

Editorial zum Schwerpunktheft „Sozialer Fortschritt“ anlässlich des 75jährigen Geburtstages von Winfried Schmähl

Tim Köhler-Rama

Die Rentenpolitik ist wieder auf der politischen Agenda. Im Vorfeld der anstehenden Bundestagswahl wird wieder über die Grundprinzipien der Alterssicherung diskutiert. Dabei ist es zu einer Verschiebung der Optik gekommen: Heute steht – anders als zu Anfang der 2000er Jahre – nicht mehr die Beitragssatzstabilisierung im Fokus der Debatte, sondern die Entwicklung des Rentenniveaus. Die seit 1957 in Deutschland lange Zeit vorherrschende Auffassung rückt wieder ins Blickfeld, dass zumindest langjährig Versicherte im Alter nicht arm sein sollen. Diese neue Perspektive auf die Alterssicherungspolitik stellt eine Abkehr von dem Paradigmenwechsel von 2001 dar. Für Winfried Schmähl, dem dieses Heft gewidmet ist, muss dies eine Genugtuung sein, denn er war die ganze Zeit über ein Kritiker des Beitragsprimats in der GRV und der 2001 begonnenen Teilprivatisierung der staatlichen Alterssicherung.

Das vorliegende Schwerpunktheft ist Winfried Schmähl anlässlich seines 75. Geburtstages gewidmet. Seit Jahrzehnten ist Winfried Schmähl ein anerkannter Rentenexperte und seit Jahrzehnten plädiert er unermüdlich für eine lohnbezogene und leistungsdefinierte umlagefinanzierte gesetzliche Rente. Der Umstieg auf die private Vorsorge erhöhe – so seine Argumentation - die Armutsrisiken und verschärfe die Einkommensungleichheiten. Letztlich verliere die GRV ihre Legitimation, wenn nach langer Versicherungsdauer die Rente nicht einmal die bedürftigkeitsgeprüfte und vorleistungsunabhängige Grundsicherung erreiche. Notwendig sei eine Verständigung über die Grundprinzipien der GRV. Sie lauten: Eine enge Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag und Leistung, eine Teilhabe der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung während der Rentenlaufzeit durch einkommensbezogene Dynamisierung sowie eine strikte Trennung von Versicherungs- und Transfer-System bei der Finanzierung der GRV. In diesem Zusammenhang plädiert Schmähl seit langem für die Finanzierung der Hinterbliebenenrenten aus Steuern und nicht aus Beiträgen. Mit einer derartigen Umfinanzierung könnte ein höheres GVR-Rentenniveau ohne Beitragserhöhung finanziert werden (*Schmähl* 2016). Die Grundpositionen Schmähls entsprechen im Kern den Grundprinzipien der Großen Rentenreform von 1957 (*Schmähl* 2011a). Und an diesen Grundprinzipien hat Schmähl bis heute gegen starke Widerstände in der Politik und gegen den Mainstream in der Wirtschaftswissenschaft festgehalten.

Schmähl verknüpft in seiner Analyse zur Alterssicherung die Wirtschafts- und Sozialpolitik

Winfried Schmähl wurde am 31. Mai 1942 in Liegnitz – das liegt knapp 100 Kilometer östlich von Görlitz im heutigen Polen – geboren. Nach dem Abitur studierte er Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, an der später auch Promotion (1972) und Habilitation (1976) erfolgten. Beide frühen Arbeiten befassen sich bereits eingehend mit ökonomischen Aspekten und konzeptionellen Fragen zur Alterssicherung. 1976-

1989 war Schmähl als Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und 1989-2007 als Professor für Wirtschaftswissenschaft mit dem Schwerpunkt Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen und zugleich als Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik tätig. Schmähls Arbeitsschwerpunkte lagen dabei im Bereich der ökonomischen Analyse der Sozialpolitik, vor allem auf Finanzierungs- und Einkommensverteilungsfragen in der Alterssicherung und dem Zusammenwirken privater, betrieblicher und staatlicher Vorsorge. Dabei verstand er es immer Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik sinnvoll miteinander zu verknüpfen (*Fachinger et al. 2002*).

Ein Beispiel hierfür ist die Wirkungsweise der Rentenanpassungssystematik: Einerseits wirkt eine Verzögerung bei der Rentenanpassung antizyklisch und damit konjunkturstabilisierend, andererseits bedeutet jede Verzögerung eine Absenkung des Rentenniveaus, weil die Rentenanpassung hinter der aktuellen Lohnentwicklung zurückbleibt (*Schmähl 1980*). Ein anderes Beispiel ist die Verteilungsdimension von Alterssicherung: Vermögen ist ein Anspruch auf Einkommen in künftigen Perioden, und insofern stellen die im Rahmen der GRV erworbenen Ansprüche Vermögen dar. Da sie nicht gleichmäßig über alle Personen verteilt sind, führt die Einbeziehung der Rentenversicherungsansprüche zu veränderten Aussagen über die personelle Verteilung von Vermögen (*Schmähl 1980*). Dies ist insofern relevant, als das staatliche Alterssicherungssysteme nicht nur der Absicherung des individuellen Langlebkeitsrisikos und dem Transfer von Einkommen aus der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase dienen, sondern auch übergeordneten Zielen wie der intragenerativen Umverteilung und der Vermeidung einer steigenden Vermögensungleichheit (*Schmähl 2011b*). Ein drittes Beispiel (und Forschungsschwerpunkt von Schmähl) betrifft die Frage der Finanzierung der Alterssicherung. Dem ökonomischen Standardargument, dass die Existenz einer gesetzlichen Alterssicherungseinrichtung sowohl die individuelle Sparfähigkeit (infolge der erhobenen Beiträge) als auch die Sparbereitschaft mindere, da ein wichtiges Sparmotiv entfalle, hat Schmähl immer widersprochen. Dieses Argument sei von den Arbeitgebern und Ökonomen zwar bereits anlässlich der Diskussion über die „Kaiserliche Botschaft“ von 1881 gegen die Einführung der staatlichen Alterssicherung vorgebracht worden, bislang habe es aber empirisch nie belegt werden können (*Schmähl 1994*).

Die Rentenreformgesetze von 1992 und 1999 tragen Schmähls Handschrift

Seit 40 Jahren gehört Winfried Schmähl zu den führenden Rentenexperten in Deutschland. Dabei verfolgte Schmähl immer– wie bereits sein akademischer Lehrer und Förderer Helmut Meinhold (1914-1994), den Anspruch, mit seiner wissenschaftlichen Arbeit zur Lösung sozialpolitischer Probleme beizutragen. Kein anderer Ökonom in Deutschland ist so tief in die Verästelungen des historisch gewachsenen Rentenrechts eingedrungen wie Schmähl. Als langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates (1986-2000) war Schmähl in den 1980er und 1990er Jahren der einflussreichste rentenpolitische Berater der Bundesregierung. Norbert Blüm (1982-1998 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung) und Winfried Schmähl prägten lange Zeit die Grundkonzeption und Reformagenda der gesetzlichen Rentenversicherung. So trugen die beiden langjährig vorbereiteten Rentenreformen von 1992 (verabschiedet: 1989) und 1999 (verabschiedet: 1997) ganz eindeutig Schmähls Handschrift. Beide Reformen waren geprägt von dem Versuch, die gesetzliche Rentenversicherung an die sich verändernden

ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen anzupassen, und dabei die seit 1957 bestehenden Strukturprinzipien zu stärken. Beiden Reformen lag eine klare Konzeption von Alterssicherung zugrunde: Die gesetzliche Rente soll den im Alter wegfallenden Lohn ersetzen. Deshalb soll sich die Zugangsrente nach der relativen Verdienstposition des Versicherten während seiner Aktivzeit bemessen und die Bestandsrenten der Lohnentwicklung folgen. Dazu kommt, „(...) dass im Normalfall (d. h. bei erfülltem Arbeitsleben mit einer entsprechenden Zahl von Versicherungsjahren) eine Rente zu sichern sei, die Armut ausschließe, und dass diese nach Möglichkeit durch Beitragszahlungen finanziert werden solle.“ So formulierte es Schmähl als Mitglied der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirates bereits 1981 und diese Auffassung hat er bis heute beibehalten (Sozialbeirat der Bundesregierung 1981). Gemäß dieser Zielsetzung wurde 1957 das Sicherungsziel der GRV mit einem Nettorentenniveau von 60% verknüpft. Im RRG 1992 wurde der Zielwert auf 70% erhöht. Sogar das Rentenreformgesetz 1999 postulierte noch ein langfristiges Nettorentenniveau von 64%. Bis Ende der 1990er Jahre bestand in Deutschland noch ein breiter Konsens in der Öffentlichkeit und in den Parteien über diese Grundkonzeption einer lebensstandardsichernden GRV-Rente.

Die Rentenreform 1992 stärkte die Finanzierungsbasis und die Legitimation der GRV

Die Vorbereitungen zum Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) liefen bereits seit Mitte der 1980er Jahre. In dem Gesetzentwurf zu dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 finden sich schon Leitlinien einer Gesamtkonzeption zur nachhaltigen Verbesserung der Struktur der gesetzlichen Rentenversicherung, die Demografie, Ökonomie und Bundesbeteiligung nicht isoliert voneinander betrachten, sondern aufeinander beziehen sollte. Kennzeichnend für das RRG 1992 war eine sehr lange Vorlaufzeit in Verbindung einer intensiven und transparenten wissenschaftlichen Diskussion. Auch war – anders als heute - die Rentenversicherung seinerzeit noch stark in den Reformprozess eingebunden. Das bezeugt die Reformkommission des VDR (1985-1987), die sich aus Geschäftsführern der Rentenversicherungsträger und Vertretern der Selbstverwaltungen zusammensetzte, und deren Ergebnisse unmittelbar Eingang in das Reformgesetz fanden. Seinerzeit waren die Sozialpartner – wie auch die Parteien - noch um Einigkeit in der Rentenpolitik bemüht. Tatsächlich wurde RRG 1992 Ende 1989 im Konsens der großen Parteien CDU/CSU, SPD und FDP verabschiedet. Im Ergebnis stärkte das RRG 1992 die langfristige Finanzierungsgrundlage der GRV, indem Zeiten des Lohnersatzbezugs künftig zu Beitragszeiten wurden und der Bundeszuschuss sich an der Lohnentwicklung orientierte. Des Weiteren führte das RRG 1992 die Nettoanpassung der laufenden Renten ein (bis dahin orientierten sich die Renten an der Bruttolohnentwicklung) und es wurde der langfristige Zielwert 70% für das Netto-Rentenniveau definiert. Schließlich wurde durch das RRG 92 der bis heute funktionierende Regelungsmechanismus in der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt: Ein höherer Beitragssatz führt zu einer niedrigeren Rentenanpassung und zu einem höheren Bundeszuschuss, was den Anstieg des Beitragssatzes mindert. Umgekehrt führt ein niedrigerer Beitragssatz zu einer höheren Rentenanpassung und einem geringeren Bundeszuschuss. Die Grundidee hinter diesem Regelungsmechanismus ist eine gerechte Verteilung der Lasten zwischen Beitragszahlern, Bund und Rentenbeziehern. Zur damaligen Zeit - Ende der 1980er Jahre - rechnete die Bundesregierung noch mit einem Beitragssatz für das Jahr 2010 in Höhe von rd. 22% und dies wurde als akzeptabel betrachtet. Seitdem ist der Druck der Arbeitgeber auf sinkende Beitragssätze aber stetig angestiegen.

Deshalb liegt der heutige Beitragssatz deutlich unterhalb der damals erwarteten Werte. Insgesamt war das RRG 1992 eine Reform, durch die die Grundkonzeption der GRV und ihre Finanzierungsgrundlage und Legitimation gestärkt wurden. Für Winfried Schmähl als Politikberater waren dies seine besten Jahre.

Mit der Rentenreform 1999 begann die Abkehr von dem Ziel der lebensstandardsichernden Rente

Die Vorgeschichte zur nächsten großen Rentenreform, das Rentenreformgesetz 1999 (RRG 1999), das Ende 1997 verabschiedet wurde, verlief bereits anders und weniger im Sinne Schmähls. Die hohen Folgekosten der deutschen Wiedervereinigung, die Globalisierung und der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck sowie die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit haben seit Mitte der 1990er Jahre den Druck in Richtung einer Senkung der Lohnnebenkosten stark ansteigen lassen. Für die Alterssicherungspolitik bedeutete dies in der Folge das Ende des Konsenses über die Grundkonzeption der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Ziel der Beitragssatzstabilisierung rückte mehr und mehr in den Fokus. Es ging es vor allem darum, einen Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung langfristig auf über 21% zu vermeiden (er lag damals bei 20,3%), und so entschied die Regierung, den Bundeszuschuss mit Mitteln aus der Mehrwertsteuer zu erhöhen. In der Regierungskommission zur „Fortentwicklung der Rentenversicherung“ (1996/97) im Vorfeld der RRG 1999 kam zu einem Ringen der Kommissionsmitglieder über das künftige Sicherungsziel der GRV. Schmähl plädierte in der Kommission dafür, das Netto-Rentenniveau langfristig nicht unter 64% fallen zu lassen. Dies hätte für 2030 ein Beitragssatz von 22,9% ergeben. Damit konnte er sich aber nicht durchsetzen und es kam zur Einführung des demografischen Faktors in der Rentenformel, wonach die Renten partiell von der Lohnentwicklung abgekoppelt werden: Mit dem Gesetz erfolgte eine Abkehr von einem festen Zielwert für das Rentenniveau wie es die Reform von 1992 noch beinhaltete in Richtung einer immer stärkere Orientierung an einem gedeckelten Beitragssatz (*Schmähl* 2011).

Nicht nur in dieser Kommission zur Vorbereitung der Reform 1999, sondern auch in der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel“ des Deutschen Bundestages (1999-2002) traf Schmähl nun immer wieder auf den künftigen Vorsitzenden des Sozialbeirats und rentenpolitischen Chefberater der SPD-geführten Regierung seit 2000, Bert Rürup. Bekanntermaßen plädierte Rürup – anders als Schmähl – bereits Mitte der 1990er Jahre für den Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge. Zu diesem Zeitpunkt, Ende der 1990er Jahre, konnten die beiden sich aber über diesen einen entscheidenden Punkt noch einigen: Eine Ausweitung der kapitalgedeckten Altersvorsorge sollte nicht mit einem weiter sinkenden Rentenniveau einhergehen. Das RRG 1999 senkte somit das langfristige Rentenniveau stark ab, es führte aber (noch) nicht zu dem Systembruch, wie er zwei Jahre später von der neuen rot-grünen Regierung durchgesetzt wurde.

Neue Rentenpolitik seit Anfang der 2000er Jahre

Anders als das RRG 1992, kam das RRG 1999 ohne Konsens der großen Parteien zustande. Aus diesem Grunde hatte es auch keine lange Lebensdauer. Bereits unmittelbar nach dem Regierungswechsel und dem Beginn der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder wurde es durch

das „Rentenkorrekturgesetz“ im Dezember 1998 ausgesetzt. Die Karriere von Schmähl als rentenpolitischer Chefberater der Bundesregierung fand ein jähes Ende. Schmähls Auffassungen entsprachen nicht mehr dem rentenpolitischen Zeitgeist und folgerichtig schied er im Jahre 2000 aus dem Sozialbeirat aus. Dann kam es zu dem bereits eingangs erwähnten Paradigmenwechsel in der Alterssicherung: 2001 und 2004 verabschiedete die rot-grüne Bundesregierung drei Gesetze (Altersvermögensgesetz, Altersvermögensergänzungsgesetz, RV-Nachhaltigkeitsgesetz), die eine bedeutende rentenpolitische Zäsur in Deutschland darstellen, weil mit ihnen das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente aufgegeben wurde. Konkret bedeuten die drei bis heute gültigen Gesetze vor allem eine Absenkung des Rentenniveaus und eine steuerliche Förderung der privaten Vorsorge („Riester-Rente“). Im Ergebnis verlor die GRV ihr Sicherungsziel und wurde teilprivatisiert. Es muss bitter für Schmähl gewesen sein, dass die SPD das RRG 1999 noch mit dem Argument abgelehnt hatte, die Niveauabsenkung gehe zu weit und sei unsozial, um dann mit den Reformen von 2001 und 2004 eine noch stärkere Niveauabsenkung zu beschließen. Aber 1999 hatte Schmähl bereits seinen Einfluss auf die Rentenpolitik der Bundesregierung verloren. Seine Zeit als Rentenberater war endgültig zu Ende gegangen. Nicht aber seine Jahre als gefragter Experte und vielbeachteter Publizist. Aus dem kleinen einflussreichen „Club der Rentenmänner“ (Nullmeier/Rüb) ausgeschlossen, wurde Schmähl seit 2001 einer der schärfsten und produktivsten Kritiker der neuen Rentenpolitik. Die problematischen Folgen des Paradigmenwechsels – der Anstieg des Altersarmutsrisikos und die Legitimationskrise des staatlichen Alterssicherungssystems - hatte Schmähl bereits in den 1990er Jahren vorhergesehen. Heute gewinnen die Analysen von Schmähl von damals wieder an Popularität. Die Kritik an der Riester-Rente hat allgemein stark zugenommen. Die Verwerfungen auf den Finanzmärkten und das anhaltend niedrige Zinsniveau bestätigen heute Schmähls Position, an denen er – wie nur wenige – die vergangenen Jahre festgehalten hat.

Das vorliegende Schwerpunktheft würdigt Schmähls Schaffen bis heute. Die Autorinnen und Autoren gehen aus unterschiedlichen Blickwinkeln auf die wesentlichen Themen ein, die Schmähl in den vergangenen Jahrzehnten auf dem Gebiet der Alterssicherungspolitik bearbeitet hat: Makroökonomische Aspekte (*Blank et al. 2017*), Verteilungsfragen (*Fachinger 2017*), Finanzierung (*Wagner 2017*), Alterssicherung in der Längsschnittperspektive (*Klammer 2017*) und Sicherungsziel der GRV (*Köhler-Rama 2017*).

Literatur

Fachinger, U./Rothgang, H./Viebrok, H. (Hrsg.) (2002): Die Konzeption sozialer Sicherung, Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmähl zum 60. Geburtstag, Baden-Baden. In dieser Publikation findet sich eine vollständige Bibliographie der Schriften von Schmähl für den Zeitraum 1968-2001.

Schmähl, W. (1980): Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziel, in: Schenke, K./Schmähl, W. (Hrsg.) (1980), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag, Stuttgart.

Schmähl, W. (1994): Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen; DRV Nr. 6/94 S.357-378

Schmähl, W. (2011a): Die Entwicklung der Rentenversicherung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Mauerfall (1945-1989), in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.) (2011), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, S. 25-50, Köln.

Schmähl, W. (2011b): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zur deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.) (2011), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, S. 131-194, Köln.

Schmähl, W. (2016): „Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg“, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10/2016 2016, S. 716-719.

Sozialbeirat der Bundesregierung (1981), Gutachten des Sozialbeirats von 1981, BT-Drucksache 9/632, S. 13.