig machen würde.

Als es aber nach einer kurzfristigen Erholungsphase nach der Bundestagswahl 1980 zu einer erneuten Auflage des Krisenszenarios in der Wirtschaft und der Rentenversi-

cherung kam, schien in der Bevölkerung das Vertrauen in den Generationenvertrag zu schwinden. Die Bundesrepublik wurde von ihrer rentenpolitischen Vergangenheit eingeholt und die kurzfristigen Sanierungsmaßnahmen der Politik waren an ihre Grenzen gestoßen. Der politische Vertrauensverlust in der Bevölkerung war gewachsen und die Ergebnisse des PROGNOSE-Gutachtens machten den Handlungsbedarf in der Rentenversicherung mehr als deutlich.

Der Stimmungswandel in der Bevölkerung bewirkte eine veränderte Reformhaltung der Politik: Hatte man zuvor kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen immer wieder präferiert und Überschüsse schnell wählerwirksam verteilt, so schien man nun zu einer langfristigen „Strukturreform“ der gesetzlichen Rentenversicherung bereit zu sein.

In Kapitel 5 wurden mögliche Determinanten und Einflußfaktoren der anstehenden Reformentscheidung betrachtet und versucht, Erklärungsansätze für den eingeschlagenen Reformweg in den Rentenreformen 1992 und 1999 zu geben. Zuerst wurden vier potentielle Reformoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt, und es zeigte sich, daß die extremeren Varianten - Umstellung auf ein vollständiges Kapitaldeckungsverfahren oder auf eine steuerfinanzierte Grundrente - mit zu großen Übergangsproblemen, Risiken oder Verzerrungen behaftet sind, dagegen die reine Anpassungskonzeption langfristig nur sehr unzureichend sein kann.

Danach wurden zwei aus anderen ökonomischen Problembereichen (anwachsendes Haushaltsdefizit und Handelsreform) entlehene Modelle auf den Reformprozeß der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland angewandt (spezielle Modelle zur Reform der Rentenversicherung scheinen in der Literatur bislang zu fehlen):

Anhand der Grundidee des Modells von Alesina und Drazen wurde gezeigt, wie eine Abwartestrategie in Reformentscheidungen der Rentenversicherung hineinspielen könnte und einerseits den Zeitpunkt der Reform, andererseits die Intensität der Reformmaßnahmen beeinflussen könnte.

Mit dem Modellansatz von Fernandez und Rodrik wurde der Versuch unternommen, zu zeigen, wie Unsicherheiten, Abwägungen und unterschiedliche Einschätzungen aufgrund unvollständiger Informationen sowohl auf Seiten der Politik als auch auf Seiten der Wählerschaft auf den Reformprozeß und die Ausgestaltung der Reform wirken können.

Insgesamt zeigte sich, daß die verschiedenen Einflußfaktoren in ihrer Summe die politische Durchsetzung der extremen Reformalternativen und die Ergänzung des Rentensystems um Kapitaldeckungselemente mit staatlicher Trägerschaft verhindert haben

können und somit möglicherweise aus diesen Gründen die Weichen in Richtung einer Reform innerhalb des bestehenden Rentensystems, einer Anpassungsstrategie und verstärkter privater Vorsorge gestellt worden sind.

Die Rentenreform 1992 stellte dann auch keine „Strukturreform“ dar, sondern war im Ergebnis eine Reform im bestehenden System. Man hatte viele Probleme der Rentenversicherung wie z.B. die mangelnde Berücksichtigung der Kindererziehungsleistung oder den zu großen politischen Einfluß auf Beitragssatz, Rentenanpassung und Bundeszuschuß erkannt, jedoch blieben die Regelungen unbefriedigend und nur kurz- bis mittelfristig angelegt. Die Probleme der umlagefinanzierten Rentenversicherung in Deutschland aufgrund des demographischen Wandels wurden durch die Rentenreform 1992 nicht gelöst. Es konnte nur eine Verlangsamung, nicht aber das Ende des Beitragssatzanstiegs erreicht werden.

Durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Folgen der Wiedervereinigung verschlechterte sich die Lage der Rentenversicherung weiter. Die Konsequenz war die Unumgänglichkeit weiterer Reformmaßnahmen, die mit der Rentenreform 1999 Gestalt annahmen. Hier wurden weitere rentenrechtliche Leistungseinschnitte und einige Ergänzungen und Verbesserungen der Regelungen der Rentenreform 1992 beschlossen, um den zukünftigen Anstieg der Beitragsbelastung verstärkt abzufedern. Die Strategie der Kosten- und Leistungsreduzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung wurde von der Politik beibehalten.

Die Richtung der künftigen Entwicklung der Rentenversicherung scheint vorgegeben: Damit das Ziel der relativen Beitragsstabilität in Zukunft erreicht werden kann, wird es wohl zu weiteren Reformmaßnahmen und Einschnitten kommen müssen. Es ist fraglich, ob auch über das Jahr 2030 hinaus ein Rentenniveau von 64% aufrechterhalten werden kann. Entscheidend dafür wird die wirtschaftliche und demographische Entwicklung über diesen Zeitpunkt hinaus sein. Die Unzufriedenheit der aktiven Beitragszahler könnte weiter zunehmen, wenn das Verhältnis von Beitragsbelastung und Leistungskürzungen weiter ansteigt.

Möglicherweise werden irgendwann die Grenzen der Akzeptanz in der Bevölkerung und des staatlichen Rentensystems erreicht sein, und es wird zu einer ähnlichen Entwicklung wie ab 1989 in Argentinien kommen. Die gesamte Beitragsbelastung zur Sozialversicherung war hier auf über 50% gestiegen und die „Schattenwirtschaft“ und die Arbeitslosigkeit in die Höhe geschossen. Daher wurde das staatliche Sicherungssystem abgeschafft und privatwirtschaftlich im Kapitaldeckungsverfahren organisiert.

Schon jetzt ruft die Politik die Bevölkerung zu vermehrter privater Vorsorge auf, und die Höhe der privaten Altersvorsorge in der deutschen Bevölkerung nimmt zu. Es bleibt abzuwarten, ob sie vielleicht nicht irgendwann völlig die staatliche Altersvorsorge ersetzen wird und wird ersetzen müssen.

9. Literaturverzeichnis

Aaron, Henry (1966): The Social Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science 32, S. 371-374.

Alesina, Alberto & Drazen, Allen (1991): Why Are Stabilizations Delayed?, The American Economic Review 81 No. 5, S. 1170-1188.

Bernholz, Peter & Breyer, Friedrich (1993): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 1: Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen.

Boll, Stephan/ Raffelhüschen, Bernd & Walliser, Jan (1994): Social Security and Intergenerational Redistribution: A General Accounting Perspective, Public Choice 81, S. 79-100.

Bontrup, Prof. Dr. Heinz-J. (1998): Zur Erfassungsproblematik der Arbeitslosigkeit, WISU - Das Wirtschaftsstudium Heft 1/98, S. 46-49.

Breyer, Friedrich (1990): Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München.

Breyer, Friedrich (1994): The Political Economy of Intergenerational Redistribution, European Journal of Political Economy 10, S. 61-84.

Breyer, Friedrich (1996): Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Sozialpolitik auf dem Prüfstand - Leitlinien für Reformen, Tübingen, S. 59-84.

Browning, E. K. (1975): Why the Social Insurance Budget is too large in a Democracy, Economic Inquiry 13, S. 373-388.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1997a): Die Rente: Von Generation zu Generation, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997b): Entwurf für die Rentenreform 1999 beschlossen, Sozialpolitische Informationen Nr. 7, Internet unter www.bma.de/bmahome/aktuelle/spi.htm, Stand: 29.12.97.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997c): Generationensolidarität durch Generationengerechtigkeit, Arbeit und Sozialordnung/Pressemitteilung, Internet unter www.bma.de/bmahome/aktuelle/press181, Stand: 30.12.97.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997d): Soziale Sicherung im Überblick - Rentenversicherung, Internet unter www.bma.de/soziales/deutsch/index1.htm, Stand: 30.12.97.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1997e): Die Rente, Rechtsstand vom Juli 1997, Bonn.

Burger, Alexander (1996): Deregulierungspotentiale in der gesetzlichen Rentenversicherung: Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten, Frankfurt am Main.

Die Sozialgerichtsbarkeit (1996): Versicherungsfremde Leistungen im Kreuzfeuer der Kritik, Heft 13, S. 679-680.

DIE ZEIT (1997a): Sozialstaat in der Krise: Ende oder Wende?, Verfasser: Petra Pinzler, Ausgabe Nr. 42 vom 10. Oktober, S. 28.

DIE ZEIT (1997b): Betrug an der Jugend - Renten, Schulden, Abgaben - der Fluch der späten Geburt, Verfasser: Thomas Kleine-Brockhoff, Ausgabe Nr. 46 vom 7. November, S. 1.

Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Drazen, Allen (1996): The Political Economy of Delayed Reform, Policy Reform 1, S. 25-46.

Drazen, Allen & Grilli, Vittorio (1993): The Benefit of Crisis for Economic Reforms, The American Economic Review 81 No. 3, S. 598-607.

Dur, Robert A.J. & Swank, Otto H. (1997): The Role of Governmental Agreements in Breaking Political Deadlock, Erasmus University Rotterdam, Tinbergen Institute.

Fernandez, Raquel & Rodrik, Dani (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, The American Economic Review 81 No. 5, S. 1146-1155.

Glismann, Hans & Horn, Ernst-Jürgen (1996): Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 767, Kiel.

Hinrichs, Karl (1993): Public Pensions and Demographic Change: Generational Equity in the United States and Germany, ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/93, Bremen.

Hockerts, Hans Günther (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland - Aliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart.

INFAS (1997): Die Bürger zu einer Rentenreform der Zukunft - Meinungen zur aktuellen Diskussion, Internet unter www.infas.de, Stand: 29.12.97.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (1997): Reform des Sozialstaats - Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung, Köln.

International Labour Office Geneva (1989): From Pyramid to Pillar - Population Change and Social Security in Europe, Genf.

Klingemann, Hans-Dieter & Kaase, Max (1994): Wahlen und Wähler - Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990, Opladen.

Louven, Julius (1997): Die Zukunft der Rente sichern, Internet unter www.jungeunion.de/bayern/opf/biblio/info29, Stand: 30.12.97.

Miegel, Meinhard (1981): Sicherheit im Alter - Plädoyer für eine Weiterentwicklung des Rentensystems, Stuttgart.

Miegel, Meinhard & Wahl, Stefanie (1985): Gesetzliche Grundsicherung - private Vorsorge - Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart.

Nienhaus, Christian (1983): Die Rentenreform, Sankt Augustin.

Noetzel, Dieter (1989): Wahlverhalten und Problemsichten älterer Wähler, Sankt Augustin.

Prognos (1987): Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Basel.

Rodrik, Dani (1993): The Positive Economics of Policy Reform, The American Economic Review 83 No. 2, S. 356-361.

Roth, Richard (1989): Rentenpolitik in der Bundesrepublik: Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957-1986, Marburg.

Schmähl, Winfried (1990): Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen - Das Beispiel der Rentenreform 1992, ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/90, Bremen.

Schmidtchen, Gerhard (1959): Die befragte Nation - Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg.

Schwarz-Schilling, Christian (Hrsg.) (1988): Langfristig sichere Rente - Ein Weg zur Erfüllung des Generationen-Vertrages, Bonn.

Siebert, Horst (1997): Umlagesystem versus Kapitaldeckung in der Alterssicherung, Kieler Arbeitspapiere Nr. 817, Kiel.

Sjoblom, Kriss (1985): Voting for Social Security, Public Choice 45, S. 225-240.

Sozialgesetzbuch (SGB) - Sechstes Buch (VI) - Rentenversicherung, dtv-Ausgabe, Stand: 1. März 1997.

Tewinkel, A. (1987): Alterssicherung im Bevölkerungsrückgang - Eine theoretische und normative Analyse, Ifo-Studien zur Bevölkerungsökonomie 3, München.

Tommasi, Mariano & Velasco, Andres (1996): Where Are We in the Political Economy of Reform?, Policy Reform 1, S. 198-238.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (1995): Prognos-Gutachten 1995 - Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Frankfurt am Main.

Verbon, H.A.A. (1987): The Rise and Evolution of Public Pension Systems, Public Choice 52, S. 75-100.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages (1989): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drucksache 11/4124, Bonn.

Wirtschaftskurier (1997): Bürger sehen klare Lücke, November-Ausgabe, S. 22.

WISU - Das Wirtschaftsstudium (1996): Numbers-You Can Use, Heft 12/96, S. 1068.