

# **FiO**

**Forschungsinstitut für Ordnungspolitik**

## **Die Gesetzliche Rentenversicherung - Trotz Reform in der Krise**

Ergebnisse empirischer Untersuchungen  
zur Reformbereitschaft und Reformfähigkeit in  
der Bundesrepublik Deutschland

Arbeitspapier Nr. 5

Köln, im Februar 1998

## **Geringfügige Korrekturen innerhalb des bestehenden Rentensystems greifen zu kurz**

Die Altersvorsorge ist nicht erst seit der im Dezember 1997 verabschiedeten Rentenreform ein kontrovers diskutiertes Thema. Die stetig wachsende Beitragsbelastung von Unternehmen und Arbeitnehmern sowie die sinkende Zahl der Beitragszahler bei zugleich steigender Zahl der Leistungsempfänger sind nur zwei Aspekte, die an einer dauerhaften Finanzierbarkeit der Rentenversicherung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung zweifeln lassen. Es mehren sich die Stimmen, die eine grundlegende Reform der Alterssicherung fordern. Das Forschungsinstitut für Ordnungspolitik (FiO) in Köln hat in verschiedenen Umfragen - im März 1996,<sup>1</sup> im Februar 1997<sup>2</sup> und zuletzt im November 1997 - gezeigt, daß grundlegende Reformen von der Bevölkerung gefordert werden und unter bestimmten Voraussetzungen auf breite Zustimmung stoßen. Im politischen Prozeß hatten umfassende Reformvorstöße jedoch bislang wenig Chancen auf Erfolg.

Statt einer grundlegenden Reformierung des Rentenversicherungssystems beschränken sich die politisch Verantwortlichen bislang lediglich auf Korrekturen innerhalb des bestehenden Systems. Diese Korrekturen führen jedoch offensichtlich nicht zu einer dauerhaften Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, sondern bewirken nur eine zeitliche Verschiebung der Probleme. Der Beitragssatz steigt scheinbar unaufhaltsam. Der zu Beginn dieses Jahres drohende Sprung auf die psychologisch wichtige Signalmarke von 21% löste ein hohes Maß an öffentlicher Empörung aus, so daß sich die Politik zur Verhinderung dieses Anstiegs auf eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zum 1. April 1998 einigte. Diese und die anderen im Rahmen der sogenannten Rentenreform verabschiedeten Maßnahmen stellen die bislang letzten Versuche einer Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung dar. Der dauerhafte Erfolg muß auch in diesen Fällen bezweifelt werden.

## **Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Gesetzliche Rentenversicherung**

Die Politik ignoriert die grundlegende Reformnotwendigkeit der Alterssicherung bislang weitgehend und geht vielfach davon aus, daß die Bevölkerung grundsätzlich reformunwillig ist. Während auf politischer Ebene damit ein Reformstau entstanden ist, wird von den Betroffenen die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung bezweifelt und die grundlegende Reformnotwendigkeit wahrgenommen. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung hat das Vertrauen in die gesetzliche Rente als ausreichende Altersabsicherung weitgehend verloren: Bereits im Jahre 1996 gingen laut FiO-Umfrage 75,9% der Bevölkerung davon aus, daß die Höhe der gesetzlichen Rente in Zukunft nicht zum Leben ausreichen wird.

---

<sup>1</sup> Die Umfrage erfolgte im Rahmen der Studie „Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung“. Die Ergebnisse dieser Studie wurden in Band 3 der Schriftenreihe zur Ordnungspolitik veröffentlicht: *Wilga Föste, Peter Janßen: Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung; Bonn: Europa Union Verlag 1997.*

<sup>2</sup> Die Ergebnisse dieser Umfrage liegen als Arbeitspapier Nr. 2 vor und können beim Forschungsinstitut für Ordnungspolitik angefordert werden.

In einer Umfrage zu Beginn des Jahres 1997 zum damaligen Reformentwurf der Rentenkommision bezweifelten erneut 77% der Befragten, daß die Rente in Zukunft den Lebensabend sichern wird. Insbesondere in den jüngeren Altersgruppen sind die Zweifel an der Sicherheit der gesetzlichen Rente besonders ausgeprägt: In der Gruppe der 18-24jährigen lag dieser Anteil Anfang 1997 bei 88%, bei den 25-29jährigen bei 84% und bei den 30-44jährigen sogar bei 89%. Die grundsätzliche Reformnotwendigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung wird demnach von der Bevölkerung seit längerem deutlich erkannt.

### **Rentenpolitik als Katalog unzureichender Reformmaßnahmen**

Die bisher umgesetzten und für die nähere Zukunft diskutierten Reformvorhaben setzen zumeist an folgenden Punkten an: Versicherungsfremde Leistungen - d.h. Leistungen, denen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen wie z.B. Rentenzahlungen an Kriegsopfer, Aus- und Übersiedler oder die Anrechnung von Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten - sollen stärker als bisher aus Steuermitteln finanziert werden. Außerdem soll das Beitragsaufkommen erhöht werden, indem mehr Beschäftigungsverhältnisse in die Beitragspflicht einbezogen werden. Zu nennen ist hier vor allem die Diskussion um die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (620-DM-Jobs) und um die sogenannten Scheinselbständigen. Schließlich verspricht man sich von der langfristigen Kürzung der Leistungen, sei es durch eine Senkung des Rentenniveaus oder eine Heraufsetzung der Altersgrenze, zumindest eine Verlangsamung des Beitragssatzanstieges.

### **Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen als kleinster gemeinsamer Nenner**

Unter den genannten Reformvorstößen erscheint die Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen am wenigsten umstritten. Weitgehend unbestritten ist, daß sich eine durch die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen erzielte Entlastung der Rentenkassen und die damit verbundene Beitragsentlastung positiv auf die Beschäftigung auswirken kann. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es ohnehin gerechtfertigt, Aufgaben, die im gesamtstaatlichen Interesse liegen, auch aus allgemeinen Haushaltsmitteln, also aus Steuern zu finanzieren - wengleich das Bundessozialgericht kürzlich entschieden hat, daß die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch die Beitragszahler der Gesetzlichen Rentenversicherung bis zu einem gewissen Grad hinzunehmen ist. Die Auslagerung versicherungsfremder Leistungen stößt nicht nur in der Politik, sondern auch in der Bevölkerung auf breite Zustimmung: 78,1% der Befragten befürworteten in der FiO-Umfrage 1996 die Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen.

Die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen greift jedoch vor allem im Hinblick auf die Gesamtbelastung der Volkswirtschaft mit Steuern und Abgaben zu kurz. Die Beitragsfinanzierung wird lediglich durch einen höheren Anteil steuerfinanzierter Leistungen ersetzt. Die zur Finanzierung des höheren Bundeszuschusses beschlossene Erhöhung der Mehrwertsteuer macht deutlich, daß sich die bisherige Steuern- und Abgabenquote nicht verändern wird. Die Entlastung der Versicherten und der Unternehmen durch die Absenkung der Beiträge wird durch die Mehrwertsteuererhöhung größtenteils wieder aufgezehrt. Auch in den Augen der Bevölkerung stößt eine Mehrwertsteuererhöhung auf breiten Widerstand. So sprachen sich bereits in der FiO-Umfrage 1996 mehr als zwei Drittel der Befragten gegen eine Steuererhöhung zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus. Die gesamte Steuer- und Abgabenbelastung wird von den Betroffenen offenbar als zu hoch empfunden, so daß eine Kompensation möglicher Beitragssatzsenkungen durch die Erhöhung indirekter Steuern eindeutig zurückgewiesen wird.

### **Die Ausweitung der Versicherungspflicht läuft ins Leere**

Zur Entlastung der Gesetzlichen Rentenversicherung wird außerdem immer wieder gefordert, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse - die sogenannten 620-DM-Jobs - in die Versicherungspflicht einzubeziehen. Ebenso sollen die Scheinselbständigen in die Versicherungspflicht eingebunden werden. Deren scheinbare unternehmerische Selbständigkeit dient meist dazu, die Sozialversicherungspflicht zu umgehen. Durch die Ausweitung der Versicherungspflicht soll das Beitragsaufkommen erhöht und somit die Rentenkasse gefüllt werden. Dieses Vorhaben erweist sich jedoch bei genauerem Hinsehen als Trugschluß. Zumeist wird übersehen, daß die zusätzlich in die Versicherungspflicht eingebundenen Personen zum Teil umfangreiche Leistungsansprüche erwerben. Den kurzfristigen Mehreinnahmen durch zusätzliche Beiträge stehen hierdurch langfristig höhere Leistungsausgaben gegenüber, durch die in Zukunft zusätzliche und in der Höhe unverhältnismäßige Lasten für die Rentenversicherung entstehen. Aus diesem Grunde sprechen sich sogar die Rentenversicherungsträger gegen diesen Vorschlag aus.

### **Senkung des Rentenniveaus: Falscher Schritt in die richtige Richtung**

Die mit der Rentenreform 1999 in Kraft tretende schrittweise Absenkung des Rentenniveaus von derzeit 70% auf 64% des durchschnittlichen Lebenseinkommens soll dazu beitragen, daß die aus der demographischen Entwicklung resultierenden Belastungen für die Rentenversicherung zwischen der alten und der jungen Generation aufgeteilt werden. Durch die Einführung einer demographischen Komponente in die Rentenformel wird sichergestellt, daß die steigende Lebenserwartung zu einer geringeren Rentenanpassung führt. Ein Anstieg der Beiträge und die damit einhergehende zunehmende Belastung der erwerbstätigen Generation soll auf diese Weise gebremst werden. Eine dauerhafte Stabilisierung der Beiträge wird durch

diese Maßnahme jedoch nicht gewährleistet. Sogar nach Schätzungen der Bundesregierung wird der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung trotz dieser Maßnahme bis zum Jahre 2030 auf 22,6% steigen. Die FiO-Umfrage zu Beginn des Jahres 1997 hat gezeigt, daß rund zwei Drittel der Bevölkerung eine solche Absenkung des Rentenniveaus auf 64% nicht für geeignet halten, um die Rentenversicherung langfristig zu stabilisieren. Die schrittweise Absenkung des Rentenniveaus erweist sich damit als zaghafte Reformmaßnahme, die zwar tendenziell in die richtige Richtung weist, letztlich jedoch unzureichend ist.

### **Grundlegende Reformen werden akzeptiert**

Allen bisher genannten Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie die systemimmanenten Schwächen der Gesetzlichen Rentenversicherung in ihrer bestehenden Form verkennen und diese für die Zukunft fortschreiben. Die Rentenversicherung bedarf grundlegender Reformen, wenn ihre Funktionsfähigkeit auf Dauer gesichert werden soll. Die Alterssicherung muß für die Zukunft auf ein zuverlässiges Fundament gestellt und die Beitragssatzentwicklung stabilisiert werden, um die Beitragsbelastung des Faktors Arbeit zu senken und die jüngere Generation nicht übermäßig mit den Kosten der Alterssicherung zu belasten. Genauso wichtig ist es insbesondere für die jüngeren Beitragszahler, bereits heute verlässliche Aussagen über Höhe, Sicherheit und Finanzierung ihrer Altersrente zu erhalten. Ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Bürger die Eigenvorsorgemaßnahmen ergreifen können, die ihren individuellen Vorstellungen entsprechen. So waren laut FiO-Umfrage bereits im Jahre 1996 77,9% der Bevölkerung der Meinung, daß es sinnvoll ist, neben der Gesetzlichen Rentenversicherung privat für das Alter vorzusorgen. Offensichtlich wird die Gesetzliche Rentenversicherung von der überwiegenden Mehrheit der Betroffenen nur noch als eine Art Grundsicherung angesehen.

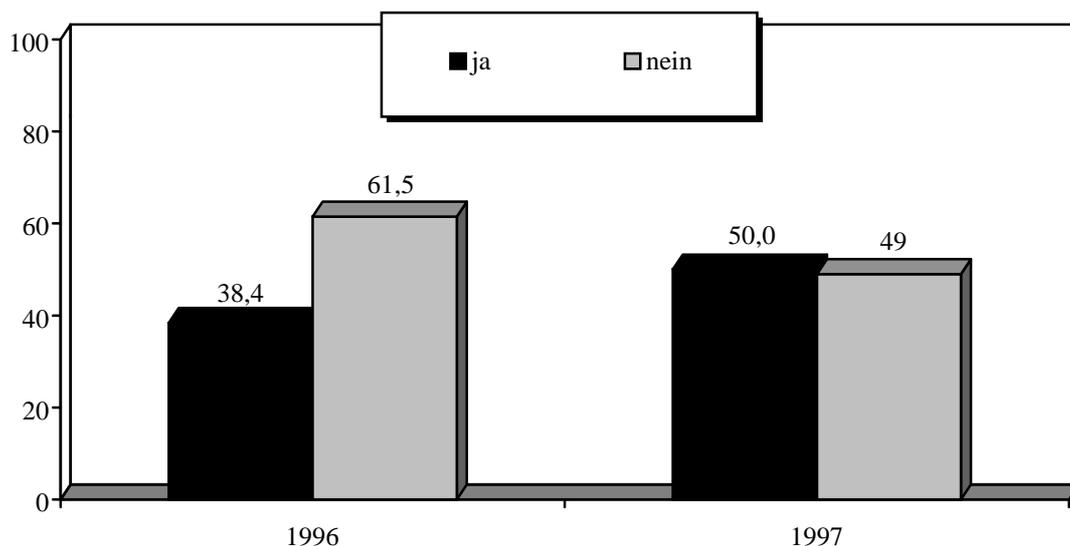
### **Beitragsfinanzierte Grundsicherung als ordnungspolitisch konsistentes Konzept**

Um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig sichern und finanzieren zu können, ist ein ordnungspolitisch grundlegendes, konsistentes Konzept notwendig. Grundsätzlich sind Leistungseinschränkungen dann nicht zu rechtfertigen, wenn sie von steigenden Beitragslasten begleitet werden: Leistungseinschränkungen erfordern eine höhere Eigenvorsorge bei der sozialen Absicherung, die jedoch nur dann möglich ist, wenn durch eine deutliche Beitragsentlastung der finanzielle Spielraum des einzelnen erhöht wird. Eine konsequente Senkung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung könnte mit dem Modell einer beitragsfinanzierten Grundsicherung umgesetzt werden. Grundidee eines solchen Modells ist es, die Leistungen der Rentenversicherung auf das Niveau einer grundlegenden Absicherung zu verringern, die dann aus erheblich geringeren Beiträgen finanziert werden könnte. Eine darüber hinausgehende Absicherung bliebe der Entscheidung jedes einzelnen

überlassen und könnte mit den frei werdenden Mitteln aus der Beitragssenkung finanziert werden.

Die Umfrageergebnisse des FiO zeigen, daß die Akzeptanz einer beitragsfinanzierten Grundsicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung zunimmt: Im März 1996 wurde eine beitragsfinanzierte Grundsicherung in der Rentenversicherung von 38,4% der Befragten befürwortet, wobei die Akzeptanz bei den 18-24jährigen mit 47,2% am größten war. Zu Beginn des Jahres 1997 befürworteten bereits 50% der Befragten die Beschränkung der gesetzlichen Rente auf eine Grundsicherung, um Beiträge sparen und in Eigenvorsorgemaßnahmen investieren zu können (*Grafik 1*).

**Grafik 1:** Eine Möglichkeit zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung wäre, die Rente auf eine Grundsicherung zu beschränken, die dann aus geringeren Beiträgen finanziert werden könnte. Darüber hinaus müßte jeder selbst für sein eigenes Alter vorsorgen. Würden Sie diesen Vorschlag befürworten?

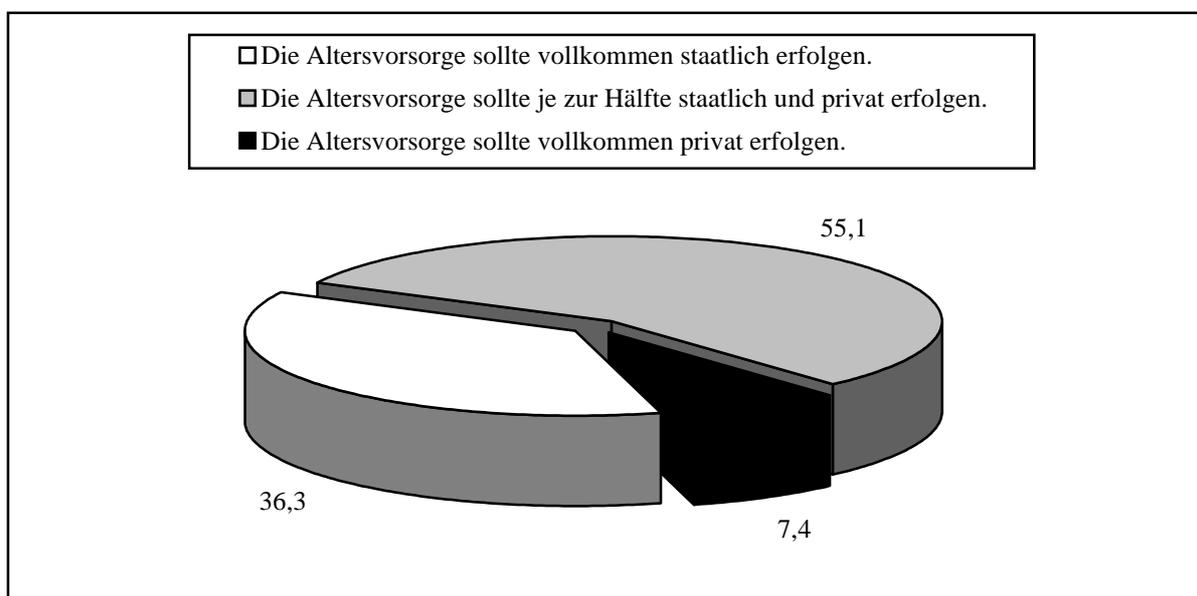


© FiO (März 1996: 1205 Befragte; Februar 1997: 927 Befragte; Angaben in % der Befragten; an 100 fehlende % = keine Angabe)

Dabei stimmten insbesondere die 18-24jährigen mit einer deutlichen Mehrheit von 69% einem solchen Modell zu. Offensichtlich erscheint gerade der jüngeren Generation die Möglichkeit, die hierbei zu erwartende Beitragsentlastung für Eigenvorsorgemaßnahmen zu nutzen, als sinnvolle Perspektive zur Sicherung des eigenen Alterseinkommens. Eine beitragsfinanzierte Grundsicherung käme insbesondere dem Wunsch der Bevölkerung nach einem Erhalt der Gesetzlichen Rentenversicherung im Kern entgegen: Eine klare Mehrheit von 86,9% der Befragten sprach sich im November 1997 dafür aus, die Rentenversicherung in ihren Grundzügen beizubehalten.

Die neuesten Umfrageergebnisse des FiO vom November 1997 verstärken den Eindruck, daß eine grundlegende Reform der Rentenversicherung auf eine wachsende Zustimmung in der Bevölkerung stoßen würde. Es zeigt sich, daß die Bevölkerung einen größeren Teil ihrer Alterssicherung privat finanzieren möchte. Lediglich 36,3% der Befragten plädierten für eine vollkommen staatlich organisierte Altersvorsorge, während 55,1% es begrüßen würden, wenn die Altersvorsorge je zur Hälfte staatlich und privat erfolgen würde. 7,4% der Befragten würden eine vollständig private Altersvorsorge bevorzugen (*Grafik 2*).

**Grafik 2:** Die Meinungen, ob die Altersvorsorge in Zukunft überwiegend staatlich oder überwiegend privat erfolgen sollte, gehen auseinander. Wenn Sie sich entscheiden müßten, welche der folgenden Aussagen würden Sie eher befürworten?



© FiO (November 1997: 1165 Befragte; Angaben in % der Befragten; an 100 fehlende % = keine Angabe)

Dementsprechend wird ein größerer individueller Freiraum in der Alterssicherung gefordert: So teilen 78,5% der Bevölkerung die Ansicht, man solle die Altersvorsorge nach eigenen Bedürfnissen eigenständig planen können.

### **Reformen müssen Sicherheit garantieren und größeren Spielraum für Eigenvorsorge schaffen**

Die grundsätzliche Akzeptanz einer beitragsfinanzierten Grundsicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung läßt erkennen, daß Leistungseinschränkungen dann befürwortet werden, wenn sie mit einer Senkung des Beitragssatzes einhergehen. Reformen müssen also die Voraussetzung einer erkennbaren Entsprechung von Leistung des Beitragszahlers und Gegenleistung der Rentenversicherung erfüllen. Die Ergebnisse der FiO-Umfragen zeigen die

deutliche Bereitschaft der Bürger, einen größeren Teil der Daseinsvorsorge in die eigenen Hände zu nehmen. Hierfür muß der Staat seinen Bürgern allerdings größere finanzielle Spielräume zur Verfügung stellen, indem die Beitragsbelastung deutlich gesenkt wird. Notwendig ist ein überzeugendes und konsistentes Gesamtkonzept, das insbesondere die Kernbereiche der Gesetzlichen Rentenversicherung als Institution der Altersvorsorge garantiert, den Betroffenen ein ausreichendes Maß an Planungssicherheit gewährt und die Bereitschaft zur Eigenvorsorge nutzt. Ein Modell der beitragsfinanzierten Grundsicherung ist ein solches konsistentes Reformkonzept, das eine grundlegende Absicherung durch die Gesetzliche Rentenversicherung gewährleistet und durch eine Senkung der Beiträge den finanziellen Spielraum für Eigenvorsorgemaßnahmen vergrößert.

Die zunehmende Akzeptanz dieses Modells zeigt zum einen, daß die Bereitschaft wächst, solche Lösungen mitzutragen, die mit einer stärkeren Eigenvorsorge für das Alter einhergehen. Zum anderen wird die gesetzliche Rente ohnehin nur noch als eine Art Grundsicherung angesehen, die als alleinige Vorsorgemaßnahme in Zukunft nicht zum Leben ausreichen wird. Vor diesem Hintergrund sind die politischen Bemühungen auf die Erarbeitung eines glaubwürdigen und problemorientierten Reformkonzepts zu richten, das die Notwendigkeit einer Verringerung des Leistungsumfangs in der Gesetzlichen Rentenversicherung unterstreicht, zugleich jedoch eine entsprechende Senkung der Beiträge anstrebt. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Politik ist dabei, daß den Bürgern offen die Tatsachen genannt werden, die sie ohnehin schon erkannt haben: Die Gesetzliche Rentenversicherung ist in ihrer gegenwärtigen Form zukünftig nicht mehr finanzierbar. Eine Grundsicherung, die mit einer erhöhten Eigenverantwortung bei der Altersvorsorge einhergeht, könnte hingegen die Probleme der Alterssicherung langfristig lösen.

## **Zur Methodik der Umfragen**

### **März 1996**

Im Rahmen einer empirischen Studie mit dem Titel „Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung“ wurden 1205 Bürger im Alter ab 18 Jahren befragt. Die Befragung erfolgte vom 27.02.1996 bis zum 24.03.1996. Die Interviews wurden über insgesamt 315 Sample-Points des ADM-Mastersamples gestreut. Die Auswahl der Stichprobe erfolgte innerhalb der Sample-Points nach dem Random-Route-Verfahren. Zielhaushalte und Zielpersonen wurden nach einem Zufallsauswahlverfahren ermittelt. Die Zielpersonen wurden in mündlicher Form befragt, wobei ein standardisierter Fragebogen die Reihenfolge und den Wortlaut der Fragen sowie die allgemeinen Arbeitsanweisungen für die Interviewer vorgab.

## **Februar 1997**

Im Rahmen einer Kurzstudie zur damals geplanten Rentenreform wurden 927 Bürger im Alter ab 18 Jahren befragt. Die Befragung erfolgte vom 31.01.1997 bis zum 02.02.1997. Die Interviews wurden über 420 Sample-Points des ADM-Mastersamples gestreut. Die Auswahl der Stichprobe erfolgte innerhalb der Sample-Points durch Zufallsauswahl. Die Befragung wurde in Form von computergestützten Telefoninterviews durchgeführt. Die allgemeinen Arbeitsanweisungen, nach denen alle Interviewer verfahren, regelten die einheitliche Durchführung der Interviews. Der Fragebogen war als Protokollgrundlage in bezug auf Reihenfolge und Wortlaut der Fragen für die Interviewer verbindlich.

## **November 1997**

Im Rahmen der Studie „Die Konsenskrise der Sozialen Marktwirtschaft“ wurden 1165 Bürger im Alter ab 14 Jahren befragt. Die Befragung erfolgte vom 10.10.1997 bis zum 10.11.1997. Die Interviews wurden über 315 Sample-Points des ADM-Mastersamples gestreut. Innerhalb der Sample-Points erfolgte die Befragtenauswahl nach dem Random-Route-Verfahren. Zielhaushalte und Befragungspersonen wurden nach einem Zufallsauswahlverfahren ermittelt. Die Befragung erfolgte computergestützt in mündlicher Form (CAPI=Computer Assisted Personal Interviewing).