

Herausforderungen der Rentenpolitik

Stephan Köppe

Mit der deutschen Rentenversicherung sitzt eine schon 120-jährige Patientin im Wartezimmer. Sie überdauerte fünf verschiedene Regierungssysteme, zahlte die Renten in sechs verschiedenen Währungen aus und überstand zwei Weltkriege mehr oder weniger unbeschadet. Nach so einem langen Zeitraum herrscht kein Mangel an Diagnosen und Therapieanschlüssen. Analysen über das aktuelle Befinden der Patientin werden jährlich *en masse* produziert und ebenso viele Verbesserungsvorschläge unterbreitet.

Warum also eine neuerliche Evaluation und Bewertung? Gerade in Deutschland ist die Rentenversicherung die „heilige Kuh“ des Wohlfahrtsstaates. Was der NHS für die Briten darstellt, ist für die Deutschen die Alterssicherung. Wenn sie untergeht, so der dominante politische Diskurs, geht der gesamte Sozialstaat unter. Zudem absorbieren Rentensysteme den größten Anteil der Sozialausgaben in der OECD-Welt, in Deutschland beispielsweise 44 Prozent (OECD 2007).

Wenn wir uns also die zentrale sozialpolitische Relevanz des Rentensystems vergegenwärtigen, hängt die Zukunft des Sozialstaates in großen Teilen von der Reformfähigkeit und Zukunftstauglichkeit der Alterssicherung ab. Auf den folgenden Seiten werden deshalb die Problemlagen und gesellschaftlichen Veränderungen aus den Beiträgen des ersten Teils aufgegriffen (siehe Beiträge Vester und Schroeder in diesem Band). Welcher Wandel ist besonders für Rentensysteme relevant? Welches Rentensystem ist von den Veränderungen stärker betroffen? Im ersten Teil werden deshalb zunächst verschiedene Rentensysteme diskutiert. Existierende Finanzierungsmodelle werden vorgestellt und in ein Fünf-Säulen-Modell integriert. Jede Säule ist mit anderen Problemen konfrontiert und hat verschiedene Reformoptionen.

Teil zwei wird eine grundsätzliche Diagnose des deutschen Alterssicherungssystems stellen. Insbesondere altbekannte Probleme der Rentenversicherung werden aufgegriffen: zunächst der demographische Wandel, der in allen westlichen Gesellschaften stattfindet, und anschließend Geschlechterungleichheit und Statusbezug, die sehr spezifisch den deutschen Fall betreffen. Der dritte Teil weitet die Diagnose auf die jüngste Reform aus und analysiert, welche neuen Problemlagen im Rentensystem aufgetaucht sind, ins-

besondere im Zuge der Einführung der Riester-Rente und der Grundsicherung im Alter.

Im Anschluss an die Diagnosen folgen konkrete Therapieansätze im vierten Teil. Die Vorschläge sollen als Weiterentwicklung des bestehenden Systems verstanden werden und nicht als fundamentaler Neuanfang. Abschließend wird die deutsche Rentenpolitik in das Orchester der Sozialpolitik eingeordnet.

1. Der Patient: Rentensysteme und -säulen

In der international vergleichenden Literatur wird entweder zwischen Bismarcksystemen und Beveridge-Systemen oder zwischen Einsäulenmodellen und Mehrsäulenmodellen differenziert. Bismarcksysteme basieren, im Gegensatz zu universellen steuerfinanzierten Beveridge-Systemen, auf dem Versicherungs- und Beitragsprinzip. Alle Versicherten erhalten aufgrund ihrer eingezahlten Beiträge Leistungen aus der Versicherung. Meistens sind diese Leistungen einkommensbezogen (Bonoli 2000: 11; Hinrichs 1999: 12). Einsäulenmodelle vertrauen bei der Altersvorsorge nur auf einen Typ der Absicherung, also entweder auf steuerfinanzierte Grundrenten (Beveridge), umlagefinanzierte Sozialversicherungen (Bismarck), Betriebsrenten oder individuelle Kapitaldeckungsverfahren. Jede Säule besitzt spezifische Vor- und Nachteile, die unabhängig von den anderen Säulen bestehen. Mehrsäulenmodelle kombinieren die verschiedenen Durchführungswege der Alterssicherung und stimmen die einzelnen Säulen aufeinander ab (Bonoli 2003: 400-402).

Die Einteilung in Säulen und Systeme ist bislang unzureichend, weil entweder einseitig aus deutscher Perspektive argumentiert wird und deshalb keine universelle Typologisierung erfolgt (Börsch-Supan 2001; Schmeisser/Bischoff 2003: 9-20) oder lediglich drei Säulen definiert werden, was der tatsächlichen Pluralität nicht Rechnung trägt (World Bank 1994: 15). Im folgenden werde ich fünf Säulen der Alterssicherung skizzieren und deren unterschiedliche Problemlagen und Reformoptionen verdeutlichen (basierend auf Köppe 2007: 172). Die fünf Säulen sind steuerfinanzierte Grundsicherung, obligatorische Sozialversicherung, kapitalgedeckter Wohlfahrtsmarkt, Betriebsrente und individuelles Sparen (Tabelle 1).

	1. Säule	2. Säule	3. Säule	4. Säule	5. Säule
BEZICHLUNG	Grundrente	Sozialversicherung	Wohlfahrtsmarkt	Betriebsrente	Sparen
TEILNAHME	universell	obligatorisch	freiwillig / obligatorisch	betriebsrenten verpflichtend (häufig auch opt-out)	freiwillig
BEFÄHLERUNG	staatlich organisiert	staatlich organisiert	staatlich / sozialpolitisch reguliert	betrieblich organisiert, Tarifverträge (Verhandlungsverfahren staatlich reguliert)	Selbstregulierung, Finanzmarktregulierung
ZIELE	Armutvermeidung, interpersonelle Umverteilung	Lebensstandard- sicherung, interpersonelle/ interpersonelle Umverteilung	(zusätzliche) Lebensstandard- sicherung, interpersonelle Umverteilung	zusätzliche Lebensstandardversicherung, interpersonelle Umverteilung, bessere Absicherung der Berufgruppe	zusätzliche Lebensstandard- sicherung, individueller Nutzen
ANSPRUCH	Staatenbürgerschaft, Aufenthaltsdauer, Bedarfsprüfung	individuelle Beiträge, beitragsfreie Zeiten (Ausbildung, etc.)	individuelle Beiträge	individuelle Beiträge	individuelles Sparen
FINANZIERUNG	Steuern	Umlageverfahren	Kapitaldeckung	Umlageverfahren, Kapital- deckung	Kapitaldeckung (und regelmäßige Auszahlung), Investition in Wohneigentum Eigentum Hypothesen in USA
BEISPIELE	Mindestrente, Grundrente	öffentliches Umlageverfahren nach Einkommen	individuelle Spar- pläne, schwedische Pensionsrente	betriebliche Vorsorge	
DEUTSCHLAND	bedarfsgeprüfte Grundsicherung	allgemeine Rentenversicherung (RV)	Riester-Rente, Rürup-Rente	Vorsorgestiftung des Bundes und der Länder, etc.	Lebensversicherung, Bausparverträge

Tabelle 1: Fünf-Säulen-Modell (eigene Darstellung)

(1) Die erste Säule ist steuerfinanziert und kann grundsätzlich von allen Einwohnern eines Landes in Anspruch genommen werden. Die Anspruchsvoraussetzungen können an Einkommens- und Vermögensnachweise bzw. Familienstand gebunden sein, d. h., sowohl bedarfsgeprüfte Systeme, die Einkommensprüfungen vornehmen, sind darunter zu subsumieren als auch universelle Systeme, die lediglich die Dauer des Aufenthaltes oder die Staatsbürgerschaft zugrunde legen. Die Grundrente dient schwerpunktmäßig der Armutsvermeidung, weshalb die Rentenhöhe dem Existenzminimum oder einem geringfügig höheren Satz entspricht.

(2) Die zweite Säule umfasst alle staatlichen umlagefinanzierten Sozialversicherungen zur Absicherung des Lebensstandards im Alter. Sowohl intra- als auch interpersonelle Umverteilung ist möglich, z. B. durch beitragsfreie Zeiten für Kindererziehungs- oder Ausbildungszeiten. Die Beiträge sind obligatorisch und werden meist mit der Lohnsteuer einbehalten.

(3) Das Weltbankmodell unterscheidet zwei kapitalgedeckte Säulen: eine obligatorische und eine freiwillige Säule. Der Unterschied besteht jedoch nicht im Teilnahmepflicht, sondern in der Frage, ob sie sozialpolitisch reguliert werden und sozialpolitische Ziele verfolgt werden oder nicht (Säule 3 vs. 5) bzw. ob sie staatlich organisiert werden oder zur betrieblichen Wohlfahrt gehören (Säule 3 vs. 4). Säule drei fasst deshalb alle kapitalgedeckten Rentensysteme zusammen, die einer sozialpolitischen Regulierung unterliegen (Leisering 2005: 5). Wettbewerbselemente werden in diese Säule implementiert, aber sozialpolitisch eingerahmt, so dass sie keinen allgemeinen Produktmarkt konstituieren. Dieser Markt wird als Wohlfahrtsmarkt bezeichnet, weil Sozialpolitik mit marktähnlichen Mitteln fortgesetzt wird (Berner 2007: 261-265; Nullmeier 2001). Die schwedische Prämienrente ist ein Beispiel für einen obligatorischen Wohlfahrtsmarkt. Die schwedischen Steuerzahler sind verpflichtet, Beiträge in eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung (Prämienrente – *premiopension*) einzuzahlen, die Versicherten können aber frei wählen, in welche Fonds die Beiträge investiert werden. Freiwillige Systeme können ebenso sozialpolitische Ziele verfolgen und entsprechende Produktstandards definieren (z. B. Beitragsgarantien). Je nach Marktvolumen können sie einen beträchtlichen Teil zur Lebensstandardsicherung in einem Land beitragen.

(4) Die betriebliche Wohlfahrt wurde schon von Titmuss als eigenständige Sphäre der Wohlfahrtsproduktion mit besonderen Charakteristika erkannt (Titmuss 1963 [1956]). Unternehmen und Gewerkschaften sind die Regulierer der vierten Säule – institutionell verankert in der Tarifautonomie. Politische Akteure und Finanzmarktakteure sind in dieser Säule nur sekundär beteiligt, sei es als allgemeine institutionelle Rahmengerber oder als Anbieter der endgültigen Produkte, die konkreten Betriebsrenten werden jedoch von den Tarifpartnern (primäre Akteure) ausgehandelt. Bis in die 1990er Jahre waren umlagefinanzierte Betriebsrenten in vielen Ländern stark verbreitet.

Die Bilanzrisiken können von den Unternehmen jedoch in kapitalgedeckten Betriebsrenten besser kalkuliert werden, weshalb umlagefinanzierte Betriebsrenten gegenüber kapitalgedeckten zurückgegangen sind. Die Trennung zwischen betrieblicher Vorsorge und Wohlfahrtsmarkt ist idealtypisch und praktisch können Überschneidungen existieren, wenn z. B. sowohl Produkte auf Wohlfahrtsmärkten als auch Betriebsrenten dieselben öffentlichen Zuschüsse erhalten. Betriebliche und wohlfahrtsmarktliche Rente können dieselben Sekundärmärkte der privaten Alterssicherung benutzen (Finanzmärkte, Beratungsmärkte), die primären Produkte differieren aber beträchtlich in den Teilnahmemöglichkeiten und der Regulierung (vgl. Berner 2004: 38).

(5) Schließlich existieren vielfältige Möglichkeiten der privaten Vermögensbildung, die keine direkte sozialpolitische Funktion erfüllen oder von der Bevölkerung als soziale Risikoversorge wahrgenommen werden. Diese Vorsorgemöglichkeiten werden nur sehr allgemein reguliert, Lebensversicherungen unterliegen z. B. in Deutschland dem Versicherungsvertragsgesetz (VVG) ohne sozialpolitische Implikationen. Diese Vorsorgemöglichkeiten in Form von individuellem Sparen können aber nur als Alterssicherung begriffen werden, wenn das angesparte Kapital als Rente ausgezahlt wird und nicht als einmaliger Geldbetrag, wie sonst bei Kapitallebensversicherungen. Einmalige Geldbeträge können zwar individuell als Altersvorsorge benutzt werden, sie können aber auch zum persönlichen Konsum vor dem Erreichen des Rentenalters verwendet werden. Obwohl selbstgenutztes Wohneigentum nicht mit regelmäßigen direkten Rentenbezügen gleichzusetzen ist, wirkt eigener Wohnraum haushaltsökonomisch wie eine Nettorente: Die Miete entfällt als fixer Ausgabenposten, so dass netto mehr Haushaltseinkommen zur Verfügung steht. All diese Formen des individuellen Sparens sind im Rahmen der Rentenpolitik noch unerforscht und bilden ein großes Forschungsdesiderat (Büning 2007). Die fünf Säulen bilden zusammen das Alterssicherungssystem eines Landes und kumulieren auf individueller Ebene zum Gesamtversorgungsniveau.

Welchem Systemtypus gehört nun Deutschland an? Welche Säulen tragen das System? Historisch betrachtet war die Rentenversicherung immer ein säuliges Sozialversicherungssystem. Die gesetzliche Rentenversicherung war die Hauptsäule und wurde geringfügig durch Betriebsrenten oder Lebensversicherungen flankiert. Die Sicherung des Lebensstandards sollte allein aus der Rentenversicherung bestritten werden. Ursprünglich wurde das Kapitaldeckungssystem angewendet, nach zwei Weltkriegen und einer Hyperinflation wurde 1957 unter starkem Einfluss von Gerhard Mackenroth auf das Umlageverfahren umgestellt (Mackenroth 1952; Manow 2000). In diesem Jahr wurde auch die Rente dynamisiert, d. h. sie stieg fortan automatisch mit der Lohnentwicklung, was damals eine Abkehr von der Armutsvermeidung zur Lebensstandardsicherung bedeutete. Der Beitragsbezug war bis 1957 noch nicht so stark etabliert wie heute, weil ein allgemeiner Reichszu-

schuss wie eine Mindestrente wirkte. Seitdem wird die Rentenhöhe maßgeblich durch die Beitragszeiten und eingezahlten Beiträge bestimmt, obwohl auch beitragsfreie Zeiten für Ausbildung und Kindererziehung einen beträchtlichen Anteil ausmachen. Die Hinterbliebenenrente beruht ebenfalls nicht auf eigenen Beiträgen, sondern auf Beiträgen des Partners oder der Partnerin. Insgesamt ist die gesetzliche Rentenversicherung die wichtigste Einkommensquelle der heutigen RentnerInnen (BMAS 2006a).

Die große Reform 2001 kam einem Paradigmenwechsel gleich, denn die Sozialversicherung wurde um zwei gewichtige Säulen ergänzt. Die neue bedarfsgeprüfte Grundsicherung kann ab dem 65. Lebensjahr beantragt werden und entspricht dem ALG-II-Niveau. Die Unterschiede gegenüber ALG II bestehen, abgesehen vom Rentencharakter der Leistung und dem damit aufgehobenen Arbeitszwang, lediglich darin, dass die Bedürftigkeitsprüfung jährlich durchgeführt wird und der Familienrückgriff auf die eigenen Kinder bzw. Eltern erst ab einem Jahreseinkommen von 100.000 € erfolgt. Rentenbezüge aus den anderen Säulen werden komplett verrechnet.

Die dritte Säule, die sogenannte Riester-Rente,¹ wurde 2002 für Arbeiter, Angestellte und Beamte eingeführt. Zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung sollen ArbeitnehmerInnen 4 Prozent ihres Einkommens in eine private Altersvorsorge investieren (ab 2008). Mit der Riester-Rente wurde ein Wohlfahrtsmarkt geschaffen, weil eine sozialpolitische Gesetzgebung den Markt reguliert (BMAS 2006b) und die Subventionen (Zulagen und Steuererleichterungen) von der Zertifizierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) abhängig sind.

Unter der Federführung von Bert Rürup² folgte 2005 eine Umstellung aller Säulen der Altersvorsorge auf eine nachgelagerte Besteuerung, d. h. die Beiträge und Zinserträge sind steuerfrei, die Rentenauszahlung wird säulenunabhängig wie Einkommen versteuert (AltEinkG 2004). Gleichzeitig wurde die Alterssicherung der Selbstständigen von der fünften auf die dritte Säule verlagert, denn die Steuerbegünstigungen für Lebensversicherungen wurden abgeschafft. Bis dato waren Lebensversicherungen die vornehmliche Altersvorsorge für Selbstständige, sie wurden aber auch von gesetzlich Versicherten als Zusatzversicherungen verwendet. Das Problem war im Endeffekt, dass die Rücklagen unkonditional ausgezahlt werden konnten, so dass die Kapitalsumme meist komplett abgerufen und nicht als Leibrente ausgezahlt wurde (Vermögensbildung). Dieser private unregulierte Markt wird nun nicht mehr steuerlich begünstigt, und ein neuer konditionaler Wohlfahrtsmarkt der Altersvorsorge wurde geschaffen. Die Rürup-Rente ermöglicht höhere Steuererleichterungen als die Riester-Rente. Selbstständige können

1 Benannt nach dem ehemaligen Minister für Arbeit und Soziale Sicherung Walter Riester.
2 Vorsitzender der *Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen* und der *Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*.

somit vergleichbare Summen wie bei Lebensversicherungen ansparen, die Sparleistung ist allerdings eindeutig als Altersvorsorge erkennbar, weil das Kapital altersgebunden ausgezahlt wird, unpfändbar ist und nicht vererbt werden kann. Die Förderung von Wohneigentum wurde ein Jahr später ebenfalls eingeschränkt (Auslaufen der Eigenheimzulage seit 2006), existiert aber weiter z. B. als gefördertes Sparen in Form der Wohnungsbauprämie.

Schon vor der großen Rentenreform 2001 existierten Betriebsrenten, die steuerlich gefördert wurden. Die neue Eichel-Rente³ erlaubt höhere Steuerfreibeträge und wurde an die Riester-Rente angepasst (ebenfalls 4 Prozent des Einkommens, aber höhere Freibeträge). Je nach Versorgungswerk, Branche oder Betrieb sind die unterschiedlichen Durchführungswege (Direktzusage, Unterstützungskasse, Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds) sehr komplex und mannigfaltig (Berner 2007).

Die dominante zweite Säule wurde in den letzten Jahren durch die Säulen eins und drei ergänzt. Das Rentensystem hat sich von einem Einsäulenmodell zu einem Mehrsäulenmodell gewandelt. Obwohl schon seit Bestehen der gesetzlichen Rentenversicherung existent, konnten die Säulen vier und fünf für die Altersvorsorge in Deutschland nur geringfügig Relevanz entwickeln (international im hinteren Mittelfeld, BMAS 2006a; Greve 2007: 86), weshalb sich die folgende Diagnose auf die Säulen eins bis drei konzentriert. In Teil zwei werden die strukturellen Problemlagen der gesetzlichen Rentenversicherung erläutert. Die neuen Säulen eins und drei werden im darauffolgenden Teil betrachtet.

2. Diagnose: chronische Leiden

Der demographische Wandel und die Veränderungen der Erwerbsverläufe der letzten Dekaden sind für die zweite Säule besonders problematisch. Zunächst zum demographischen Wandel: Eine alternde Bevölkerung führt dazu, dass immer mehr Rentner immer weniger Erwerbstätigen gegenüberstehen. Beim Umlageverfahren hat dies fatale Folgen, denn die gegenwärtigen Beiträge finanzieren die augenblicklichen Renten. In einer sehr jungen Gesellschaft und bei stetigem Wirtschaftswachstum hat dieses Finanzierungsverfahren Vorteile, denn wenige Rentner werden von vielen Beschäftigten gestützt. Steigt dazu die Wirtschaftsleistung stetig, können auch die Rentner vom Wachstum profitieren. Dreht sich aber die Alterspyramide um, müssen die Erwerbstätigen immer höhere Beiträge zahlen, um die Renten stabil zu halten. Das wäre kein Problem, wenn trotz des Umlageverfahrens eine groß-

3 Benannt nach dem ehemaligen Finanzminister Hans Eichel. Sammelbegriff für die reformierte steuerliche Förderung der Betriebsrenten.

zügige Schwankungsreserve vorhanden wäre, d. h. ein kollektiver Kapitalstock. Die schwedische zweite Säule konnte in den demographisch günstigen Jahren beispielsweise einen Kapitalstock ansammeln, dessen Rücklagen den Rentenzahlungen von fünfeinhalb Jahre entsprechen (Scherman 1999: 41). In Deutschland wurde die Schwankungsreserve hingegen seit den 1980er Jahren sehr niedrig gehalten (0,2-2 Monatsausgaben, Heiss 2003). In Jahren hoher Arbeitslosigkeit und schwachen wirtschaftlichen Wachstums war deshalb teilweise die Auszahlung der Renten ohne einen außerplanmäßigen Bundeszuschuss nicht möglich (Bauchmüller 2005).

Die Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren ist jedoch nicht zwingend krisensicherer, denn wie bereits erläutert basierte die Rentenversicherung bis 1957 auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Zwei Weltkriege und eine Hyperinflation vernichteten sogar mehrmals die Pensionsrücklagen (Manow 2000). Ebenso ist das Kapitaldeckungsverfahren gegen den demographischen Wandel nicht besser gewappnet als das Umlageverfahren, denn laut der Mackenroth-These müsse „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“ (Mackenroth 1952: 41). Im Falle einer alternden Gesellschaft steht das Kapitaldeckungsverfahren vor folgendem Dilemma: Die geburtenstarken Jahrgänge investieren in Kapitalanlagen (Aktien, Immobilien etc.). In der Ansparphase bewirkt eine hohe Nachfrage Preissteigerungen, die zunächst üppige Renditen zu versprechen scheinen. Gehen die ersten Kohorten aber in Rente und veräußern ihre Anlagen, sinken die Preise, die auf den Märkten erzielt werden können. Zusätzlich bewirkt das sinkende Investitionskapital, dass eine Rezession eingeleitet wird, die Aktienwerte würden also noch weiter sinken. Die „Größenordnung dieser demografisch bedingten Anpassungsreaktion auf den Kapitalmärkten“ (Bäcker 2003: 25) kann noch nicht prognostiziert werden, weil Erfahrungswerte fehlen. Dennoch ist zu vermuten, dass der demographische Wandel negative Auswirkungen auf beide Verfahren hat. Das Umlageverfahren könnte sich z. B. sogar als recht robust gegenüber dem demographischen Wandel erweisen: Die Anzahl der Leistungsbezieher wird zwar zunehmen, die der Beitragszahler könnte aber relativ stabil bleiben. Blicke die Nachfrage nach Arbeit stabil, entspannt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt und Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung können in die Rentenversicherung umgeschichtet werden. In Bezug auf den demographischen Wandel fällt die Diagnose also eher ambivalent aus. Reformen wie die modifizierte Bruttolohnanpassung, Beitragsbeschränkungen, der Nachhaltigkeitsfaktor und die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre wurden bereits in den letzten Jahren implementiert, um dem Finanzierungsdruck des demographischen Wandels entgegen zu wirken. Die Reformen wurden jüngst aufgeweicht bzw. werden weiterhin öffentlich kritisiert. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird für zwei Jahre ausgesetzt (Rentenanpassung 2008), die Kosten des demographischen Wandels werden somit in die Zukunft verlagert. Ebenso sollen Härte-

fallregeln für die Rente mit 67 eingeführt werden und die Altersteilzeit erhalten bleiben (Bohsem/Brössler 2008). Die Instrumente, um auf den demographischen Wandel zu reagieren, sind umstritten und werden weiterhin Gegenstand politischer Diskussion und Einflussnahme bleiben.

Fällt die Diagnose in Bezug auf den Wandel der Arbeitswelt eindeutiger aus? Die heutigen Erwerbsverläufe sind viel stärker von Diskontinuität geprägt, d. h. Menschen beginnen erst relativ spät in die Rentenkassen einzuzahlen, weisen zwischendurch Fehlzeiten auf und wechseln die Branche. Das Rentensystem trägt dem flexiblen Arbeitsmarkt keine Rechnung mehr, denn ein Arbeitsplatzwechsel kann unintendierte Folgen haben. Das gegliederte Rentensystem führt dazu, dass mit einem Arbeitsplatzwechsel auch ein Versicherungswechsel verbunden ist. Ein Wechsel zwischen Arbeiter- und Angestelltenversicherung (ArV/AnV) wirkt sich schon seit 1957 nicht mehr auf die Rente aus, weil das Leistungsrecht angepasst wurde. Die organisatorische Trennung wurde schließlich 2005 aufgehoben (Vereinigung zur gesetzlichen Rentenversicherung). Schwieriger erweist sich ein Wechsel zu den Sondersystemen der Beamten und der Künstler (gegliederte 2. Säule) bzw. der Extrasäule der Selbständigen. Für Beamte und Selbstständige ist ein Wechsel zurück in die RV mitunter sehr unattraktiv, wenn z. B. eine Lebensversicherung gekündigt werden muss, weil die Prämien zusätzlich zu den Beiträgen für die RV nicht mehr aufgebracht werden können. Eine gescheiterte Selbstständigkeit kann also fatale Folgen für die spätere Rente haben. Anrechnungszeiten und die Höhe der Entgeltpunkte für Ausbildungszeiten oder Arbeitslosigkeit wurden außerdem mehrmals gekürzt.

Zudem hat sich insbesondere die Arbeitswelt von Frauen verändert. Einerseits steigt die Frauenerwerbsquote sukzessiv (OECD 2006), andererseits erreichen Frauen weiterhin geringere eigene Rentenansprüche, weil sie geringer entlohnt werden, längere Erwerbsunterbrechungen aufweisen und häufiger in Teilzeit arbeiten (BMAS 2006a; BMGS 2005; EC 2006: 9-18). Die Stratifizierung des Arbeitsmarktes wird im deutschen Rentensystem repliziert. Frauen profitieren weniger von den üppigeren Sondersystemen, weil sie seltener eine Selbstständigkeit aufbauen oder eine Beamtenlaufbahn einschlagen (Destatis 2004: 106). Insbesondere alleinstehende Frauen sind benachteiligt, weil sie im Gegensatz zu verwitweten Frauen keine Hinterbliebenenrente beziehen können.

3. Neue Säulen: subakute Beschwerden

Diese Diagnosen sind nicht neu und wurden bereits in der 2001er Reform ansatzweise aufgegriffen, wie beispielsweise beim neuen Rentensplitting. Die beiden neuen Säulen sollen einander ergänzen bzw. Kürzungen der zwei-

ten Säule kompensieren. Dabei entstanden teilweise erst neuartige Probleme, die einer eingehenden Prüfung bedürfen.

Die erste Säule sollte die versteckte Altersarmut verhindern. Im Jahre der Einführung (2003) wurden 83.000 zusätzliche Leistungsbezieher registriert, die vorher aus Angst vor einer Belastung ihrer Kinder auf Sozialhilfe verzichtet haben, was dafür spricht, dass die Altersarmut offener zu Tage tritt. Seitdem sind die Leistungsbezieher der Grundsicherung auf über 682.000 Personen angestiegen (2003-2006 Wachstum 55 %, eigene Berechnungen, DLT 2007; Weber 2005). Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen sind häufiger von Altersarmut bedroht und auf die Grundsicherung im Alter angewiesen. Erwartungsgemäß sind Frauen und Migranten die häufigsten Bezieher. MigrantInnen sind davon besonders betroffen, weil sie häufig erst in der Mitte ihrer Erwerbsphase nach Deutschland kommen und allein deshalb geringere Beitragszeiten aufweisen als Deutsche. Die Grundsicherung kann, ebenso wie die Sozialhilfe, eine materielle Altersarmut verhindern. Stigmatisierungen und soziale Ausgrenzung – also soziale Armut – können nicht verhindert werden, weil die Vermögensverhältnisse offengelegt werden müssen und die Höhe des Existenzminimums kaum eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht (vgl. auch Köppe 2007: 176-178).

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Nachzüglern regulierter Wohlfahrtsmärkte (Köppe 2008). Nach einigen Startschwierigkeiten weist die dritte Säule aber hohe Wachstumsraten auf. Die Riester-Rente verzeichnete 2006 und 2007 über 2,5 Mio. Neuzugänge jährlich und erreichte Ende letzten Jahres erstmals die 10 Mio. Grenze. Die Versichertenquote erreicht aber noch nicht das angestrebte Niveau, um die Kürzungen der RV flächendeckend zu kompensieren (BMAS 2007).

Sozialstaatliche und wohlfahrtsmarktliche Altersvorsorge werden in dieser Diskussion immer als funktionale Äquivalente begriffen, was die jüngsten Entwicklungen nur bedingt belegen können. Die staatlichen Zuschüsse zur Riester-Rente sollen theoretisch eine progressive Umverteilung bewirken, so dass insbesondere Geringverdiener von der privaten Vorsorge profitieren (Stiftung Warentest 2004: 15). Faktisch schließen sogar erstaunlich viele Geringverdiener einen Riestervertrag ab, so dass die Riesterzuschüsse und -steuererleichterungen augenscheinlich die Zielgruppe erreichen (Stolz/Rieckhoff 2005; 2006). Die Abschlussquoten zeigen jedoch auch, dass die jüngeren Jahrgänge proportional mehr Verträge abschließen. Deren Einstiegsgehälter liegen eher unter dem Einkommensdurchschnitt, wodurch eine Verzerrung stattfindet. Detailliertere Untersuchungen müssten zeigen, ob sich das Muster höherer Abschlussquoten unter Geringverdienern je Kohorte wiederfindet oder ob die hohe Geringverdienerquote lediglich auf den jüngeren Jahrgängen beruht. Ebenso schließen Frauen häufiger Riesterverträge ab (55-57 %) und erreichen höhere Zulagenquoten als Männer, weil sie entweder geringere Beiträge entrichten oder die zusätzliche Kinderzulage erhalten

(Stolz/Rieckhoff 2006). Insgesamt ist auffällig, dass genau jene Bevölkerungsgruppen, die in der RV niedrigere Renten beziehen (Frauen, Ostdeutsche, Geringverdiener), überproportional Riesterverträge abschließen.⁴

Die häufigeren Riesterverträge in diesen Bevölkerungsgruppen zeugen von einer hohen Bereitschaft zur Vorsorge, ob sie auch von den Renditen profitieren, können wir aufgrund der bisherigen Daten nicht sagen. Bei der schwedischen Prämienrente wählen beispielsweise Geringverdiener und Frauen Anlagen mit geringerem Risiko, sie erzielen deshalb insgesamt geringere Renditen. Die Einkommensschere im Alter geht zwischen denjenigen, für die eine Riester-Rente ein entbehrlicher Bonus ist, und jenen, die auf die zusätzliche Absicherung angewiesen sind, auch aufgrund unterschiedlicher Renditeaussichten auseinander (Köhler 2004: 137-138).

Zudem ist wirtschaftlicher Analphabetismus (*financial illiteracy*) weit verbreitet. Viele BürgerInnen können die Notwendigkeit einer privaten Altersvorsorge nicht einschätzen bzw. wissen nicht, welche Anlageprodukte für sie geeignet sind. Eine Kooperation der Bundesregierung mit Volkshochschulen, der gesetzlichen Rentenversicherung, den Verbraucherzentralen und weiteren Partnern versucht diesen Missstand mit der Initiative „Altersvorsorge macht Schule“ zu beheben. An Volkshochschulen werden Basiskurse zur privaten Altersvorsorge angeboten (20 € Gebühr), in denen die TeilnehmerInnen lernen, ihren Vorsorgebedarf abzuschätzen. Die Initiative ist zunächst auf 18 Monate (Anfang 2007 bis Mitte 2008) angelegt und konnte im ersten Jahr fast 1.000 Kurse anbieten. Die komplexen Durchführungswege der Riester-Rente wurde damit zwar besser kommuniziert und erläutert, die Komplexität selbst, die u. a. zu der geringen Versichertenquote beiträgt, blieb aber erhalten. Jüngst wurde sogar ein weiterer Durchführungsweg implementiert (Bau-Riester⁵), der den Markt noch unübersichtlicher gestaltet.

Positive Weiterentwicklungen der Riester-Rente sind in der Novellierung von 2004 zu sehen, als die Zulassung der Produkte und die Durchführung vereinfacht wurden. In Bezug auf geschlechtergerechte Prämien ist die Einführung von Unisex-Tarifen hervorzuheben, weil die Riester-Rente für Frauen so viel attraktiver wurde und Geschlechterungleichheiten beseitigt wurden (Kopischke 2006). Die anfangs noch geschlechtsdifferenzierenden Tarife hatten jedoch keinen negativen Effekt auf die Vertragsabschlüsse von Frauen (s. o.), weil die Kinderzulagen einen Teil der höheren Prämien ausgleichen konnten.

Aus der Konstituierung von Mehrsäulensystemen resultiert ein dritter Aspekt, der bisher wenig Beachtung fand. Das Zusammenspiel der drei Säulen ist nur unzureichend abgestimmt. Die Anrechnung der Riesterleistungen auf die Grundsicherung wurde erst im letzten Jahr lebhaft und öffentlich

⁴ Abschlussquoten von Migranten liegen leider nicht vor.

⁵ Seit dem 1.1.2008 können Rücklagen aus Riesterverträgen zur Finanzierung von Wohneigentum verwendet werden (EigRentG 2008).

diskutiert (Steffen 2008). In der bisherigen Regelung werden Leistungen aus Riesterverträgen wie jedes andere Einkommen angerechnet, die eigene Sparleistung und der Konsumverzicht in der Vergangenheit werden nicht anerkannt. Insbesondere die Sparanstrengungen von Geringverdienern werden dadurch entwertet, weil sie trotz persönlicher Vorsorge keinen Vorteil gegenüber Nichtsparern besitzen. Den Anbietern der Riesterprodukte könnten dadurch unter den Geringverdienern Einnahmen einer beachtlichen Kundengruppe entgehen. In Großbritannien können wir beobachten, dass die Anbieter mehrheitlich für eine robuste Grundsicherung eintreten, weil damit ihre Marktchancen in diesem Marktsegment gewahrt bleiben (Marschallek 2007: 537).

Für die Weiterentwicklung und Zukunftsfähigkeit der deutschen Rentenversicherung müssen also Antworten auf den demographischen Wandel, Statusdifferenzierung und Geschlechterungleichheit gefunden werden. Im Zuge der letzten Reform sind zusätzliche Probleme aufgetaucht (Grundsicherung, Märkte, Abstimmung der Säulen), für die noch keine adäquaten Lösungen gefunden wurden. Im folgenden Abschnitt werden deshalb einige Reformoptionen vorgestellt, die sich teilweise auf Erfahrungen aus anderen Ländern stützen, die vor ähnlichen Problemen standen.

4. Therapie: Deutschland als Dauerpatient?

Welche notwendigen Therapien ergeben sich aus der vorangegangenen Diagnose? Welche Optionen stehen zur Verfügung?

(1) Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind je nach Finanzierungsverfahren sehr unterschiedlich, so dass ein austariertes Verhältnis von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren angestrebt werden sollte. Die komplette Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren ist allein deshalb schon untragbar, weil eine Generation doppelte Beiträge zahlen müsste, d. h. sowohl für die jetzigen Rentner als auch für den eigenen Kapitalstock. Das reformierte System hat einen angemessenen *Beitragsmix* von eins zu fünf: Wenn ein Euro in die private Vorsorge investiert wird, fließen fünf Euro in das Umlageverfahren. Durch eine erwartungsgemäß höhere Rendite der privaten Vorsorge wird sich der *Leistungsmix* zugunsten der Riester-Rente entwickeln. Die Reformen werden erst zum Ende der kritischen Jahre des demographischen Wandels (2030-2050) vollständig wirksam. Die Prognosen gehen davon aus, dass sich das Leistungsverhältnis erst nach 2040 zugunsten der Riester-Rente umdreht (eigene Berechnungen auf Basis von BMAS 2006a: 213).

Eine stärkere mittelfristige Entlastung der Rentenversicherung würde die Einbeziehung bisher nicht versicherter Bevölkerungsgruppen (Beamte, Selbstständige) bewirken (Kifmann 2001). Aus langfristigen Nachhaltigkeitsgründen wurde eine Ausweitung der Versicherten in Deutschland bisher immer kritisiert (Rürup 2003: 122-126), weil die neuen Beitragszahler nach einer rund 60-jährigen Transformationsphase ebenfalls zu Leistungsbeziehern werden. Allerdings würde eine Ausdehnung des Versichertenkreises in den demographisch kritischen Jahren wirksam werden, mittelfristig könnte also eine Bürgerversicherung zur Stabilisierung der Rentenversicherung beitragen.

Unabhängig von der finanziellen Stabilisierung würde die intragenerationelle Gerechtigkeit zunehmen, weil die Ungleichverteilung der Renditen abgebaut würde. Diskontinuierliche Erwerbsverläufe würden in einem universellen System besser abgedeckt. Die Statusdifferenzen und der Geschlechterbias des gegliederten Systems würden sukzessive abgebaut.

(2) Um implizite Geschlechterungleichheiten des Rentensystems zu reduzieren, eröffnen sich verschiedene Reformoptionen, z. B. Anrechnung von Kindererziehungszeiten, Verringerung von Statusunterschieden, Individualisierung usw. (Köppe 2007). Diese unterschiedlichen Stellschrauben könnten einzelne Frauen vor der Armutsfalle bewahren, eine universelle Absicherung würde die neue *Grundsicherung im Alter* aber nicht sicherstellen. Sie entspricht keiner eigenständigen Altersvorsorge, weshalb großer Reformbedarf besteht. Eine robuste steuerfinanzierte *Grundrente* ohne Bedarfsprüfung würde jedem Einwohner eine autonome Haushaltsführung im Alter – unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Status, Erwerbsverlauf oder Milieu – ermöglichen (Opielka 2004; Orloff 1993: 319-322). Frauen könnten unabhängig von einem Partner oder Familienangehörigen ein selbstbestimmtes Leben im Ruhestand verbringen. Die Grundrente sollte signifikant über dem Existenzminimum (inklusive Wohngeld) liegen, damit Stigmatisierungen vermieden werden. Die Weiterentwicklung der Grundsicherung zu einer Grundrente wäre zwar mit großen finanziellen Umwälzungen verbunden, sie könnten jedoch weitestgehend haushaltspolitisch kostenneutral umgesetzt werden (Kirner 2004). Der bisherige Bundeszuschuss zur RV kann für die Grundrente verwendet werden. Renten, die höher sind als die Grundrente, werden also ausschließlich aus dem Beitragsaufkommen finanziert. Ebenso ergibt sich für die RV ein größeres Einsparpotential (rund 20 %, Müller-Heine 1998: 23), weil die Hinterbliebenenrenten komplett gestrichen werden können. Hinterbliebene ohne eigenständige Leistungen aus der RV würden als Kompensation die Grundrente beziehen. Der Tod des Partners würde nicht mehr die Rente bestimmen, sondern die Grundrente und die eigenen Leistungen aus den anderen Säulen. Der Verwaltungsaufwand reduziert sich ebenfalls, wenn die Bedarfsprüfung entfällt und ermöglicht Effizienzgewinne zur Gegenfinanzierung.

Im letzten Jahr wurde intensiver die Einführung einer *Mindestrente* diskutiert. Der Unterschied besteht darin, dass nicht die Wohndauer bzw. Staatsbürgerschaft zu einer eigenständigen Alterssicherung berechtigt, sondern die Dauer der Versicherungsjahre. Wenn nach 25 Jahren Beitragszahlung (inklusive der Anrechnungszeiten) die Rente unter einem bestimmten Niveau liegt, soll die Rente automatisch auf einen Mindestsatz, der über dem Sozialhilfeniveau liegt, angehoben werden (Bohsem 2008).

Die Mindestrente hat den Vorteil des Beitragsbezuges. Rechtliche Ansprüche werden erworben, die stärker vor Leistungskürzungen und politischer Einflussnahme geschützt sind als steuerfinanzierte Leistungen ohne Beitragsbezug. Die ökonomischen Anreize einer Mindestrente sind, so die Verfechter des Modells, höher, weil längjährige Arbeit den Unterschied gegenüber der Grundsicherung bestimmt. Nachteile sind, dass die Grenzen der Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung weiter verwischen und das Äquivalenzprinzip der zweiten Säule geschwächt wird.

Um auch in einem Grundrentensystem genügend Anreize für eine erwerbsbasierte Rente zu setzen, kann das schwedische Modell als Vorbild angeführt werden (Sundén 2000: 10-11): Renten aus der dritten Säule werden nicht angerechnet, denn ein freiwilliger Konsumverzicht wird nur geübt, wenn auch später ein Mehrwert zu erwarten ist. Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung werden bis zur Hälfte der Grundrente komplett angerechnet, anschließend erhöht sich die gesamte Rente bereits anteilig, bis die eigene Rente die Grundsicherung übersteigt. Auf diese Weise bleibt das Versicherungsprinzip anteilig gewahrt und erhöht die Akzeptanz unter den BürgerInnen, deren Rente im Grenzbereich von Grundrente und ausreichender eigener Rentenanwartschaft liegt.

(3) Welche Reformbedarfe und -optionen eröffnen sich nun für die Riester-Rente? Die Riester-Rente soll, wie schon erwähnt die Finanzierungsengpässe des demographischen Wandels ausgleichen und individualisieren. Das Riestersystem ist mit zwei Hauptproblemen konfrontiert: einerseits einer insgesamt noch geringen Versichertenquote und andererseits finanziellem Analphabetismus. Daraus ergeben sich zwei sehr unterschiedliche Reformoptionen: Entweder die Riester-Rente wird zu einer Zwangsversicherung oder die freiwillige Riester-Rente wird stark entbürokratisiert und vereinfacht, ein Pfändungsschutz wird implementiert und eine unabhängige Informationsinstanz wird gegründet.

Option eins würde das Problem der geringen Versichertenquote beseitigen. Wenn alle BürgerInnen verpflichtet sind, einen Riestervertrag abzuschließen, ist außerdem keine Bevölkerungsgruppe mehr benachteiligt. Im Umkehrschluss können dadurch die Zuschüsse entfallen, weil keine Anreize zum Abschluss eines Vertrages mehr nötig sind. In Ergänzung zur zweiten Säule können die Versicherten entscheiden, welches Anlagerisiko sie eingehen wollen. Eine zentrale Behörde könnte die Konten verwalten und kontrol-

lieren, ob die Versicherungspflicht eingehalten wird. Die zentrale Verwaltung der Anlagesummen ist häufig kostengünstiger, wodurch die Verwaltungskosten stark sinken würden. Bereits kleinere Einsparungen der Verwaltungskosten (1-2 Prozent) können durch den Zinseszinsseffekt bis zu 20 Prozent der Kapitalsumme ausmachen. Eine zentrale Behörde hätte also durchaus ökonomische Vorteile aus der Sicht der Versicherten.

Wenn die Freiwilligkeit beibehalten wird (das realistischere Szenario), können dennoch verschiedene Maßnahmen die Versichertenquote erhöhen. Zunächst sei an die fehlende Abstimmung der drei Säulen erinnert. Der erwähnte Pfändungsschutz wäre ein wichtiger Anreiz, zusätzlich privat vorzusorgen.

Das relativ komplexe Verfahren und mannigfaltige Vorsorgewege erhöhen die Hürde, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Einfachere Regulierung und weniger komplexe Durchführungswege würden die Riesterprodukte attraktiver gestalten. Einige wenige Regeln können gleichwohl auch sozialpolitisch eine große Wirkung entfalten, wie Unisex-Tarife oder Beitragsgarantien. Einfachere Verfahren würden zusätzlich die Verwaltungskosten senken. Aus dem britischen Fall wissen wir, dass bei zu komplexen Regelungen auch die Anbieter von dem Marktsegment abgeschreckt werden (Marschallek 2007). Eine detailreiche Regulierung ist also weder für die Anbieter noch für Kunden attraktiv.

Die bisherige Rechtslage begünstigt einseitig die Anbieter, weil sie fusionieren können. Den Versicherten sollte auch ermöglicht werden, Kollektivverträge abzuschließen, um die Verwaltungskosten zu senken. Denkbar wären Verträge mit den Gewerkschaften, die ihre Marktmacht einsetzen, um möglichst geringe Verwaltungsgebühren und eine möglichst hohe Rendite auf dem Markt zu erzielen.

Der Riestervorsorgemarkt erweist sich bisher als sehr unübersichtlich und intransparent, gepaart mit finanziellem Analphabetismus der potentiellen Kunden. Eine kompetentere Aufsichtsbehörde sollte nicht nur die Rechtmäßigkeit der Verträge prüfen, sondern auch deren Wirtschaftlichkeit vergleichen und bewerten. Ob dies unter dem Dach der BaFin, der Stiftung Warentest, der Verbraucherzentralen oder einer neuen Behörde erfolgen sollte, ist unerheblich, Hauptsache die Verbraucherinformationen sind verständlich und leicht zugänglich. Eine Kombination aus individueller Vorsorgekompetenz („Vorsorge macht Schule“, Wirtschaftsunterricht in Schulen, etc.) und allgemeiner Markttransparenz (Vergleiche, Informationspflichten der Anbieter, Werberichtlinien) würde zu einem funktionierenden Markt führen, der auch von der Bevölkerung angenommen wird.

5. Schlussbemerkungen

Alle Therapieansätze haben eines gemein, sie sind langfristige Vorschläge, die einen strukturellen Systemwandel nahelegen. Das deutsche Alterssicherungssystem würde in diesem Reformprozess einer langwierigen Therapie unterzogen, weil die Vorschläge nur sukzessive eingeführt werden können, um die bestehenden Rentenansprüche nicht zu entwerten. Der einzuschlagende Weg sollte die chronischen Leiden möglichst kurativ beseitigen, um das Alterssicherungssystem zukunftsfähig auszurichten.

Die Diagnose konnte zeigen, mit welchen grundsätzlichen Problemen die Altersvorsorge derzeit konfrontiert ist. Die Hauptprobleme sind der demographische Wandel, veränderte Erwerbsverläufe, implizite institutionalisierte Geschlechterungleichheiten, inadäquate Grundsicherung und ungeschützte Altersvorsorgemärkte. Anhand eines idealtypischen Fünf-Säulen-Modells konnten aber einige Reformoptionen und Therapiemöglichkeiten aufgezeigt werden. Die erste Säule sollte zu einer steuerfinanzierten Grundrente ausgebaut werden und die zweite Säule zu einer universellen Bürgerversicherung ausgedehnt werden. Für die dritte Säule (Wohlfahrtsmärkte) ergeben sich zwei Optionen, entweder eine Pflichtversicherung oder einfachere Regulierung und größere Transparenz. Das Gleiche gilt für die Säulen vier bis fünf, die nur begrenzt in die Analyse einbezogen wurden, weil sie nicht zum sozialpolitischen Kern der deutschen Altersvorsorge gehören.

Insgesamt sollten die einzelnen Säulen besser aufeinander abgestimmt werden. Ein konsistentes System scheint zunächst wenig wahrscheinlich, weil die 120-jährige Geschichte viel Ballast mit sich bringt, der nicht von heute auf morgen abgeschüttelt werden kann. Die Ausarbeitung eines idealtypischen Konzeptes sprengt darüber hinaus den Rahmen dieses Beitrages.

Schließlich wäre noch anzufügen, dass Rentenpolitik die klassische nachsorgende Sozialpolitik widerspiegelt. Sie verhindert Investitionen in die Zukunft, wie beispielsweise präventiv wirkende Bildungspolitik. Rentenpolitik kann Marktungleichheiten ausgleichen, jedoch nicht ursächlich bekämpfen (Allmendinger/Leibfried 2003: 64). Wenn wir also vom „Stand“ und den „Perspektiven“ der Rentenpolitik sprechen, sollten wir nicht aus den Augen verlieren, dass Renten zwar den größten sozialpolitischen Haushaltsposten stellen und ein wichtiges Instrument zur Armutsvermeidung darstellen, einer modernen vorsorgenden Sozialpolitik jedoch zuwiderlaufen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2003): Education and the welfare state: the four worlds of competence production. *Journal of European Social Policy* 13, 1, S. 63-81.
- Bäcker, Gerhard (2003): Die Frage nach der Generationengerechtigkeit: Die Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung. In: VDR (Hrsg.): *Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung. Jahrestagung des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung (FNA) am 4. und 5. Dezember 2003 in Erfurt*. Bad Homburg: wdv, S. 12-31.
- Bauchmüller, Michael (2005): Rentenkasse fehlt eine halbe Milliarde Euro. *Süddeutsche Zeitung* 27.06.2005, S. 19.
- Berner, Frank (2004): Wohlfahrtsmarkt und wohlfahrtsstaatliches Arrangement. Marktstrukturen und sozialstaatliche Einbettung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland. Bielefeld: Universität Bielefeld, Regina Arbeitspapier Nr. 6.
- Berner, Frank (2007): Der entgrenzte Sozialstaat. Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen. Bielefeld: Manuskript der Dissertation.
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006a): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005 gemäß § 154 Abs. 2 SGB IV (Alterssicherungsbericht 2005). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006b): Gesetze zur sozialen Sicherheit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Download unter: <http://db03.bmas.de/Gesetze/gesetze.htm> (Zugriff am 01.07.2008).
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Entwicklung der privaten Altersvorsorge. Download unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/24342/property=pdf/riester_rente_entwicklung_tabelle_stand_IV_2007.pdf (Zugriff am 31.12.2007).
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005): Nationaler Strategiebericht Alterssicherung 2005. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Bohsem, Guido (2008): Milliarden gegen Altersarmut. Gewerkschaften wollen Mini-Renten aufstocken. *Süddeutsche Zeitung* 15.05.2008, S. 5.
- Bohsem, Guido/Brössler, Daniel (2008): Gerangel um die Rente mit 67. *Süddeutsche Zeitung* 30.06.2008, S. 5.
- Bonoli, Giuliano (2000): The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano (2003): Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics* 35, 4, S. 399-416.
- Börsch-Supan, Axel H. (2001): Six Countries – And No Pension System Alike. In: Börsch-Supan, A. H./Miegel, M. (Hrsg.): *Pension reform in six countries. What can we learn from each other?* Berlin: Springer, S. 1-12.

- Büning, Constanze (2007): The Impact Of Social Policy Arrangements and Personal Characteristics on the Private Provision Behaviour. A Comparison of Great Britain and Germany. A first theoretical positioning. Erkrner: FNA-Graduiertenkolloquium 2007, 22/23. Februar. Download unter: http://forschung.deutscherentenversicherung.de/ForschPortalWeb/ressource?key=main_fna_beitrag_gk_2007_buening (Zugriff am 24.02.2008).
- Destatis, Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.) (2004): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- DLT, Deutscher Landkreistag (2007): Landkreise dürfen bei der Grundsicherung im Alter nicht wie bei Hartz IV auf steigenden Kosten sitzen bleiben. Zahl der Grundsicherungsempfänger steigt auf fast 700.000. Der Landkreis 77, 12, S. 599-600.
- EC, European Commission (Hrsg.) (2006): Report on equality between women and men, 2006. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- EigRentG (2008): Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG). BT -DRS 16/8869, am 20.06.2008 vom BT verabschiedet.
- Greve, Bent (2007): Occupational Welfare. Winners and Losers. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heiss, Florian (2003): Wie groß soll die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein? Discussion Paper Series Nr. 33-03. Mannheim: MEA - Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel.
- Hinrichs, Karl (1999): Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern. Deutschland im internationalen Vergleich. WeltTrends 7, 24, S. 7-28.
- Kifmann, Mathias (2001): Langfristige Folgen einer Einbeziehung der Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. DIW Diskussionspapier Nr. 251. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Kirner, Ellen (2004): Zu Fragen der Finanzierbarkeit einer Grundrente für das Alter. In: Opielka, M. (Hrsg.): *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*. Opladen: VS, S. 61-97.
- Köhler, Peter A. (2004): Schweden 2004 - Die Fortschreibung der Reform. Die Angestellten-Versicherung 51, 3, S. 135-141.
- Kopischke, Ines (2006): Staat und private Altersvorsorge. Entscheidungsprozesse und Debatten zu "Unisex-Tarifen" in der Politik der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland (Diplomarbeit). Bielefeld: Universität Bielefeld, Regina Arbeitspapier Nr. 11a.
- Köppe, Stephan (2007): Mainstreamkonvergenz und Geschlechterdifferenz. Die deutsche und schwedische Rentenreform im Vergleich. Zeitschrift für Sozialreform 53, 2, S. 165-190.
- Köppe, Stephan (2008): Pioniere und Nachzügler der Sozialpolitik: Die Geschichte einer komplementären Entstehung. ZeS report 13, 1, S. 13-16.

- Leisering, Lutz (2005): From Redistribution to Regulation. Regulating Private Old-Age Pensions as a New Challenge in Ageing Societies. Bielefeld: Universität Bielefeld, Regina Arbeitspapier Nr. 3.
- Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Albrecht, G. (Hrsg.): *Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, 18. und 19. April 1952*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 39-76.
- Manow, Philip (2000): Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte. In: Fisch, S./Haerendel, U. (Hrsg.): *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 145-168.
- Marschallek, Christian (2007): Regulierung als Risiko, Koordinierung als Problem. Staat und Alterssicherung in Großbritannien. Deutsche Rentenversicherung 62, 8-9, S. 529-541.
- Müller-Heine, Karin (1998): Frauenspezifische Aspekte der Rentenpolitik. Arbeit und Sozialpolitik 52, 5-6, S. 15-28.
- Nullmeier, Frank (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik. Zeitschrift für Sozialreform 47, 6, S. 645-667.
- OECD (2006): Population and labour force statistics Vol 2006 release 01. Paris: OECD.
- OECD (2007): Social Expenditure Database (SOCX 2004). Paris: OECD.
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2004): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Opladen: VS.
- Orloff, Ann Shola (1993): Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. American Sociological Review 58, 3, S. 303-328.
- Renten Anpassung (2008): Gesetz zur Renten Anpassung 2008. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr. 33, S. 1427-1447.
- Rürup, Bert (Hrsg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Scherman, Karl Gustaf (1999): The Swedish pension reform. Geneva: Social Security Department, International Labour Office.
- Schmeisser, Wilhelm/Bischoff, Birgit (2003): Neustrukturierung der drei Säulen des Alterssicherungssystems in Deutschland - im Spiegel einer länderübergreifenden Betrachtung. München: Hampp.
- Steffen, Johannes (2008): Grundsicherung im Alter und die »Riester«-Rente. Arbeitnehmerkammer Bremen. Download unter: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/01_aktuell/ticker/2008/2008_01_28_Grusi%20und%20Riester-Rente.pdf (Zugriff am 08.02.2008).
- Stiftung Warentest (2004): Private Altersvorsorge. Gezielt absichern in jeder Lebensphase. Berlin: Stiftung Warentest.
- Stolz, Ulrich/Rieckhoff, Christian (2005): Aktuelle Ergebnisse der zulagengeförderten Altersvorsorge. Erste statistische Auswertungen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen. Die Angestellten-Versicherung 52, 9, S. 409-416.

- Stolz, Ulrich/Rieckhoff, Christian (2006): Zulagenzahlung der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen – Auswertungen für das Beitragsjahr 2003. RVaktuell 53, 8, S. 306-313.
- Sundén, Annika (2000): How will Sweden's new pension system work? Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Titmuss, Richard M. (1963 [1956]): The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity. In: Titmuss, R. M. (Hrsg.): *Essays on 'The Welfare State'*. London: Unwin, S. 34-55.
- Weber, Tim (2005): Erste Ergebnisse der Statistiken über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. *Wirtschaft und Statistik* 2005, 4, S. 382-387.
- World Bank, International Bank for Reconstruction and Development (Hrsg.) (1994): *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press.

Eine Beurteilung des deutschen Gesundheitssystems und aktuelle politische Reformansätze

Per Hedde

1. Einleitung

Während der vergangenen 40 Jahre wurden insgesamt 43 gesundheitspolitische Gesetzesinitiativen und -reformen verabschiedet. Trotz oder wegen dieses Reformeifers steht das deutsche Gesundheitssystem unter medialer und wissenschaftlicher Dauerkritik. Hauptkritikpunkte sind steigende Ausgaben, strukturelle Fehlsteuerungen des Systems sowie sozial und ökonomisch bedingte Unterschiede beim Zugang zu Gesundheitsleistungen. Im Sommer 2006 kamen heftige Proteste der Leistungserbringer hinzu. Die verschiedenen Ärzteverbände forderten unter anderem eine angemessene Vergütung der erbrachten Leistungen, den Abbau von Überstunden, eine intensiviertere Mitsprache bei den Verhandlungen zur Gesundheitsreform und weniger Bürokratie im Berufsalltag.

Vor dem Hintergrund der einschneidenden sozialpolitischen Veränderungen der vergangenen zehn Jahre und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Konflikte wurden die Autoren des vorliegenden Sammelbands aufgefordert, sozialwissenschaftliche „Diagnosen“ der betroffenen Politikfelder durchzuführen sowie aktuelle politische Reformansätze vorzustellen und zu diskutieren. Da Diagnosen üblicherweise in der Medizin immer dann durchgeführt werden, wenn eine Erkrankung vermutet wird oder das Wohlbefinden eines Individuums eingeschränkt ist, sollte eine sozialwissenschaftliche „Diagnose“ der deutschen Gesundheitspolitik im übertragenen Sinn somit dazu dienen, ernstzunehmende Fehlentwicklungen zu erkennen, die mittels geeigneter „Therapien“ bzw. Reformen bekämpft werden könnten. Doch so, wie es in Bezug auf ein menschliches Individuum kaum möglich ist, eine endgültige Abgrenzung zwischen „gesund“ und „krank“ vorzunehmen (da dieser Zustand nicht zuletzt von der subjektiven Wahrnehmung des Betroffenen abhängig ist), wird auch eine Diagnose der Gesundheitspolitik keine eindeutige Aussage zum aktuellen Zustand geben können. Zu unterschiedlich sind die ideologisch bedingten Vorstellungen davon, was Gesundheitspolitik leisten soll. Besonderes Gewicht kommt bei der Beurteilung des Erfolges oder Misserfolges der Gesundheitspolitik der Frage zu, welche Verantwortung dem Staat (und den entsprechenden staatlichen und semi-

Andrea Gawrich
Wilhelm Knelangen
Jana Windwehr (Hrsg.)

Sozialer Staat – soziale Gesellschaft?
Stand und Perspektiven deutscher und
europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills, MI 2009

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.
© 2009 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-203-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Druck: paper & tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Sozialer Staat, soziale Gesellschaft? <i>Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen</i>	7
Teil I: Rahmenbedingungen und Krise des Sozialstaats	17
Historische Entwicklungspfade deutscher Sozialstaatlichkeit <i>Anja Kruke</i>	19
Zwischen Prekarität und sozialer Gerechtigkeit: Der Wandel der deutschen Gesellschaftsstruktur <i>Michael Vester</i>	41
Implikationen des demographischen Wandels für die sozialen Sicherungssysteme <i>Wolfgang Schroeder/Arijana Neumann</i>	93
Teil II: Elemente deutscher Sozialpolitik	115
Herausforderungen der Rentenpolitik <i>Stephan Köppe</i>	117
Eine Beurteilung des deutschen Gesundheitssystems und aktuelle politische Reformansätze <i>Per Hedde</i>	137
Zum Paradigmenwechsel in der Familienpolitik <i>Jörg Althammer</i>	157
Bildungs- und Jugendpolitik <i>Tanja Betz/Thomas Rauschenbach</i>	169
Teil III: Sozialstaatlichkeit in West-, Ost- und EU-Europa	189
Das nordische Sozialmodell – Erfolgsgeschichte oder Anachronismus? <i>Jana Windwehr</i>	191

Varianz statt Typenbildung – die Transformation der Wohlfahrtspolitiken in Mittelosteuropa <i>Björn Hacker</i>	209
Sozialpolitik im postsowjetischen Raum – Korrektiv der Systemtransformation oder neues Sozialstaatsmodell? <i>Anja Franke</i>	231
Die europäischen Perspektiven des Wohlfahrtsstaates <i>Klaus Busch</i>	253
Geschlechterverhältnisse, Sozialstaat und die Europäische Union <i>Uta Klein</i>	281
Autorenverzeichnis	304

Einleitung: Sozialer Staat, soziale Gesellschaft?

Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen

Der Sozialstaat ist seit seinen Anfängen ein umstrittenes Projekt (Ritter 1991; Eichenhofer 2007). Deshalb ist es kein Zufall, dass dem Für und Wider sozialpolitischer Maßnahmen in Programm und Regierungspraxis politischer Parteien traditionell eine hervorgehobene Bedeutung zukommt. Die Positionierung zur sozialen Ordnung, zur Verteilung des gesellschaftlichen Einkommens und zur Struktur der sozialen Sicherung ist ein zentraler Faktor für die Identität von Parteien (Seeleib-Kaiser u.a. 2008). Umgekehrt beurteilen Wählerinnen und Wähler die Angebote der politischen Lager nicht zuletzt nach ihren sozialpolitischen Profilen. Dass seit einigen Jahren in Deutschland und in vielen anderen Ländern über Reformen der Alterssicherung, der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung kontrovers diskutiert wird, ist deshalb zunächst wenig überraschend. Im Unterschied zu früheren Debatten scheinen aber inzwischen die Grundlagen des Sozialstaates insgesamt zur Disposition zu stehen. Die Vielfalt der Schlagworte, Attribute und Begriffe, mit denen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung wie in der wissenschaftlichen Analyse versucht wird, die jüngeren Entwicklungen in diesem Politikbereich einzufangen, zeigen dies an. Längst ist die „Krise des Sozialstaats“ zur Standardformel geworden, die Forderungen nach einem – je nach Standort – Um-, Aus-, Rück- oder Neubau in der Sozialpolitik einleitet. In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird beispielsweise ein Wandel „vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat“ (Nullmeier/Rüb 1993) diagnostiziert, wohingegen andere einen Übergang „vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat“ (Heinze u.a. 1999), einen Weg zur „Ökonomisierung und Entgrenzung“ (Evers/Heinze 2008) oder eine Tendenz vom fürsorgenden zum „aktivierenden Sozialstaat“ (Mezger/West 2000) ausmachen. Während einerseits das Bild einer „Teilhabegesellschaft“ als „Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates“ (Grözinger u.a. 2006) entworfen wird, ist andererseits von einer „Neuerfindung des Sozialen“ im „flexiblen Kapitalismus“ (Lessenich 2008) die Rede.

So unterschiedlich die politischen und analytischen Perspektiven auf den Sozialstaat auch sind, so offensichtlich ist doch, dass zumindest in den westlichen Demokratien über die Tatsache eines tief greifenden Wandels der Grundlagen sozialpolitischen Handelns weitgehende Einigkeit herrscht. Die