

# Friedbert W. Rüb

## Entwicklungstendenzen des Rentenrechts in der ökonomischen Krise<sup>1</sup>

Die Umverteilung durch die Alterssicherungssysteme der gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter-, Angestellten- und knappschaftliche Rentenversicherung) machte 1986 mit rd. 179,6 Mrd. DM, das sind 29,7% des gesamten Sozialbudgets, den größten Ausgabenposten aus<sup>2</sup>. Dieser finanziellen Bedeutung der Rentenversicherung entspricht bei weitem nicht die öffentlich-politische, vielmehr haben sich in den letzten Jahren gravierende Veränderungen der rechtlichen Stellung einzelner sozialer Gruppen und ihrer materiellen Sicherung weitgehend unbemerkt vollzogen. Erst die Thematisierung der demographischen Veränderungen, die damit zusammenhängenden finanziellen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die angekündigte und inzwischen sich in Umrissen abzeichnende »Strukturreform« der gesetzlichen Rentenversicherung haben die politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit über einen kleinen Kreis von Experten hinausgehend auf dieses Problem gelenkt. Politische Veränderungen, von denen der »produktivistische Kern« der Arbeitsgesellschaft betroffen wird (z. B. die Änderung des § 116 AFG) oder die auf den Widerstand starker und hochorganisierter Interessen stoßen (z. B. die Reform des Gesundheitswesens), sind heftig umstritten, während die rentenpolitische Arena zu den eher ruhigen gehört. Gleichwohl betreffen rentenpolitische Entscheidungen Millionen von alten, kranken und invaliden Menschen, die schlecht organisiert sind und über keine starken bzw. gut organisierten Interessengruppen verfügen, die über Legitimationsentzug politischen Druck ausüben könnten. Die folgenden Überlegungen zeichnen, ausgehend von den Prinzipien der Rentenreform 1957, die Entwicklungslinien des Rentenrechts in der Nachkriegszeit nach und beziehen die Auswirkungen auf die materielle Lage im Alter ein, wobei der Schwerpunkt auf der Zeit nach der ökonomischen Krise 1974/75 liegen wird.

### *1. Strukturreform ohne Sozialreform: Die Rentenreform 1957*

Die 1957 verabschiedete Reform der GRV kann als »epochemachende Strukturreform«<sup>3</sup> in der Geschichte der Rentenpolitik bezeichnet werden. Die in ihr verwirklichten Prinzipien formulieren Grundlagen, hinter die man nicht ohne Aufgabe grundsätzlicher sozialstaatlicher Kernbereiche zurückfallen kann.

- 1 Die folgenden Ausführungen sind eine erheblich gekürzte Fassung eines gleichnamigen Arbeitspapiers aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität Hannover. Jürgen Seifert und Susanne Benzler danke ich für Hinweise, denen ich allerdings nicht immer gefolgt bin.
- 2 Sozialbudget 1986, Materialienband, Bonn 1986, S. 12.
- 3 Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1949–1957, Stuttgart 1980, S. 16.

Während die erste Legislaturperiode der Nachkriegszeit (1949–1953) sich hauptsächlich mit der unmittelbaren Bewältigung der Nachkriegsfolgen beschäftigt hatte<sup>4</sup>, wurde in der zweiten Legislaturperiode das Thema einer grundlegenden Rentenreform – auch im Hinblick auf die Bundestagswahl 1957<sup>5</sup> – bearbeitet, das seinen Höhepunkt in den am 23. 2. 1957 verabschiedeten Rentenreformgesetzen<sup>6</sup> fand. So epochemachend der Entwurf für die Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung war, so muß diese gesetzgeberische Maßnahme gleichwohl auf dem Hintergrund einer Restauration der organisatorischen und institutionellen Systeme der sozialen Sicherung im Rahmen der Prinzipien Bismarckscher Sozialpolitik gesehen werden. Vorschläge einer einheitlichen zentralisierten Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf fast alle Erwerbstätigen und die Einräumung einer Zweidrittelmajorität der Gewerkschaften in der Selbstverwaltung dieser Zentralversicherungen, wie es der Entwurf für ein gesamtdeutsches Sozialversicherungsgesetz des alliierten Kontrollrats von 1946 vorsah, konnten wegen heftigen Widerstandes von deutscher Seite – auch von Gewerkschaften und Sozialdemokratie – nicht verwirklicht werden<sup>7</sup>. Für das von einer sozialen Rentenversicherung prinzipiell zu lösende Problem, nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit aus alters- und/oder gesundheitlichen Gründen die materielle Existenz des ehemals Lohnabhängigen und seines Unterhaltsverbands zu sichern, gab es in der Nachkriegsgeschichte ebenfalls unterschiedliche institutionelle Vorstellungen, wobei sich eine wichtige Strömung am 1942 in England veröffentlichten Beveridge-Plan orientierte<sup>8</sup>. Dennoch waren die spezifisch deutschen sozialpolitischen Traditionen<sup>9</sup>, die sich an einem gegliederten, beitragsfinanzierten System der Sozialversicherungen orientierten, in allen Parteien und Verbänden dominierend.

#### *Das Prinzip der Dynamisierung als Grundmodell sozialstaatlicher Teilhabe*

Für die Charakterisierung der Rentenreform 1957, die in einer »großen Koalition« von CDU/CSU-Regierung und SPD-Opposition gegen erbitterten Widerstand aus dem eigenen Regierungslager und verschiedenster Interessengruppen durchgesetzt wurde, sind folgende Aspekte zentral:

1. Die Renten wurden um rd. 60% angehoben, um einmalig die miserable materielle Lage der Sozialrentner zu verbessern<sup>10</sup> und um ein akzeptables Ausgangsniveau für

4 Det.: Hockerts, a. a. O. (FN 3), S. 193 ff.; Kleinhenz/Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD, in: ORDO, 22. Jg. (1970), S. 106 ff.; Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, St. Augustin 1978, S. 189 ff.

5 Hermann, Rentenversicherung als politisches Potential, in: DRV 1987, S. 378 ff.

6 Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz ArVNG) BGBl 1957 I, S. 45 ff.; Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz AnVNG) BGBl 1957 I, S. 88 ff.

7 Hockerts, a. a. O. (FN 3), S. 309 ff.

8 Die 1952 vom Parteivorstand der SPD veröffentlichten »Grundlagen eines sozialen Gesamtplans der SPD« weisen – v. a. in bezug auf eine Grundrente – erstaunliche Parallelen zum Beveridgeplan auf; vgl. Hockerts, Deutsche Nachkriegssozialpolitik vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans, in: Mommsen (Hg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950, Stuttgart 1972, S. 325–330.

9 Hartwich, Die Entwicklung des deutschen Sozialstaates zwischen bürokratischer Instrumentalisierung und demokratischer Zukunftsvorsorge, in: Randelzhofer/Süß (Hg.), Konsens und Konflikt, 35 Jahre Grundgesetz, Berlin/New York, S. 106 ff.

10 1955 lagen die Durchschnittsversichertenrenten bei den über 65 Jahre alten Männern in der ArV bei rd. 110 DM, in der AnV bei rd. 155 DM (die Hinterbliebenenrenten bei 57 DM bzw. 73 DM), während die Durchschnittserwerbseinkommen der Arbeitnehmer bei 362 DM, somit um über zwei Drittel höher, lagen; vgl. Richter (Hg.), Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen, Dok. F X, S. 179; auch Hockerts, a. a. O. (FN 3), S. 201 ff.

das Prinzip der *Dynamisierung der Renten* zu schaffen. Das bisherige statische Verfahren hatte bei der *Festsetzung* zur Folge, daß trotz langer Versicherungszeiten nur ein Realwert der Rente aufgebaut werden konnte, der dem Lebensstandard in der Mitte der Versicherungsdauer entsprach (bei 40 Versicherungsjahren also dem rd. 20 Jahre zurückliegenden); bei der *laufenden Gewährung* wurde die Diskrepanz von Rentenzugangs- und Einkommensniveau verdoppelt: bei einer dynamischen Lohn- und Preisentwicklung bleibt eine stationäre Sozialleistung notwendig hinter dieser zurück<sup>11</sup>.

Es kristallisierte sich ein Anpassungsverfahren heraus, das eine Verbindung zwischen Produktivität bzw. Erwerbseinkommen und Rentenniveau herstellen sollte, um so die *relative Position* der Nichtmehrerwerbstätigen im Verteilungsgefüge zu erhalten. Es mußte auf zwei Ebenen wirken: Einmal bei den *Rentenmenüzugängen* die Rentenhöhe auf ein Niveau heben, das die während eines Zeitraums von bis zu 50 Jahren eingezahlten Beiträge und die dadurch begründeten Renten an den aktuellen Stand der Bruttolöhne anpaßt; nur dadurch wird eine relative Stetigkeit des Einkommensflusses nach der Aufgabe der Erwerbstätigkeit gewährleistet. Bei den *laufenden Renten* mußte ebenfalls ein dynamisches Element wirken, die diese an die aktuelle Lohn- und Preisentwicklung ankoppelt und so ein Auseinanderklaffen der Neuzugänge und der laufenden Renten im Niveau verhindert.

Die Ausgestaltung eines solchen Mechanismus war umstritten: der erste Regierungsentwurf sah bei Veränderungen in der Einkommensentwicklung *aller* sozialversicherten Erwerbstätigen eine Anpassung alle 5 Jahre durch Gesetz vor<sup>12</sup>, während die SPD-Opposition bei Veränderungen eine automatische und jährlich vorgenommene Anpassung wollte<sup>13</sup>. Letztlich wurde bei Veränderungen der allgemeinen Bemessungsgrundlage die Anpassung »durch Gesetz« (§ 1272 RVO)<sup>14</sup> vorgenommen und einem »Quasi-Automatismus« ein »handgesteuertes Regelglied«<sup>15</sup> vorgeschaltet. Ausschlaggebend waren nicht prinzipielle Gründe, sondern ungenügende Erfahrungen der politischen Organe mit dem Anpassungsmechanismus und Unsicherheiten bezüglich konjunktureller und inflationärer Wirkungen. Mit der Orientierung an der Bruttolohnentwicklung wurde die Vorstellung einer durch den *Geldwert des Beitrages* begründeten Rente aufgegeben und auf *soziale Teilhabe* der Nichtmehrerwerbstätigen am volkswirtschaftlichen Vermögen umgedacht. Das durch die GRV *versicherte Risiko* war der *endgültige Ausfall des Erwerbseinkommens* aus individuellen Alters- und Gesundheitsgründen, das zu Beginn und während der gesamten Rentenlaufzeit durch eine dynamische Sozialleistung kompensiert werden sollte.

2. Damit verbunden war eine weitere Grundsatzentscheidung: Die Rente war *Lebensstandardsicherung*, die die relative Stellung im sozialen Verteilungsgefüge aufrechterhalten sollte. Orientierungsgröße bei der Rentenberechnung war die Bruttolohnentwicklung, und das Rentenniveau sollte bei einem Eckrentner<sup>16</sup> rd. 60% des letzten Bruttoentgelts betragen; dies entsprach damals rd. 75% des letzten Nettoverdienstes, da die Renten steuer- und sozialabgabenfrei waren<sup>17</sup>. Die Renten-

11 Rauschenbach, 25 Jahre dynamische Rente, in: DAngVers, 19. Jg. (1982), S. 1.

12 In: Richter, a. a. O. (FN 10), Dok. F X, S. 139.

13 Richter, a. a. O. (FN 10), Dok. F IX, S. 88.

14 Zitiert wird immer die zum jeweiligen Zeitpunkt geltende Fassung der RVO.

15 H. Allekotte, zitiert nach Döring, Das System der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York 1980, S. 83.

16 Ein Eckrentner ist ein Modellfall eines Rentners mit 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren und lebenslangem Durchschnittsbruttoverdienst; zur Repräsentativität vergl. Schmähl, Das Rentenniveau in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1975, S. 307 ff.

17 Rauschenbach, a. a. O. (FN 11), S. 2.

leistung sollte zum Unterhalt des Versicherten und seines Unterhaltsverbandes ausreichen; alle zusätzlichen Alterssicherungen (betriebliche Altersversorgung, private Alters- und Lebensversicherungen u. ä.) sollten zur Aufbesserung bzw. Ergänzung der Leistungen der GRV dienen, sie aber nicht zu Teilen substituieren. Erwerbstätigkeit und Ruhestandsphase wurden als zusammenhängende Lebensabschnitte betrachtet.

3. Der Anspruch auf Rente wurde als subjektiv-öffentliches Recht<sup>18</sup>, als *unbedingter Rechtsanspruch* institutionalisiert, was damals umstritten war. Es gab viele Stimmen, die eine Rente nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung im Einzelfall gewähren wollten und in einem unbedingten Rechtsanspruch eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips sahen<sup>19</sup>. Dagegen bestand der damalige CDU-Arbeitsminister Storch auf der Einräumung eines unbedingten Rechtsanspruchs, damit – so die Begründung – »hier eine Bedürftigkeitsprüfung niemals eingeschaltet werden kann. Auch das trägt zur Stärkung und Wiederherstellung der Würde des Alters im Rahmen der Gesamtgesellschaft bei.«<sup>20</sup>

4. Endlich wurde – sieht man von den Besonderheiten spezifischer Personengruppen ab (z. B. der im Bergbau Beschäftigten) – eine fast vollkommene *Angleichung des materialen Rechts* der Arbeiter-, Angestellten- und knappschaftlichen Rentenversicherung erreicht. Diese Angleichung betraf v. a. das Recht der Invalidität und die Regelungen der Altersgrenzen.

Die Dynamisierung der Renten wurde verwaltungs- und finanztechnisch über die Rentenformel vorgenommen. Sie besteht aus insgesamt vier Faktoren, die multiplikativ miteinander verbunden sind und in die Berechnung der Rente eingehen<sup>21</sup>. Die Monatsrente R ergibt sich aus:

$$R = \frac{(BG \cdot PG) \cdot (J \cdot St)}{12}$$

Die *allgemeine Bemessungsgrundlage* (BG) ist das Mittel des durchschnittlichen Bruttoentgelts aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der drei Jahre die vor dem Jahr liegen, das dem Jahr des Versicherungsfalls vorausging (§ 1255 Abs. 2 RVO).

Die *persönliche Bemessungsgrundlage* (PG) ist, etwas vereinfacht formuliert, das Verhältnis zwischen dem Lebenserwerbseinkommen des Versicherten und dem durchschnittlichen Einkommen aller Sozialversicherten während dieses Zeitraums (§ 1255 Abs. 1 RVO).

Die Zahl der *anrechnungsfähigen Versicherungsjahre* (J) umfaßt die Jahre, für die Beiträge zur Rentenversicherung bezahlt wurden (§ 1250 RVO) als auch beitragslose Zeiten (§§ 1251, 1259, 1260 RVO).

Der *Steigerungssatz* (St) endlich ist ein Faktor, der für jedes Versicherungsjahr angerechnet wird; er beträgt bei Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten 1,5 v. H., bei Berufsunfähigkeitsrenten 1 v. H. (§ 1253 RVO).

Hinter dieser schlichten mathematischen Formel verbergen sich sozialpolitische Wertvorstellungen: Zum einen schreibt die Rentenformel die relative Position im Verteilungsgefüge bis zum Tode (bei den Hinterbliebenenrenten bis nach dem

18 Dazu Bley, Sozialrecht, Frankfurt 1982, 4. Aufl., S. 25 ff.

19 So z. B. der FDP-Abgeordnete Dehler in der ersten Lesung des Regierungsentwurfs, in: Richter, a. a. O. (FN 10), Dok. F XI, S. 285.

20 Zit. nach Richter, a. a. O. (FN 10), Dok. F XI, S. 262.

21 Ausführlicher: Übersicht über die soziale Sicherung, hrsg. von BMAS, Bonn 1975, 9. Aufl., S. 75 ff.; Schmäh, Graphische Darstellung und Interpretation der »Rentenformel« in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv N. F., 35. Jg. (1967/77), S. 310–321.

Tode) fest. Da die Rente Lohnersatzfunktion hat, überträgt sie die am Arbeitsmarkt erzielte Einkommensposition auf die Zeit nach dem Erwerbsleben. Von daher war es schlüssig, die bisher im Rentenrecht bestehenden Grundbeträge wegfällen zu lassen und die Rente auf der Grundlage erzielter Einkommenspositionen zu berechnen. Während das individuell erzielte Einkommen als *Relation* (zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten) in die Rentenformel eingeht, wird die Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre als *absolute Größe* bei der Berechnung zu Grunde gelegt. Die im Erwerbsleben erreichte soziale Position wird zusätzlich nach der Anzahl der anrechenbaren Versicherungsjahre aufgefächert. Der Zeitfaktor spielt eine größere Rolle als die erreichte Einkommensposition, die Rentenformel honoriert die Stetigkeit und Dauer, die Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt aufzubieten<sup>22</sup>.

Die strikte Auswirkung des Zeitfaktors wurde modifiziert durch die Anrechnung beitragsloser Zeiten, die in Ausfall- (§ 1259 RVO), Ersatz- (§ 1251 RVO) und Zurechnungszeiten (§ 1260 RVO) unterteilt wurden. Die *Zurechnungszeit* ist Ausdruck der Lohnersatzfunktion der Rente, denn nur durch die Anrechnung fiktiver Zeiten kann bei Invalidität die Rente den ausgefallenen Lohn ersetzen. *Ausfall- und Ersatzzeiten* sind Bestandteile des in der GRV organisierten Risikoausgleichs, sie sollen im Rahmen einer lebensstandardorientierten Alterssicherung einer nicht zumutbaren Verringerung von Rentenansprüchen entgegenwirken, die durch Ausfall einer versicherungspflichtigen Beschäftigung aus sozialrelevanten Gründen (v. a. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Wehrdienst, Kriegsgefangenschaft und Vertreibung) eintreten würde. Die Anrechnung beitragsloser Zeiten *muß* im Rahmen einer Sozialversicherung Bestandteil des Risikoausgleichs sein, wenn ein bestimmtes Sicherungsziel (Lohnersatz) erreicht werden soll. Sie sind insofern *Bestandteil der inneren Logik des Versicherungsprinzips* und deshalb auch keine versicherungsfremden Leistungen bzw. Ausdruck staatlicher Fürsorge im Gegensatz zu rein beitragsfinanzierten Zeiten.

#### *Äquivalenz- und Versicherungsprinzip in der Rentenversicherung*

Damit ist ein zentrales Problem der damaligen und v. a. gegenwärtigen Diskussion angesprochen: es geht um die Frage, inwieweit die GRV als Versicherung bezeichnet werden kann und ob sie nach dem der Privatversicherung entlehnten Prinzip der individuellen Äquivalenz von Beitrag und Leistung interpretiert werden kann<sup>23</sup>.

Der Anerkennung sozialer Risiken<sup>24</sup> ist eine gesellschaftliche Auseinandersetzung vorangegangen, in der die potentiell unendlichen Gefahren selektiert, definiert und durch politisch gesetzte, d. h. demokratisch legitimierte Entscheidungen in soziale Risiken transformiert werden, die einen rechtlichen Anspruch auf monetäre Kompensation bzw. soziale Dienstleistungen auslösen. Der Umfang sozialpolitisch definierter Risiken, das Niveau ihrer Absicherung, die rechtliche Gestaltung und die institutionelle Form sind in einer interessengespaltenen

<sup>22</sup> Schewe, Die Zeit als Rentenfaktor, in: Schenke/Schmähl (Hg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Stuttgart 1980, S. 314–324; diese Zielsetzung, die menschliches Verhalten normieren soll, kann als Element sozialer Kontrolle bezeichnet werden; vgl. Starnberger Studien 2, Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Frankfurt 1978; die hohe Bewertung des Zeitfaktors war damals umstritten, und es gab Vorschläge, ihn geringer zu bewerten, die sich allerdings nicht durchgesetzt haben.

<sup>23</sup> So als Strukturprinzip der Sozialversicherung überhaupt bspw.: Bieback, Leistungsabbau und Strukturwandel im Sozialrecht, in: KJ, 1984, S. 268; grundsätzlich zu diesem Problem: Schmähl (Hg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985.

<sup>24</sup> Zur begrifflichen Unterscheidung von Risiko und Gefahr Evers/Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit, Frankfurt 1987, bes. S. 34 und ff.; Beck, Risikogesellschaft, Frankfurt 1986, S. 35 ff.; 102 f.; 300, wobei Beck's Risikobegriff trotz seiner theoretischen Schlüsselstellung eigentümlich unscharf und, was soziale Risiken betrifft, unhistorisch bleibt.

Gesellschaft immer umstritten und unterliegen permanentem Wandel. Gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Risikoausgleich unterscheiden sich *grundsätzlich*: letzterer ist in der Wahl der zu versichernden Risiken frei und muß sich an Versicherungsmärkten orientieren. Ersterer dagegen hat zur Voraussetzung die Anerkennung der Risiken als *politisch gestaltbarer*, die sich aus der Dominanz des marktvermittelten Einkommens als zentraler Quelle der Bedarfsdeckung der Arbeitskraft und seines von ihm abhängigen Unterhaltsverbandes ergeben.

Ein *Risikoausgleich* kann im Rahmen gesellschaftlicher Organisation verschiedenste institutionelle Formen annehmen; er kann durch Versicherungen, steuerliche Regelungen u.ä. vorgenommen werden. Wird er im Rahmen von Sozialversicherungen organisiert, so können die Mittel durch Beiträge, Steuern oder in gemischter Form aufgebracht werden.

Sozialversicherungen sind *Versicherungen*, soweit sie bei Eintritt eines im Einzelfall zufälligen, in der Gesamtheit aber abschätzbaren Risikos vieler gleichzeitig bedrohter Personen den Schaden im Rahmen vertraglich festgelegter und begründeter Höhe kompensieren. Sie sind *Sozialversicherungen*, soweit sie bei Eintritt des rechtlich normierten Ausgleichtatbestandes<sup>25</sup> den entstandenen Bedarf<sup>26</sup> ausgleichen. Konkret: Eine als negativ bewertete Lebenslage wird an eine politisch gewollte, notwendig bessere angeglichen. Daraus folgt, daß sich eine *Sozialversicherung* auf der Leistungsseite nicht in Versicherungselemente und Elemente des sozialen Ausgleichs bzw. der Fürsorge und Vorsorge differenzieren läßt<sup>27</sup>.

Auch in bezug auf die *Beitragsgestaltung* unterscheiden sich Privat- und Sozialversicherung grundlegend. Bei der Privatversicherung ist ein versicherungstechnischer Risikoausgleich auf der Grundlage eines Vertrages nur möglich, wenn für jedes versicherte Risiko eine leistungsgerechte, d. h. äquivalente Prämie (Beitrag) berechnet wird. Bei der Festsetzung der Prämie wird von der Risikowahrscheinlichkeit und der -schwere einer bestimmten Risikogruppe<sup>28</sup> ausgegangen. Der Beitrag hat in Privat- bzw. Individualversicherungen eine »konstitutive Funktion für die nominelle Höhe der Leistung«<sup>29</sup>, die Leistung ist beitragsbezogen und nicht – wie in der Rentenversicherung – einkommensbezogen.

Die durch die Rentenreform 1957 vorgenommene Leistungsgewährung ist konsequent *nicht* an der der Privat- und Individualversicherungen eigenen Individualäquivalenz orientiert. Die Beiträge werden nach einem für alle gleichen Prozentsatz von den individuell unterschiedlichen Bruttoentgelten erhoben; die absolute Höhe der Beitragsleistungen ist nicht Grundlage der Rentenberechnung, sondern das Verhältnis des lebenslangen individuellen zum durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten. Die so erreichte Position im Verteilungsgefüge markiert eine soziale »Rangstelle«<sup>30</sup> des Versicherten innerhalb der Versichertengemeinschaft, wobei diese Rangstelle eine *Teilhaberrelation* an der zur Verteilung bereitstehenden Finanzmasse begründet. Die nominelle Höhe der Rente wird durch die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Form der Bruttolohnentwicklung *und* durch den sozialen Risikoausgleich im Rahmen der beiden Faktoren Zeit und Entgelt bestimmt.

Die Rentenreform 1957 war das *politische Ergebnis* einer *gesellschaftlichen Neubewertung* des Risikos Alter oder besser: der Lebensphase nach der endgültigen Aufgabe der Erwerbsarbeit, wobei Zeitpunkt und Austrittsbedingungen selbst wieder Ergebnis politischer Entscheidungen sind.

25 Zum Begriff: Bley, a. a. O. (FN 18), S. 69 ff.

26 Der Ausgleich des individuellen Bedarfs ist nach Bley, a. a. O. (FN 18), S. 70 ff. konstitutiv für sozialstaatlichen Risikoausgleich, während die Bedarfstheorie für die Individual- bzw. Privatversicherung z. T. abgelehnt wird; vgl. Innam, Das Äquivalenzprinzip in der Versicherungswirtschaft, in: ZVersWiss, 55. Jg. (1966), S. 17–30.

27 Dies ist die gängige Interpretation von Sozialversicherungen; z. B. Bogs, in: Sozialenquete, Stuttgart 1966, Zi. 140; Jahn, Sozialversicherungslehre, Stuttgart usw. 1980, S. 5; auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 17, 1 (8 ff.); 58, 81 (110, 113).

28 Risikogruppen deshalb, weil eine am individuellen Risiko orientierte Prämie ökonomisch unrentabel wäre, da die Festlegung der Risikoabstufung zu hohe Transaktions- und Informationskosten verursachen würde; stattdessen werden in der Regel bestimmte pauschalisierte Klassifizierungen vorgenommen, wie z. B. Geburtsjahr, Geschlecht, Eintrittsalter, Risikoerhöhungsfaktoren u. a.: ausführlich Wagner, Zur Meßbarkeit eines versicherungsgemäßen Risikoausgleichs und der Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Schmähl (Hg.), a. a. O. (FN 23), S. 175 ff.

29 Kolb, Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung, in: Schmähl (Hg.), a. a. O. (FN 23), S. 126.

30 Vgl. Rische/Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1983, S. 289; Kolb, a. a. O. (FN 29), S. 127.

Die rentenpolitische Arena verlief bis zur Rentenreform 1972 relativ friedlich und ohne größere Auseinandersetzungen; die Renten wurden durch Rentenanpassungen laufend erhöht<sup>31</sup>. Einzig mit der 12. Anpassung vom 28. Juli 1969<sup>32</sup> wurden Änderungen vorgenommen, die v. a. die finanztechnische Seite betrafen. Die von den Trägern der GRV anzulegende Rücklage von einer Jahresausgabe wurde auf drei Monatsausgaben reduziert, und der Beitragssatz, der bisher für einen 10jährigen Deckungszeitraum berechnet worden war, sollte nun eine Monatsreserve abdecken (§ 1383 Abs. 2 RVO). Zwischen den Versicherungsträgern der ArV und der AnV sollte ein Finanzausgleich stattfinden, wenn bei einem Versicherungsträger die Rücklage eine Zweimonatsreserve unterschreitet (§ 1383a Abs. 2 und 3 RVO). Damit wurde die Finanzierung vom sog. Abschnittsdeckungsverfahren auf ein relativ striktes *Umlageverfahren* umgestellt.

Obwohl diese Umstellung gesamtwirtschaftlich die einzig sinnvolle Form des Kaufkrafttransfers darstellte<sup>33</sup>, werden nun ursprünglich *exogene Faktoren*, wie z. B. Veränderungen der Wirtschaftsstruktur, Arbeitslosigkeit, verändertes Erwerbsverhalten, demographische Veränderungen u. ä. zu *internen*, zu Bestandteilen der inneren Logik dieses Verfahrens<sup>34</sup>. Dies führt bei Umweltveränderungen zu einem strukturellen Ungleichgewicht des Systems, damit zu laufendem Problem- und Handlungsdruck auf die politischen Akteure. Rentenpolitische Entscheidungen, die z. B. arbeitsmarkt-, familien- oder wahlpolitischen Gesichtspunkten unterliegen, werden selbst wieder zum Problem, da sie immer finanzielle Wirkungen induzieren, die sich im Umlageverfahren relativ schnell auswirken und Sachzwänge schaffen. Die Rentenreform 1972 und die sie begleitende gesellschaftliche Auseinandersetzung, v. a. aber die Entwicklung ab Mitte der 70er Jahre ist ein Musterbeispiel dafür, wie exogene Faktoren die Finanzierungsgrundlagen der GRV in Frage stellten und Eingriffe in das Beitrags- und Leistungsrecht induzierten. Die wichtigsten Elemente der 72er Reform, die in Erwartung riesiger zukünftiger Überschüsse in der GRV verabschiedet wurden, sind:

1. *Öffnung der GRV* für im Grundsatz alle nicht bereits in ihr versicherten gesellschaftlichen Gruppen, v. a. Selbständige und nichterwerbstätige Frauen<sup>35</sup>. Selbständige konnten sich auf Antrag pflichtversichern (§ 1277 Abs. 1 Nr. 9 RVO) und freiwillige Versicherung (§ 1233 RVO) wurde ermöglicht, wobei die Höhe und die Anzahl der Beiträge weitgehend frei gestaltbar war. Die freiwillige Versicherung sollte eine »eigenständige Alterssicherung«<sup>36</sup> der nichterwerbstätigen Frauen verbessern helfen. Freiwillige Beiträge blieben für die Erfüllung der Halbbelegung (vergl. FN 67) wertlos, so daß beitragsfreie Zeiten darüber nicht begründet werden konnten; selbständigen Pflichtversicherten wurden durch die Einführung einer verkürzten Halbbelegung weitaus bessere Möglichkeiten der Anrechnung beitragsloser Zeiten eingeräumt.

31 Von der ersten Anpassung 1959 bis zur Rentenreform 1972 lag die durchschnittliche Anpassungsquote bei 6,6%; der höchste Wert wurde 1965 mit 9,5%, der niedrigste 1962 mit 5,0% erreicht; nach: Rentenanpassungsbericht 1987, BT-Drs. 11/1540, Übersicht I 23, S. 75.

32 Drittes Rentenversicherungsänderungsgesetz (3. RVÄndG), BGBl 1969 I, S. 956 ff.

33 Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Boettcher (Hg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 43–74.

34 Schafer, Funktion, Fortentwicklung und Grenzen der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherungssysteme, in: Bieback (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt/New York 1986, S. 222–252, bes. 236 ff.

35 Det.: Rieger, Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige, nicht erwerbstätige Hausfrauen und weitere Gesellschaftsgruppen, in: BABl 1/1972, S. 1–11; Hermann, Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektiven, in: DRV 1988, S. 2 f.

36 BT-Drs. VI/1916, S. 37.

2. Die *flexible Altersgrenze*<sup>37</sup> löste die starre Altersgrenze von 65 Jahren ab. Anspruchsvoraussetzung für das flexible Altersruhegeld ab 63 Jahren (für Schwerbeschädigte ab 62 Jahren) waren 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre (§ 1248 Abs. 7 Satz 1 RVO). Für jeden Monat der hinausgezögerten Inanspruchnahme bis zum 67. Lebensjahr erhöhte sich die Rente um einen Zuschlag von 0,4% (§ 1254 Abs. 12 RVO). Die Bezugsbedingung von Altersruhegeld ab 60 Jahren bei vorangegangener Arbeitslosigkeit wurde erleichtert, indem man nur noch 52 Wochen innerhalb der letzten eineinhalb Jahre arbeitslos sein mußte (§ 1248 Abs. 2 RVO).

3. Für Versicherte mit mindestens 25 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren wurde eine *Rente nach Mindesteinkommen* eingeführt<sup>38</sup>; Zeiten, die vor 1973 liegen und in denen die persönliche Bemessungsgrundlage 75% der allgemeinen unterschritt, wurden auf diesen Wert fingiert (Art. 2 § 55a ArVNG).

4. *Vorverlegung der Rentenanpassung* für Bestandsrenten auf den 1. Juli 1972 statt des sonst vorgesehenen Termins vom 1. Jan. 1973 (§ 1272 Abs. 1 RVO); das im Reformpaket enthaltene 15. Rentenanpassungsgesetz (RAG) paßte die 1971 und früher festgesetzten Renten an die allgemeine Bemessungsgrundlage schon am 1. Juli 1972 an, was einer Erhöhung um 9,5% gleichkam.

5. Gleichzeitig wurde eine *Rentenniveausicherungsklausel*<sup>39</sup> eingeführt, nach der das Rentenniveau eines Standardrentners mindestens 50% des Bruttoentgelts erreichen sollte. Wird das Rentenniveau in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht erreicht, so wird der Gesetzgeber aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (§ 1272 Abs. 2 RVO).

Ein im ursprünglichen Gesetzentwurf der SPD/FDP-Koalition vorgesehener Schwerpunkt, die Anerkennung eines Versicherungsjahres für Frauen mit Kind(ern) in Form eines Rentenzuschlags, der ebenfalls die eigenständige Sicherung der Frau verbessern sollte<sup>40</sup>, wurde – neben anderen wichtigen Punkten – durch die Einstimmigkeit der CDU/CSU-Opposition am Ende der vorzeitigen Legislaturperiode zu Fall gebracht<sup>41</sup>.

Eine sozialpolitische Einschätzung der Rentenreform 1972 scheint angesichts der eigentümlichen Mehrheitsverhältnisse und der frühzeitigen Auflösung des 6. Deutschen Bundestages einen Tag nach der Verabschiedung der Rentenreform abgeschlossen, da wahltaktische Überlegungen zunehmend die Ausgestaltung der Rentenreform bestimmten<sup>42</sup>. Aber Sozialpolitik ist *immer* auch »Wahlpolitik«<sup>43</sup>, dies wurde durch die unmittelbar bevorstehende Neuwahl des Bundestages 1972 nur besonders deutlich.

Sie war von der Intention zum Teil, vom *Ergebnis* her aber in erster Linie eine *Reform für die Frauen*, auch wenn die Anrechnung eines Versicherungsjahres für Kindererziehung nicht durchgesetzt wurde. Die Rente nach Mindesteinkommen kam fast ausschließlich Frauen zu Gute: 1973 entfielen von 1,25 Mill. angehobenen Renten 81,7% auf Frauen; der durchschnittliche Erhöhungsbetrag lag in der ArV bei rd. 77 DM (AnV: 89 DM)<sup>44</sup>. Die Möglichkeit freiwilliger Versicherung wurde von Frauen dagegen kaum wahrgenommen; ihre Ausgestaltung war im Normalfall zu kostspielig.

37 Det.: Niemeyer/Schenke, Die flexible Altersgrenze, in: BABI 3-4/1972, S. 138–142; Hermann, a. a. O. (FN 35), S. 4.

38 Det.: Pappat, Rente nach Mindesteinkommen, in: BABI 1973, S. 147–151; Hermann, a. a. O. (FN 35), S. 5 f.

39 Det.: Müller, Zur Problematik der Rentenniveausicherung, in: DRV 1973, S. 144–156; Niemeyer, Das 16. Rentenanpassungsgesetz mit der neuen Rentenniveausicherungsklausel, in: BABI 7-8/1973, S. 379–383.

40 Vergl. BT-Drs. VI/2916 § 1260c und Begründung S. 38; S. 41.

41 Dennoch hat die SPD/FDP-Koalition (bei einer Enthaltung) dem gesamten Reformpaket zugestimmt.

42 Hermann, a. a. O. (FN 35), S. 13.

43 Zur legitimatorischen Funktion von Sozialpolitik: Bank, Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: *Recht der Arbeit*, 23. Jg. (1970), S. 101–108; zu den unterschiedlichen Rationalitätsstandards sozialpolitischer Entscheidungen und den damit verbundenen Problemen: Rüb, Kumulative Problemlösung durch das politische System. Eine politologische Forschungsnotiz, Diskussionspapiere und Materialien aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 23, Hannover 1988, S. 18 ff.

44 Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des RRG vom 16. Okt. 1972, BT-Drs. VII/2046, S. 3.

Die Öffnung der Rentenversicherung für andere gesellschaftliche Gruppen kann als Versuch betrachtet werden, ältere, v. a. sozialdemokratische Vorstellungen einer Volksversicherung zu revitalisieren<sup>45</sup>. Die Zahl der Anträge von Selbständigen auf Einbeziehung in die Pflichtversicherung ist allerdings weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben<sup>46</sup>, obwohl ihnen bestimmte Vorteile bei der Nachentrichtung von Beiträgen und der bevorzugten Erreichung der Halbbelegung<sup>47</sup> eingeräumt wurden. Insofern kann hier von einer Mittelstandsbevorzugung im Rahmen einer zur Volksversicherung sich orientierenden Rentenversicherung gesprochen werden, die von der damaligen CDU/CSU-Opposition durchgesetzt wurde.

Die Einführung einer Rente nach Mindesteinkommen geht ebenfalls auf Überlegungen der SPD im Rahmen der Rentenreform '57 zurück<sup>48</sup> und kann als Ersatz für eine dort vorgesehene Mindestrente interpretiert werden; mit der Rente nach Mindesteinkommen haben alle Parteien strukturelle Mängel der Rentenformel anerkannt und korrigiert.

Die flexible Altersgrenze wurde in den offiziellen Stellungnahmen durch humanitäre und gesundheitspolitische Überlegungen begründet, auch ein Absinken der Invaliditätsrenten versprach man sich. Aufgrund sich verschlechternder Arbeitsmarktbedingungen wurde aus der flexiblen schnell die Regelaltersgrenze und ein »Erdrutsch«<sup>49</sup> beim Rentenzugangsalter nach unten eingeleitet. Dies war z. T. beabsichtigt, die Dauer und die hohe Quote der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer wurde durchaus als Problem gesehen, und Modellrechnungen zeigten, daß die Absenkung der Altersgrenze 1972 auf 63 Jahre arbeitsmarktpolitisch effektiver war als eine Senkung auf 60 Jahre Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre<sup>50</sup>. Dadurch wurde eine Entwicklung eingeleitet, die von einer Politik der *Integration* älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt auf die der *Ausgliederung* umschwenkt. Dies geschah vorwiegend unter finanziellen Aspekten, indem Kosten der Arbeitslosigkeit von der Arbeitslosenversicherung auf die damals weit besser ausgestattete Rentenversicherung übergewälzt wurden. Auch die Erleichterung des Bezugs von Arbeitslosenaltersruhegeld ab 60 Jahren (§ 1248 Abs. 2 RVO) macht die arbeitsmarktregulative Intention des Rentenreformgesetzes deutlich. Die gesundheitspolitischen Ziele, durch verminderte und Teilzeitarbeit den Übergang in den Ruhestand tatsächlich flexibel zu gestalten und die Invaliditätsquote zu senken<sup>51</sup>, wurden nicht erreicht; dies hätte einer zusätzlichen beschäftigungspolitischen Flankierung der Rentenreform bedurft, um den Rationalisierungsdruck auf ältere Arbeitnehmer als Folge der sich verschlechternden Arbeitsmarktlage abzufangen<sup>52</sup>.

45 Solche Vorstellungen waren im Entwurf der SPD zur Rentenreform 1957 vorgesehen, vergl. BT-Drs. 2/2314; auch W. Arendt hat die Öffnung der GRV als Schritt zur »Volksversicherung auf freiwilliger Basis« bezeichnet, Sten. Bericht des BT, 6. WP, S. 9234 A.

46 Ende 1973 wurden von erwarteten mehreren Hunderttausend nur 23 649 bewilligte Anträge gezählt; vergl. BT-Drs. VII/2046, S. 8 und Tab. 5, S. 16.

47 Det.: Hermann, a. a. O. (FN 35), S. 3.

48 Vergl. den Vorschlag einer Mindestrente als Ausgleich für niedriges Lohnniveau und einer Rente über dem Fürsorgesatz, Rentenversicherungsgesetz der SPD: BT-Drs. 2/2314, § 23 Abs. 1 Satz 1, auch: Sozialplan für Deutschland, hrsg. vom Vorstand der SPD, Berlin/Hannover 1957, S. 94 f.

49 Orsinger/Clausing, Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: DAng-Vers 29. Jg. (1982), S. 264; der zweite »Erdrutsch« erfolgte nach der Herabsetzung des Rentenzugangsalters für Schwerbehinderte von 62 auf 60 Jahre im Zeitraum von 1979/1980 durch das 5. RVÄndG.

50 Kühlewind, Zur Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer in den 70er Jahren, in: BABI 12/1971, S. 711–714.

51 Diese Ziele wurden vom damaligen Bundesarbeitsminister Arendt in der 1. Lesung im Bundestag explizit formuliert, Arendt, Das Rentenreformprogramm der Bundesregierung, in: BABI 1/1972, S. 1–5, bes. 2f.

52 Kühlewind, Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer, in: MittAB 19. Jg. (1986), S. 209–232; die Erwerbsquote älterer Männer (ab 60 Jahren) sank von knapp 70% (1970) bis heute auf rd. 35% ab (S. 211).

Mit der Anrechnung eines Baby-Jahres in Form eines Grundbetrages, die der ursprüngliche Entwurf vorsah, war eine familienpolitische Orientierung intendiert, indem Tätigkeiten, die durch kein Arbeitsverhältnis begründet werden, rentensteigernd wirken sollten<sup>53</sup>. Nach der gewonnenen Bundestagswahl vom 19. Nov. 1972 verabschiedete die neue alte SPD/FDP-Koalition am 30. März 1973 das 4. Rentenversicherungsänderungsgesetz<sup>54</sup>, in dem Korrekturen am Rentenreformgesetz 1972 vorgenommen wurden, die v. a. die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Beziehern von flexiblem und vorgezogenem Altersruhegeld betrafen.

Die rentenrechtlichen Änderungen von 1972 waren nur auf dem Hintergrund von immensen erwarteten Überschüssen in der GRV zu finanzieren. Im Verlauf der Reform stieg die projektierte Rücklage immer mehr an und erreichte im September 1972 bei der Reformverabschiedung ein geschätztes Volumen von 221,1 Mrd. DM im Jahr 1986<sup>55</sup>, das entsprach 18,7 Monatsausgaben. Entgegen allen Prognosen wurden aber schon ab 1974 Probleme überdeutlich: Im Rentenanpassungsbericht (RAB) 1974, der im Herbst 1973 vorgelegt wurde, ging man von Vollbeschäftigung und einem Wachstum von 4,5% aus, Mitte 1974 dagegen nahm man für 1974 nur noch ein Wachstum von 0%–2% und einen um 2% geringeren Beschäftigungsstand an. Für den Finanzausgleich zwischen der ArV und der AnV rechnete man zu diesem Zeitpunkt nicht mehr mit den im RAB 1974 vorgesehenen 2,5 Mrd. DM im Jahr 1975, sondern schon mit 6 Mrd. DM<sup>56</sup>. Lag die Belastungsquote<sup>57</sup> 1970 bis 1974 bei rd. 86, so stieg sie 1975 sprunghaft auf 95,1 an und lag ab 1976 bei knapp über 100, d. h. die Ausgaben überstiegen die Einnahmen<sup>58</sup>. Modellrechnungen mit den Ausgangswerten der Jahre 1974 und 1975 machten deutlich, daß ohne Eingriffe in das Beitrags- und Leistungsrecht die Schwankungsreserve ab 1980 unterschritten würde<sup>59</sup>. Die angenommenen Überschüsse der Modellrechnungen schmolzen nicht nur auf den Computerbildschirmen der Rentenplaner, sondern auch in der Realität wie Schnee in der Frühlingssonne. Der Abbau der Überstunden, das weit geringere Wachstum und die sich daraus ergebende geringere Zuwachsrate der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, eine hohe Ausländerrückwanderungsquote und geringere Lohnzuwachsquoten wurden dafür verantwortlich gemacht. Die rapide und unvorhergesehene Entwicklung führte in der Folgezeit zu Eingriffen in das Beitrags- und Leistungsrecht, die in ihrer Summe zu einer sozialpolitischen Neuorientierung der Rentenversicherung führte.

53 Die Gründe, warum dieses Baby-Jahr nicht eingeführt wurde, sind umstritten; einmal sprach sich die CDU/CSU aus prinzipiellen Gründen gegen das Baby-Jahr aus, und zum anderen schätzte man die Kostenberechnung in Form einer Stichprobenziehung wegen nicht vorhandener Daten teurer ein als das Baby-Jahr selbst, so daß darauf ganz verzichtet wurde; dazu: Brückel, Wandel politischer Ziele durch Datenverarbeitung im Recht?, in: Reese u. a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt/New York 1979, S. 83 f.

54 BGBl 1973 I, S. 257 ff..

55 Zu den Methoden und Annahmen dieser Berechnungen: Hensen, Finanzielle Aspekte des Rentenreformgesetzes, in: BABI 3–4/1973, S. 163–168; Hermann, a. a. O. (FN 35), S. 18 ff.

56 Meenzen, Wie lange reichen 18%?, in: AuSPol, 28. Jg. (1974), S. 111–113.

57 Als Belastungsquote wird das Verhältnis der Einnahmen (Beiträge und Bundesanteil) und Ausgaben (Renten und KVdR) bezeichnet.

58 Müller, Die mittelfristige Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unter Einbeziehung der Konsolidierungsmaßnahmen nach dem Regierungsentwurf des 21. RAG, in: DRV 1978, S. 66–80.

59 Müller, a. a. O. (FN 58), Übersicht 2, S. 69.

Das 20. Rentenanpassungsgesetz (RAG) vom 27. Juni 1977<sup>60</sup> kennzeichnet den Beginn einer eigentümlichen, z. T. widersprüchlichen Entwicklung, die das Rentenrecht in den folgenden Jahren bei zunehmender und langandauernder Arbeitslosigkeit einschlagen sollte. Die erste Weichenstellung dieser Entwicklung, die bis heute andauert, war das 20. RAG, zu dessen wichtigsten Maßnahmen gehörten<sup>61</sup>:

- Der Berechnungsmodus der allgemeinen BG wurde verändert, indem sie sich nur noch um den Prozentsatz verändert, der sich aus der Summe der durchschnittlichen Entgelte der drei Jahre vor Eintritt des Versicherungsfalls und der Summe der drei Jahre, die dem Jahr vor Eintritt des Versicherungsfalls vorausgingen, errechnet (§ 1255 Abs. 2 RVO)<sup>62</sup>;
- Bezieher von Leistungen nach dem AFG wurden in der GRV pflichtversichert, d. h. Zeiten des Bezuges von Leistungen nach dem AFG sind nun Beitrags- und nicht wie vorher Ausfallzeiten (§ 1277 Abs. 1 Nr. 10 RVO); Berechnungsgrundlage ist das der Leistung zugrunde liegende Bruttoentgelt (§ 1385 Abs. 3h RVO);
- die Rentenanpassung, die am 1. Juli 1978 fällig gewesen wäre, wurde um ein halbes Jahr auf den 1. Jan. 1979 verschoben (§ 1272 RVO);
- die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bezug von flexiblem und vorzeitigem Altersruhegeld wurden eingeschränkt (§ 1248 Abs. 4 RVO);
- geringere Bewertung der Ausbildungsausfallzeiten vor dem 1. 1. 65 mit nunmehr maximal der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage, wogegen sie vorher mit der durchschnittlichen persönlichen Bemessungsgrundlage aller bis zum 1. 1. 65 zurückgelegten Beitragszeiten berechnet wurden (§ 1255a RVO);
- daneben wurden ein Abbau von Doppelleistungen für Kinder vorgenommen (Art. 2), der Kinderbeitrag wurde von der Dynamisierung ausgenommen und auf einen Festbeitrag umgestellt (§ 1262 Abs. 4 RVO), die Berechtigung von Waisenrenten von bestimmten Einkommens- und Ausbildungsbeträgen abhängig gemacht (§ 1267 Abs. 2 RVO), der Erhöhungsbetrag bei Halbweisen gestrichen und bei Vollwaisen von der Dynamisierung ausgeschlossen (§ 1269 Abs. 1 Satz 3 RVO; Art. 2 § 21 ArVNG);
- Zeitrenten wurden unter weniger strengen Maßstäben als bisher gewährt (§ 1276 RVO) und eine Ruhensvorschrift beim Zusammentreffen von BU/EU-Renten und Arbeitsentgelt eingeführt (§ 1284 RVO);
- weiter war vorgesehen: Versicherungsfreiheit für Ruhestandsbeamte, Erhöhung der Mindestbeträge bei freiwilliger Versicherung (§§ 1387, 1388 RVO), neue Nachentrichtungsfrieten für freiwillig Versicherte (§ 1418 Abs. 1 RVO) und neuer Fälligkeitstag für Beiträge antragspflichtversicherter Selbständiger (§ 1405a Abs. 1 RVO).

Ziel des 20. RAG war, Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, die GRV vom Konjunkturverlauf unabhängiger zu machen und sie von sachfremden Risiken zu entlasten<sup>63</sup>. Durch die Verschiebung der Rentenanpassung und die Veränderung der BG sollten 1978 4,7 Mrd. DM und zwischen 1978 und 1980 20,3 Mrd. DM eingespart werden<sup>64</sup>. Die Einführung der Versicherungspflicht für Leistungsempfänger nach dem AFG wurde mit einer »funktionsgerechte(n) Zuordnung der Risiken«<sup>65</sup> begründet, diese Zielsetzung lag auch der Übertragung der beruflichen Rehabilitation auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zugrunde. Dadurch sollten zusätzliche Einnahmen von 2,4 Mrd. DM bzw. eine Ausgabenminderung von 900 Mio. DM erzielt werden<sup>66</sup>. Während die Veränderung des Anpassungstermins und der allge-

60 BGBl 1977 I, S. 1040 ff.

61 Det.: Albrecht, Die versicherungs- und beitragsrechtlichen Auswirkungen des 20. RAG, in: DRV 1977, S. 341-348; Bachhaus, Einschneidende Änderungen des Rentenrechts durch das 20. RAG, in: DRV 1977, S. 286-291.

62 Weniger gesetzestechnisch: 1978 galt als BG der Prozentsatz aus dem Mittel der Jahre 1975, 1976, 1977 geteilt durch das Mittel der Jahre 1974, 1975, 1976.

63 BT.-Drs. 8/165, S. 34.

64 A. a. O. (FN 63), S. 6.

65 A. a. O. (FN 63), S. 35.

66 A. a. O. (FN 63), S. 6.

meinen Bemessungsgrundlage als reine finanztechnische Maßnahmen zu Lasten der Rentner zu qualifizieren sind, liegt der Einführung der Versicherungspflicht für Leistungsempfänger nach dem AFG die grundsätzliche Leitlinie zugrunde, arbeitsmarktbedingte Risiken der dafür zuständigen Versicherung systemgerecht zuzuordnen. Zeiten des Leistungsbezugs nach dem AFG wurden dadurch von Ausfall- zu Beitragszeiten, die nun bei der Erfüllung besonderer Anforderungen (wie z. B. beim Altersruhegeld ab 60 für Frauen, der Renten nach Mindesteinkommen, bei der Prüfung der Halbbelegung<sup>67</sup>) als Pflichtbeiträge bewertet wurden und zur Begründung dieser Leistungen beitrugen.

Die geringere Bewertung der Ausbildungsausfallzeiten, die Gegenstand eines Bundesverfassungsgerichtsurteils war und als rechtmäßig erklärt wurde<sup>68</sup>, hat bei bestimmten sozialen Gruppen zu erheblichen Rentenminderungen geführt<sup>69</sup>. Die im 20. RAG vorgenommenen Eingriffe reichten jedoch nicht aus, um die GRV langfristig zu stabilisieren. Schon ein Jahr später war das 21. RAG in Vorbereitung und trat mit Wirkung vom 1. 1. 1979 in Kraft<sup>70</sup>. Inzwischen ging die damalige SPD/FDP-Regierung davon aus, daß sich das wirtschaftliche Wachstum längerandauernd verlangsamt; zudem betrug das Wachstum im Jahr 1977 nicht – wie angenommen – 5%, sondern nur 2%, so daß mit einem Defizit in GRV gerechnet wurde, das 1978 durch die Rücklage noch aufgefangen werden konnte. Im Jahr 1979 war das nicht mehr möglich, so daß Maßnahmen zur Schließung der Finanzlücke ergriffen werden mußten<sup>71</sup>. Zu den wichtigsten Maßnahmen sind zu zählen<sup>72</sup>:

- Abkoppelung der Rentenanpassung von der allgemeinen Einkommensentwicklung und politische Festlegung der Anpassungssätze durch besondere Festlegung der BG für die Jahre 1979–1981 (Art. 1 § 2 21. RAG). Die Anpassungssätze betragen 4,5% für 1979 und jeweils 4% für die Jahre 1980 und 1981;
- Neuregelung der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) ab 1. 1. 82. Statt eines Pauschalbetrages der GRV zur KVdR wurde der Beitrag auf eine individuelle Leistung des Rentners umgestellt (§ 381 RVO); dadurch sollten die individuellen Einkommensverhältnisse der Rentenempfänger und die Lohnersatzfunktion der Rente berücksichtigt werden<sup>73</sup>. Berechnungsgrundlage wurde der Zahlbetrag der Rente unter Einschluß von Zusatzleistungen (§§ 180 Abs. 5, 385 Abs. 2 RVO). Die Höhe des Beitragssatzes blieb im 21. RAG noch offen, weil die Bundesregierung erst die Summe der Rentenzahlbeträge ermitteln wollte, damit die umgestellte Beitragsleistung in ihrer Summe nicht geringer als vorher ausfiel<sup>74</sup>;
- der Beitragssatz wurde von 18% auf 18,5% erhöht (§ 1385 RVO);
- BU/EU-Renten ruhen beim Zusammentreffen mit Arbeitslosengeld (§ 1283 RVO); diese Regelung wurde durch die Rechtsprechung des BSG zu den Invaliditätsrenten<sup>75</sup> notwendig, durch die die Vermittelbarkeit von eingeschränkt Erwerbsfähigen innerhalb eines Jahres zum Leistungskriterium der Invaliditätsrenten geworden ist. Ein zeitliches Zusammentreffen zweier Leistungen soll dadurch verhindert werden, die BA trägt, sofern die Voraussetzungen gegeben sind, die Kosten dieses Jahres, die Rente ruht bis zur Höhe des Arbeitslosengeldes;
- Voraussetzungen der Dynamisierung von Rententeilen aus freiwilliger Versicherung werden gestrafft, indem sie von einer größeren Regelmäßigkeit der Beitragsentrichtung abhängig gemacht werden (§ 1255b RVO);

67 Nach §§ 1251 Abs. 2c, 1259 Abs. 3, 1260 Abs. 1 RVO ist die Anrechnung von bestimmten Zeiten von der Halbbelegung abhängig, d. h. die Zeit vom Eintritt in die Versicherung bis zum Versicherungsfall muß mindestens zur Hälfte mit Pflichtbeiträgen belegt sein.

68 BVerfGE 58,81.

69 In denen vor dem BVerfG verhandelten Fällen lag die Rentenminderung zwischen 23,90 DM und 323,10 DM; BVerfGE 58,81 (86 ff.).

70 BGBl 1978 I, S. 1089 ff.

71 BT-Drs. 8/1734, S. 24.

72 Det.: Albrecht, Änderungen im Recht der Rentenversicherung nach dem 21. Renten Anpassungsgesetz, in: DRV 1978, S. 193–213.

73 BT-Drs. 8/1734, S. 25, S. 27.

74 BT-Drs. 8/1734, S. 38.

75 BSGE 30, 167; 30, 192; 43, 75.

– neue niedrigere Grenzen für geringfügige Beschäftigung werden eingeführt (Art. 2 § 9 Nr. 1b).

Mit dem 21. RAG wurde zum ersten Mal seit 1957 das Prinzip der bruttolohnbezogenen Rente(nanpassung) durchbrochen und durch politisch festgelegte Prozentsätze ersetzt, die ausschließlich unter finanzpolitischen Gesichtspunkten gewählt wurden. Begründet wurde das Vorgehen mit der Notwendigkeit einer »Verlangsamung und Verstetigung des Zuwachses bei den Renten« und einer »schnelleren Harmonisierung der Einkommenszuwächse bei Rentnern und Erwerbstätigen«<sup>76</sup>. Diese neue Begrifflichkeit signalisierte eine Abkehr von der bruttolohnbezogenen Anpassung, weil nun »Verstetigung« und »Harmonisierung« von Renten und Einkommensentwicklung in den Mittelpunkt der Rentenanpassungspraxis unter dem Diktat knapper Ressourcen rückte, die Sicherung eines angemessenen und politisch gewollten Rentenniveaus dagegen an Bedeutung verlor. Gerade in den Jahren 1979–1981 wären die Rentner durch den time-lag des bisherigen Anpassungsverfahrens in den Genuß relativ hoher Rentensteigerungen gekommen. Der Verweis auf ein unangemessen hohes Rentenniveau<sup>77</sup> ist vorgeschoben, im Zeitraum zwischen 1958 und 1979 lag die durchschnittliche Steigerungsrate der Renten mit 7,2% um fast einen Prozentpunkt unter dem der Bruttolöhne (8,1%)<sup>78</sup>. Die auf politischem Weg vorgenommenen Veränderungen der BG wirkten sich zudem auf zukünftige Anpassungen aus, die von einer um rd. 13% niedrigeren Basis ausgingen<sup>79</sup>.

Auch antizyklische Gesichtspunkte des time-lag, über eine Nachfragestabilisierung bei Rentnern konjunkturelle Impulse zu bewirken<sup>80</sup>, wurden damit aufgegeben. Außerdem haben die Renten erst in der Rezession aufgrund der zeitlichen Verschiebung über die allgemeine Bemessungsgrundlage die Chance, in ihre Funktion als Lohnersatzleistungen hineinzuwachsen, was durch die Rentenreform 1957 politisch gewollt und durch die Rentenformel vorgegeben war<sup>81</sup>. Insgesamt wurde der Bund um 3,2 Mrd. DM in den Jahren 1979 bis 1982 entlastet und Einsparungen für die GRV in Höhe von 270 Mill. DM bei Einnahmesteigerungen durch die Beitragssatzerhöhung von 2,9 Mrd. DM für 1981 erreicht<sup>82</sup>.

#### 4. *Bruttolohnorientierte Rentenformel mit nettolohnorientierter Wirkung: Die Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984*

Die mittelfristige Rentensanierung ab Ende der 70er Jahre konnte die durch ökonomische und demographische Veränderungen bedingten Probleme der GRV auf die Dauer nicht lösen. Millionenarbeitslosigkeit, geringere Lohnsteigerungen und die nun wieder zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion rückenden

76 BT-Drs. 8/1734, S. 24 f.

77 BT-Drs. 8/1734, S. 24.

78 Errechnet nach: Bäcker u. a., Sozialpolitik, Köln 1981, Schaubild 26, S. 325; die 1958 ausgefallene Anpassung ist hierbei noch nicht eingerechnet. Würde man sie einrechnen, läge der durchschnittliche Anpassungssatz der Renten noch niedriger.

79 Errechnet nach: Schmähl u. a., Soziale Sicherung 1975–1985. Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der BRD, Frankfurt/Bern/New York 1986, Übersicht 4–1, S. 78.

80 Dieser Gesichtspunkt wird im Bericht der Sozialenquete-Kommission, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart usw., o. J. (1966), Zi. 465 und 504 ausdrücklich betont; vgl. auch das Konzept einer integrierten Sozialpolitik in: Paff/Voigtländer (Hg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978.

81 Bruck, Die schlechteste aller Lösungen, in: SF 27. Jg. (1978), S. 74.

82 BT-Drs. 8/1734, S. 5 f.

demographischen Veränderungen – besser und analytisch exakter: die sich verschlechternde Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern – veranlaßten die CDU/CSU/FDP-Regierung zu weiteren Eingriffen in das Beitrags- und Leistungsrecht, um – so die amtliche Begründung – weiterhin drohende Defizite in der GRV abzuwenden. Während das HBeglG 1983 der Rentenversicherung eine »dringend erforderliche Atempause«<sup>83</sup> verschaffen sollte, beanspruchte das Maßnahmenbündel des HBeglG 1984, »Bestandteil einer langfristig angelegten Gesamtkonzeption« zu sein, mit der »System und Struktur« der Rentenversicherung nachhaltig verbessert werden sollten<sup>84</sup>. Die im HBeglG 1983 vorgesehenen wichtigsten Maßnahmen waren folgende<sup>85</sup>:

- Verschiebung der Rentenanpassung vom 1. Jan. 1983 auf den 1. Juli 1983 (§§ 1272, 1273 RVO);
- Einbezug eines Beitrags zur KVdR, der ab 1. Juli 1983 1%, ab 1984 3% und ab 1985 5% betragen sollte (§ 1304c RVO);
- der Bundeszuschuß wird um 0,9 Mrd. DM gekürzt;
- die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit werden nicht mehr wie bisher nach dem letzten Bruttoentgelt, sondern nach der Höhe des tatsächlichen Leistungsbezugs berechnet (§ 1385a RVO). Die Berechnungsgrundlage beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Schlechtweiter- und beim Unterhaltsgeld beträgt nun 68% des letzten Nettoentgelts, bei der Arbeitslosenhilfe 58%. Die Versicherungspflicht für Leistungsempfänger der BA entfiel, Zeiten des Leistungsbezugs werden in der GRV wieder wie Ausfallzeiten berechnet (§§ 1277, 1259 RVO);
- die Tabellenwerte für die Bewertung der ersten fünf Beitragsjahre (beitragsgeminderte Zeiten) werden für Frauen und Männer vereinheitlicht und mit 90% des durchschnittlichen Bruttoentgelts berechnet (§ 1255 Abs. b aa, bb);
- die Beiträge für Wehr- und Zivildienstleistende werden von 75% auf 70% der BG gesenkt (§§ 1255 Abs. 4c und Abs. 6 Satz 3, 1385a aa);
- bei Kuren und Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation müssen Zuzahlungen erfolgen (§ 1243 RVO);
- der Beitragssatz wurde vom 1. Sept. 1983 um 0,5% auf wieder 18,5% angehoben (Art 2 § 30b ArVNG i. d. F. des Art. 22 Nr. 8 HBeglG 1983)<sup>86</sup>.

Dieses Maßnahmenbündel, mit dem sich der Bund direkt um 6,78 Mrd. DM in der Rentenversicherung endastete<sup>87</sup>, verlagert in erster Linie Kosten der Arbeitslosigkeit vom Bundeshaushalt auf die GRV. Allein die neue Beitragsbemessung für Leistungsempfänger der BA minderte die Beitragseinnahmen der GRV um über 5 Mrd. DM pro Jahr<sup>88</sup>. Für die GRV fallen zusätzliche Kosten an, indem bei der Rentenberechnung diese Zeiten als Ausfallzeiten berechnet werden müssen, die nach der Lebensstellung des Versicherten bis vor der Ausfallzeit bewertet werden (§ 1255a RVO). Da die Bemessungsgrundlage der Beiträge beim Arbeitslosengeld bei rd. 48% und bei der -hilfe bei rd. 41% des Bruttoentgelts liegen, werden Ausfallzeiten in der Regel höher bewertet werden, wobei hier Kosten der Arbeitslosigkeit bei der GRV anfallen. Zudem ist eine Beitragszahlung der BA für eigentlich beitragslose Zeiten inkonsequent, und Beitrag und Leistung stehen in keinem Verhältnis mehr, da der Berechnung der Ausfallzeiten durch Arbeitslosigkeit nicht die tatsächlich geleisteten Beiträge zugrunde liegen<sup>89</sup>. Dieser Kostenverlagerungs-

83 BT-Drs. 8/165, S. 96.

84 BT-Drs. 10/335, S. 57.

85 Der.: Albrecht/Backhaus, Die beitrags- und rentenrechtlichen Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983, in: DRV 1983, S. 147–175.

86 Ursprünglich war die Beitragssatzerhöhung für den 1. 1. 1984 vorgesehen; 1982 wurde in Art. 2 § 30b ArVNG i. d. F. des Art. 5 Nr. 2 AFKG eine Senkung des Beitragssatzes von 18,5 auf 18% vom 1. 1. 1982 bis zum 31. 12. 1983 bestimmt, um den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung während dieses Zeitraums ohne Erhöhung der gesamten Abgabenlast um den gleichen Prozentsatz anzuheben.

87 Errechnet nach BT-Drs. 10/2074, S. 60 f.

88 BT-Drs. 10/2074, S. 61a.

89 Albrecht/Backhaus, a. a. O. (FN 85), S. 148.

mechanismus liegt auch den verminderten Beitragsleistungen des Bundes für Wehr- und Zivildienstpflichtige zugrunde: in der Regel sind dies die ersten Beitragsjahre, die durch die Höherbewertung beitragsgeminderter Zeiten bei der Rentenberechnung mit 90% bewertet werden, wobei auch hier die GRV die Differenz zwischen der Beitragsleistung des Bundes und der Bewertung bei der Rentenberechnung zu tragen hat.

Insgesamt wird deutlich, daß sich der Bund aus der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zurückzieht und diese anderen Sozialleistungssystemen, v. a. der GRV, aufbürdet. Diese Kosten mußten u. a. durch die vorgezogene Beitragserhöhung bzw. durch die hinausgeschobene Rentenanpassung kompensiert werden. Betrachtet man die finanzielle Ausgangslage der GRV vor dem HBeglG 1983, so wurden ihr durch die Beitragssenkung in den Jahren 1982 und 1983 und durch geringere Lohnsteigerungen als angenommen erhebliche Finanzmittel entzogen; die Maßnahmen des HBeglG 1983 reichten zwar aus, diese Fehlbeträge zu kompensieren, nicht aber den Entzug von Bundesmitteln zur Sanierung des Staatshaushalts<sup>90</sup>. Insofern ist die Finanzkrise der GRV nicht nur von exogenen Faktoren abhängig, sondern von *politischen* Eingriffen zugunsten des Bundeshaushalts und unter Aspekten der Verlagerung von Kosten der Arbeitslosigkeit auf andere Sozialversicherungssysteme<sup>91</sup>. Dieses »politische Risiko« haben unter der Dominanz ökonomischer und finanzwirtschaftlicher Gesichtspunkte – Senkung bzw. Stabilisierung der Lohnnebenkosten – in erster Linie die Rentner zu tragen. Die Tendenz der Neu- und Umverteilung auf die Rentner wird durch das HBeglG vom 22. 12. 1984<sup>92</sup> noch deutlicher, dessen Maßnahmen sich wie folgt zusammenfassen lassen<sup>93</sup>:

- Der Faktor der Rentenanpassung wird aktualisiert, indem die neue Berechnungsgrundlage die Veränderungsrate der BG des Jahres wird, die der Anpassung vorausgeht (§ 1255 Abs. 2 RVO);
- Die Rentenniveausicherungsklausel wird gestrichen und durch den »Grundsatz einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und verfügbaren Arbeitsentgelte« ersetzt (§ 1272 Abs. 2 RVO);
- stärkerer Einbezug von Sonderleistungen in die Beitragspflicht für die GRV (z. B. Urlaubs-, Weihnachts-, Übergangsgeld (bei Rehabilitation) und Verletztengeld aus der UV, Gratifikationen, Provisionen u. ä.) (§ 385 Abs. 1a in Zusammenhang mit § 1400 Abs. 2 Satz 2 RVO);
- Erschwerung der Anspruchsvoraussetzungen für BU- und EU-Renten (§§ 1246, 1247 RVO), indem sie nach dem neu eingeführten Abs. 2a nur noch gewährt werden, wenn der Versicherte in den letzten 60 Monaten vor Eintritt des Versicherungsfalls mindestens 36 Monate mit Beiträgen für versicherungspflichtige Beschäftigung belegt hat;
- Anstieg des Beitrags zur KVdR von 1% auf 3% zum 1. Juni 1984, wie es im HBeglG 1983 vorgesehen war (§ 1304e RVO);
- voller Einbezug des Kranken-, Versorgungsranken-, Verletzten- und Übergangsgeldgeldes in die Beitragspflicht (§ 1385b RVO);
- Streichung des Kindergeldzuschusses bei Neurenten und Ersetzung durch die Kindergeldregelung (§ 1262 Abs. 1 Satz 1 RVO);
- Herabsetzung der Wartezeit für Altersruhegeld ab 65 Jahren von 15 auf 5 Jahre (§ 1248 Abs. 7 Satz 3 RVO);
- Erschwerung der Anspruchsvoraussetzungen für Altersruhegeld für Arbeitslose ab 60 Jahren, nachdem schon im AFKG vom 22. 12. 1981<sup>94</sup> eine Veränderung vorgenommen wurde<sup>95</sup>.

90 Schewe, Das politische Risiko der Rentenversicherung und der Rentner, in: SF 32. Jg. (1983), S. 2–6.

91 Ob das »politische Risiko« der GRV größer ist als durch die Bevölkerungsentwicklung, wie Schewe (a. a. O. (FN 90), S. 6) behauptet, braucht hier nicht entschieden zu werden. Wichtig ist allein die Feststellung, daß die Instrumentalisierung der GRV für systemwidrige Zwecke ein wesentlicher Faktor der finanziellen Probleme der GRV ist.

92 BGBl. I, 1984, S. 1532.

93 Det.: Albrecht/Backhaus, Die beitrags- und rentenrechtlichen Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984, in: DRV 1984, S. 45–80.

94 BGBl. I, 1981, S. 1497.

95 Dazu: Barkmin, Altersruhegeld für Arbeitslose, in: DAngVers 29. Jg. (1982), S. 283–286.

Trat im AFKG von 1981 neben die Anspruchsvoraussetzung, daß der Versicherte in den letzten 1¼ Jahren mindestens 52 Wochen arbeitslos gemeldet sein mußte, die Bedingung, in den letzten 10 Jahren mindestens 8 Jahre eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung oder Tätigkeit ausgeübt zu haben, so wurden nun bei der Berechnung des 10-Jahres-Zeitraumes bestimmte Zeiten (alle Ersatzzeiten, Ausfallzeiten nach § 1259 Abs. 1 Nr. 1–4 RVO und Zeiten des Bezugs einer Rente) nicht mehr mitgezählt, wodurch die mitzuzählenden Zeiten verlängert wurden (§ 1248 Abs. 2 Satz 3 RVO).

Nach der amtlichen Begründung war dieses Maßnahmenbündel Bestandteil einer »Gesamtkonzeption zur nachhaltigen Verbesserung der Struktur der gesetzlichen Rentenversicherung« (Herv. von mir)<sup>96</sup>, das auf eine Neuorientierung der Rentenpolitik hinausläuft. Zur wichtigsten Maßnahme gehört der veränderte Berechnungsmodus bei der Rentenanpassung, der als »programmatischer Grundsatz«<sup>97</sup> in § 1272 Abs. 2 mit der Verteilungsformel der »gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbarem Einkommen« seinen Ausdruck fand. Parallel dazu entfiel die Rentenniveausicherungsklausel als normiertes politisches Sicherungsziel.

Betrachtet man unter diesem Aspekt die Sozialberichterstattung<sup>98</sup>, so fällt auf, daß in den Rentenanpassungsberichten der Bundesregierung die bis 1982 übliche Stellungnahme zu § 1272 RVO ohne Kommentierung entfallen ist, während 1982 noch festgestellt wurde, daß keine der berechneten Varianten das geforderte Rentenniveau unterschreiten würde<sup>99</sup>. Realiter ist das nach der Rentenniveausicherungsklausel geforderte Rentenniveau seit 1981 laufend unterschritten worden<sup>100</sup>, sofern man den Beitrag zur KVdR mit einrechnet, der als wirksame Belastung der Rentner das Nettoniveau beeinflußt. Durch die Eingriffe des Gesetzgebers, die seit Ende der 70er Jahre fast immer über die »Stellgröße« der BG verliefen, hat sich ihr Abstand zum durchschnittlichen Bruttoentgelt auf fast sieben Jahre vergrößert<sup>101</sup>. Das Durchschnittsentgelt lag 1985 bei rund 37 000 DM, während die allgemeine BG bei rund 28 180 DM lag, das entspricht etwa 76%. Die Nettoquote liegt nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bei rd. 70%, so daß im Ergebnis sich die Rentenanpassung nettolohnorientierten Größen angenähert hat.

##### 5. Reform des Hinterbliebenenrechts oder »Auf dem Weg zur »Sozialhilfe-Rente«?<sup>102</sup>

Die Reform des Hinterbliebenenrechts, die dem Gesetzgeber durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975<sup>103</sup> aufgetragen worden war, sollte die Gleichstellung des Mannes mit der Frau im Hinterbliebenenrecht erreichen. Die Regelung, nach der der Mann nur dann ein Anrecht auf Hinterbliebenenrente hatte, wenn die Frau vor ihrem Tod den Unterhalt der Familie *überwiegend* durch

<sup>96</sup> BT-Drs. 10/335, S. 57.

<sup>97</sup> BT-Drs. 10/335, S. 58.

<sup>98</sup> Dazu Schmähl u. a., a. a. O. (FN 79), S. 88 ff.

<sup>99</sup> Vergl. BT-Drs. 9/1551, S. 22.

<sup>100</sup> Vgl. Schmähl u. a., a. a. O. (FN 79) Übersicht 4–9, S. 90; die Rentenniveauberechnungen bei Schmähl u. a. und die vom VDR (Rentenversicherung in Zahlen 1987 Tab. 7.11, S. 42/43) berechneten Werte weichen wegen unterschiedlicher Definitionen des Rentenniveaus und des Beitragszuschusses zur KVdR erheblich voneinander ab.

<sup>101</sup> Kolb, Das Gleichklangebot nach §§ 1272 Abs. 2 RVO, 49 Abs. 2 AVG, 71 Abs. 2 RKG, in: DRV 1987, S. 12.

<sup>102</sup> So: Heinze, Zur Reform der Hinterbliebenenversorgung oder: Auf dem Weg zur »Sozialhilfe-Rente«, in: DRV 1985, S. 245–253.

<sup>103</sup> BVerfGE 39, 169.

Erwerbseinkommen bestritten hatte (§ 1266 RVO), die Witwe in jedem Fall Ansprüche auf die Rente des verstorbenen Mannes hatte (§ 1246 RVO), wurde vom BVerfG als noch nicht verfassungswidrig in Form eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 2 und 3 GG angesehen. Es trug dem Gesetzgeber auf, diese Regelung bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode – das war damals das Jahr 1984 – zu reformieren, da durch zunehmende Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen und durch Veränderungen des Familienrechts ein zukünftiger Verstoß gegenüber dem Gleichheitssatz nicht auszuschließen sei.

Eine von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission (SVKO)<sup>104</sup> schlug in ihrem Gutachten<sup>105</sup> ein Teilhabemodell vor. Es sah in der von fast allen Parteien und Verbänden favorisierten Ausgestaltung<sup>106</sup> vor, daß eine Teilhabe von 70% an von beiden Ehepartnern vor und/oder in der Ehe erworbenen Gesamtansprüche bei Garantie des eigenen Anspruchs eintritt<sup>107</sup>. Sie wird ausgelöst durch den Tod eines der Ehepartner und den Tatbestand des fortgeschrittenen Alters oder der Invalidität. Zeiten der Kindererziehung sollten bis zu drei Jahren mit 100% des Durchschnittsentgelts angerechnet werden. Insgesamt zielte das Teilhabemodell – trotz sich abzeichnender Mehrkosten – auf eine Verbesserung der materiellen Situation von Frauen mit keinen oder nur geringen eigenen Ansprüchen, indem Schritte zum Ausbau der eigenständigen Sicherung der Frau vorgeschlagen wurden<sup>108</sup>.

Am 28. 4. 1984 legte die damalige Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor<sup>109</sup>, der ein völlig neues Konzept, ein Anrechnungsmodell mit Freibetrag, vorsah. Dieser später Gesetz gewordene Entwurf<sup>110</sup> war einer der umstrittensten rentenrechtlichen Neuregelungen der letzten Jahre, sah er doch eine völlige Neubewertung der Funktion und Ausgestaltung des Hinterbliebenenrechts für künftige Versicherungsfälle ab 1. 1. 1986 vor:

- Der überlebende Ehegatte erhält nach dem Tod des Ehepartners immer eine Hinterbliebenenrente, es bleibt bei den bisherigen 60% der Rentenanwartschaften des Verstorbenen (§ 1264 RVO);
- Eigenes Erwerbs- und Erwerbsersatzesinkommen wird zu 40% auf die Hinterbliebenenrente angerechnet, sofern es eine bestimmte Höhe überschreitet; als Freibetrag wurden 3,3% der BG, das waren damals knapp 900 DM, vorgesehen, die sich dynamisieren (§ 1281 RVO);
- Zeiten der Kindererziehung sollen bei Frauen (auf Antrag auch bei Männern) – sofern sie nach 1921 geboren sind – rentenrechtlich anerkannt werden (§§ 1227a Abs. 1, 1251a Abs. 1 RVO); sie werden wie fiktive Beitragszeiten gewertet und können infolgedessen einen Anspruch auf Versichertenrente sowohl begründen als auch steigern. Bewertet werden sie mit 75% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten (§§ 1255 Abs. 6a, 1255a Abs. 5 RVO); dies entspricht in etwa einer Rentensteigerung um 25 DM pro Monat.
- Als Erwerbseinkommen zählen alle Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und Arbeitsentgelte aus selbständiger Tätigkeit (SGB IV § 18a Abs. 1); als Erwerbsersatzesinkommen zählen Leistungen aus der GRV, der Beamtenversorgung, berufsständischen Versorgungswerken, Altershilfen für Landwirte u. ä. (SGB VI § 18a Abs. 3); nicht angerechnet werden infolgedessen bspw. Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung, Verpachtung, Sozialleistungen, die nicht Lohnersatzleistungen sind (z. B. Wohngeld, Renten aus Kriegsopferversorgung u. a.), Einkünfte aus privaten Versorgungssystemen (private Lebens- und Alterssi-

104 Beschluß der Bundesregierung über die Bildung einer Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, in: SVKO 1979, Anlageband 1, S. 5 f.

105 Gutachten der SVKO, Bonn 1979.

106 Vergl.: Kaltenbach, Vorschläge der 84er Kommission und der Parteien zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, in: DAngVers, 27. Jg. (1980), S. 263–284; Krupp u. a. (Hg.), Alternativen der Rentenreform 84, Frankfurt/New York 1981, S. 25 ff.; S. 639 ff.

107 Gutachten der Sachverständigenkommission, Bonn 1979, Zf. 121 ff.

108 Kritisch zu dieser Auffassung von eigenständiger Sicherung der Frau: Lampert, Anmerkungen zum Gutachten der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, in: ZfS, 136. Jg. (1980), S. 727–736.

109 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG)), BT-Drs. 10/2677.

110 BGBl. I 1985, S. 1450 ff.

cherungen) und Zusatzleistungen aus öffentlich-rechtlichen Systemen bzw. öffentlich-rechtlichen Sondersystemen.

Der *bisherige* bedarfsauslösende Ausgleichstatbestand im Hinterbliebenenrecht war durch zwei Merkmale gekennzeichnet, durch den Tod eines Versicherten und durch den Ausfall des Unterhalts desjenigen, der vor seinem Tod den Lebensunterhalt der Familie überwiegend bestritten hatte. Bei der Witwenrente wurde dies pauschal unterstellt, bei der Witwerrente nachgewiesen werden; letzteres mußte nach dem Urteil des BVerfG durch die Gleichbehandlung von Witwen und Witwern beseitigt werden. Die Einführung eines *permanenten* Anrechnungsmodus macht die Hinterbliebenenrente nun von einem dritten Kriterium abhängig, von dem Kriterium der finanziellen Bedürftigkeit, das einem Systembruch im Rentenrecht gleichkommt<sup>111</sup>.

Der Regierungsentwurf<sup>112</sup> und seine Verteidiger<sup>113</sup> begründeten die permanente Anrechnung damit, daß die Hinterbliebenenrente auf den Bedarf in der Person des Überlebenden abstelle; erlischt die Unterhaltsverpflichtung nach BGB § 1360 Satz 2 durch den Tod eines Ehepartners, so tritt an seine Stelle die Hinterbliebenenrente, die auf den Bedarf des Überlebenden abstellt, aber hinfällig wird, sofern der Überlebende über ins Gewicht fallendes Einkommen verfügt. Die Einkommensanrechnung ist dann »gewissermaßen die konkrete und typisierende Betrachtungsweise für den Unterhaltersatzbedarf, und sie ist das notwendige Korrektiv für die vom Gesetzgeber vermuteten Bedarfstatbestände«<sup>114</sup>. Anstelle der durch Tod erloschenen ehelichen Beziehung tritt nun eine *variable* Beziehung zwischen Hinterbliebenem und Versicherungsträger: der Versicherungsträger »spart im Rahmen seiner ›Unterhaltsverpflichtung‹ um so mehr, je mehr der ›Unterhaltsberechtigte‹ selbst besitzt. Damit verkehrt sich der Unterhaltsanspruch des Überlebenden in sein Gegenteil: Bezieht er anrechenbares Einkommen, so resultiert aus diesem Anspruch *uno actu* eine Unterhaltsverpflichtung gegenüber dem Versicherungsträger«<sup>115</sup>, die im Extremfall – vom Gesetzgeber durchaus gewollt<sup>116</sup> – zum völligen Ruhen der Hinterbliebenenrente führen kann.

Neben dieser Umkehrung des Unterhaltsanspruches hat die laufende Einkommensanrechnung erhebliche versicherungsrechtliche Konsequenzen. Der mit Erwerbs- und Erwerbssatzeinkommen sich verändernde Bedarf, wie es der Gesetzentwurf formuliert<sup>117</sup>, wird zur *Bedürftigkeit* transformiert und damit einer wie der Arbeitslosen- und Sozialhilfe eigentümlichen Subsidiarität analog. Das bisher vom Versicherungsprinzip strukturierte Rentenrecht wird in einen vom Bedarfsprinzip geregelten Bereich der Versichertenrenten und einen von der Logik des Bedürftigkeitsprinzips dominierten Bereich der Hinterbliebenenrenten aufgespalten<sup>118</sup>. Die Varia-

111 So: Kolb, *Hinterbliebenenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung?*, in: DRV 1984, S. 635–649; von Maydell, *Hinterbliebenenrente mit Einkommensanrechnung. Eine geglückte Reformkonzeption?*, in: DRV 1984, S. 662–676; ders.: *Zur Frage der Systemgerechtigkeit des Anrechnungsmodells*, in: DRV 1985, S. 35–39; Heine, *Die Neuregelung der Witwen- und Witwerrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung*, in: FamRZ, 33. Jg. (1986), S. 113–122.

112 BT-Drs. 10/2677, S. 23 f.

113 Etwa: Kaltenbach, *Die Anrechnung von Einkommen auf die Hinterbliebenenrente ist systemgerecht*, in: DAngVers, 31. Jg. (1984), S. 325–331; Hauck/Bokeloh, *Die Neuordnung der Hinterbliebenenversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung*, in: DRV 1984, S. 650–661.

114 Kaltenbach, a. a. O. (FN 113), S. 528.

115 Heine, a. a. O. (FN 111), S. 119.

116 BT-Drs. 10/2677, S. 24.

117 BT-Drs. 10/2677, S. 24.

118 Nach Bley, *Sozialrecht*, a. a. O. (FN 18), S. 70 f. stellen alle intertemporal-intersubjektiven Ausgleichstatbestände des Sozialrechts, zu denen das Rentenrecht gehört, auf Bedarfssituationen ab, die ohne weitere Berücksichtigung von Einkommen ausgeglichen werden; umfassend: Kolb, »Bedarf« und »Bedürftigkeit«. *Begriffsbestimmungen in der Hinterbliebenenversicherung*, in: DRV 1985, S. 40–46.

bilität der Hinterbliebenenrente durch laufende Einkommensanrechnung wird zusätzlich damit begründet, daß Hinterbliebenenrenten als Unterhaltersatzleistungen besonders stark ausgeprägte Elemente des sozialen Ausgleichs enthalten<sup>119</sup>; aber auch die Hinterbliebenenrenten sind durch Beitragsleistungen begründet und Bestandteil des in der GRV versicherten Risikoausgleiches. Durch Beitragszahlungen begründet der Versicherte für sich und seine Unterhaltsberechtigten einen Anspruch auf Leistungen im Rahmen der Versicherung. Der Beitrag – dies ist bei der Einführung der Witwen- und Witwerrenten in der AnV 1911 ausdrücklich betont und in der Rentenreform 1957 bestätigt worden<sup>120</sup> – ist versicherungsmathematisch so festgesetzt, daß er sowohl die Versicherten- wie auch die Hinterbliebenenrenten im umlagefinanzierten Verfahren abdeckt. Insofern enthalten die Hinterbliebenenrenten nicht mehr und nicht weniger Elemente des sozialen Ausgleichs als Versichertenrenten<sup>121</sup>.

Seine zentrale Begründung aber fand die Einkommensanrechnung in einem *neuen Verteilungskriterium*, dem Postulat der *Kostenneutralität*<sup>122</sup>. Da die Reform durch die nun anspruchsberechtigten Männer auf jeden Fall Mehrkosten verursachen würde, mußten unter dem Primat der Kostenneutralität bisher nicht berücksichtigte Finanzquellen erschlossen werden, die diese Mehrkosten ausglich<sup>123</sup>. Diese Finanzquellen waren die bisher nicht berücksichtigten Erwerbs- und Erwerbserwerbseinkommen, die durch eine Sondererhebung des VDR zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Reform erhoben wurden und bisher nicht in den Datenbeständen vorhanden waren<sup>124</sup>. Verteilungsrechnungen machen deutlich, daß beim Anrechnungsmodell über die Hälfte der Einsparungen durch die Anrechnung von Erwerbs- und Erwerbserwerbseinkommen bei den Witwen aufgebracht werden<sup>125</sup>, während die Witwer, bei denen zwar im *Einzelfall* die Einkommensanrechnung größere Einkommensverluste bewirkt, in ihrer *Gesamtheit* bevorzugt werden, indem sie neue Ansprüche auf von ihren Frauen aufgebaute Leistungen haben<sup>126</sup>.

Die innere Logik des Anrechnungsmodells führt – entgegen der offiziellen Beto-

119 BT-Drs. 10/2677, S. 24; vergl. auch: BVerfGE 48, 346 (357 ff.).

120 Ausführlich Kolb, Hinterbliebenenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung?, in: DRV 1984, S. 635–649, bes. 638 ff.

121 Daß Ledige den gleichen Beitrag zahlen wie Verheiratete widerspricht dieser Aussage nicht, sondern bestätigt die These des Risikoausgleichs; auch Frauen, die in der Regel längere Rentenbezugszeiten als Männer haben, zahlen den gleichen Beitrag. Außerdem läßt das Rentenrecht die Möglichkeit zu, daß Frauen, die Männer nach Eintritt deren Versicherungsfalles geheiratet haben, eine Hinterbliebenenrente gewährt wird.

122 BT-Drs. 10/2677, S. 23; an anderer Stelle wird formuliert, die Anrechnung von Einkommen sei »auch aus finanziellen Gründen erforderlich.« Zum Begriff der Kostenneutralität und seiner verteilungspolitischen Implikationen det.: Rüb, Die Auswirkungen der Computertechnologie auf das politische System. Untersucht an Hand des Gesetzgebungsprozesses zur Rentenreform 1985, Frankfurt/Bern/New York 1987, S. 286 ff.

123 Im übrigen ist das Anrechnungsmodell *und* die Anerkennung von einem Kindererziehungsjahr im Vergleich zu verschiedenen Varianten des Teilhabemodells mit z. T. 3 Kindererziehungsjahren nicht kostenneutral, sondern von der Gesamtbelastung mit dem sozialpolitisch sinnvollerem Teilhabemodell vergleichbar; vergl. dazu Rüb, a. a. O. (FN 122), S. 370 ff.

124 Müller, Die Konzeption der Stichprobenerhebung zur Gewinnung von Rechnungsunterlagen für die Reform 1984, in: DRV 1980, S. 326–336; S. 390–404; 1981, S. 9–20.

125 Müller/Nowatzki, Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen der Reform des Hinterbliebenenrechts, in: DRV 1984, S. 692.

126 Bei 106 500 Witwen tritt eine Teil- bzw. Vollkurzung ein, während 145 000 Männer neu in den Genuß der vollen bzw. teilgekürzten Witwerrente kommen; errechnet nach Müller/Nowatzki, a. a. O. (FN 125), S. 686/687; bei 141 000 Männern ruht die Witwerrente aufgrund der Einkommensanrechnung ganz. Geht man realistisch davon aus, daß das völlige Ruhen zu erheblichen Verhaltensänderungen, z. B. Ausweichen in die Schattenwirtschaft, Aufgabe von Erwerbs- und Nebenerwerbsarbeit u. a. führt (dazu Schmähl, Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive, in: DRV 1985, S. 288–296, bes. S. 292 ff.), so wird sich die Anzahl der von der Neuregelung profitierenden Männer noch weiter erhöhen.

nung von Beitrags-Leistungs-Äquivalenz – eine »umgekehrte Proportionalität von Eigenleistung und Versicherungsleistung«<sup>127</sup> ein: Jede(r) Hinterbliebene schmälert seine Hinterbliebenenrente, je mehr er verdient; nach Eintritt seines Versicherungsfalls wird diese wiederum um so mehr gekürzt, je höher die eigene Rente ist.

Das Anrechnungsmodell mit Freibetrag bzw. die ihm zugrunde liegende Logik kann durchaus auf Leistungen aus der GRV prinzipiell übertragen werden. Wird die Argumentation für schlüssig gehalten, daß bei Leistungen, die Unterhaltersatzfunktion haben, diese nur gewährt werden, wenn der Unterhalt nicht anderweitig abgedeckt ist, so kann man in einem Analogieschluß ebensogut behaupten: Versichertenrenten haben Lohnersatzfunktion, die bei anderweitigen Einkommen nicht oder nur zum Teil gewährt zu werden brauchen. Dieser »Scheinlogik«<sup>128</sup> ist bereits ein führender Unionspolitiker, der Berliner Sozialsenator und Vorsitzende der CDA der CDU, U. Fink, erlegen, wenn er dies als »Grundidee jeder Rentenzahlung« bezeichnet<sup>129</sup>. Damit ist der Grundsatz der Subsidiarität und der Bedürftigkeit auf Rentenleistungen insgesamt übertragen worden, so daß diese »Idee« als Modell für finanzielle Notzeiten dienen könnte.

#### 6. Das Rentenrecht in der ökonomischen Krise: Von der sozialen Rentenversicherung zur Privilegierung der Privilegierten

Die bruttolohnbezogene Rentenanpassung, die mit der Rentenreform 1957 eingeführt wurde, steht in einem logischen Zusammenhang mit der sozialen »Rangstelle«<sup>130</sup> des Versicherten, die über die ebenfalls bruttoorientierte persönliche Bemessungsgrundlage ermittelt wird. Sie legt die Teilhaberrelation am volkswirtschaftlichen Vermögen nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit fest. Legt man die Berechnungsmodalitäten vor dem 20. RAG zugrunde, so hat ein Eckrentner eine Einkommensminderung von rd. 16% im Vergleich zum geltenden Recht (1985) hinnehmen müssen, das entspricht einer realen Abnahme von rd. 240 DM im Monat<sup>131</sup>. Rechnet man die weiteren Maßnahmen der Haushaltsbegleitzesetze hinzu (z. B. Einschränkungen beim Wohngeld, Zuzahlung bei Rezepten, Kuren, Heilbehandlungen, Beiträge zur KVdR u. a.), so kann von einer noch höheren Einkommensminderung ausgegangen werden<sup>132</sup>, ein Eingriff in die Lebenslage, »wie ihn keine andere Gruppe der Bevölkerung hinnehmen muß oder zu erwarten hat.«<sup>133</sup> Für die Zugangs- und die Bestandsrenten gilt deshalb, daß sie heute über eine *bruttolohnbezogene Rentenformel mit nettolohnbezogener Wirkung* angepaßt werden. Die Formel der gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und Einkommen im Zusammenhang mit der Streichung der Rentenniveausicherungsklausel verweist

127 Papier, Das Anrechnungsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: DRV 1985, S. 274, der erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken formuliert; dagegen: Krause, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Regierungsentwurfes eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1985, S. 254–271.

128 Ruhland, Sozialpolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Anrechnungsmodell, in: DRV 1985, S. 283.

129 Interview in der SZ vom 17. 5. 85; Fink behauptet dort: »Auch in der Rentenversicherung gilt das Subsidiaritätsprinzip, wonach dann eine Rente als Lohnersatzentkommen gezahlt wird, wenn der einzelne sich selbst nicht mehr helfen kann und auf fremde Hilfe angewiesen ist.«

130 Rische/Terwey, a. a. O. (FN 30), S. 101 ff.

131 Errechnet nach Schmähl u. a., a. a. O. (FN 79) Übersicht 4–3, S. 81.

132 Schewe, a. a. O. (FN 90) S. 4 geht von über 21% aus.

133 Ebd.

in diesem Zusammenhang auf ein grundsätzliches Problem: Da in der GRV eine Teilhabeäquivalenz realisiert ist, die über die Faktoren Zeit und Arbeitsentgelt eine soziale Rangstelle des Versicherten begründet, aber nicht – wie in der Individual- bzw. Privatversicherung – über den Beitrag ein bestimmtes *Sicherungsziel*, muß der GRV ein »ihr gemäßes, kalkulierbares Sicherungsziel zwingend vorgegeben werden.«<sup>134</sup> Nur von einer solchen Größe ausgehend kann beurteilt werden, ob rein individuelle beitrags- und zeitbezogene Faktoren ausreichen, um dieses Sicherungsziel zu erreichen, oder ob über politisch gewollten sozialen Risikoausgleich (Höherbewertung beitragsgeminderte Zeiten, Anrechnungsfaktoren und -umfang beitragsloser Zeiten u. ä.) dieses Sicherungsziel erreicht werden soll<sup>135</sup>. Ohne Zieldefinition erhöht sich die Unsicherheit der Versicherten, in welche Richtung sich die GRV entwickeln wird bzw. welches Lebensstandardniveau im Alter erreicht wird.

Die GRV wird immer mehr – auch das wird in den letzten Jahren deutlich – auf eine Versicherung zurückgestutzt, die vor allem langjährige Arbeitsplatzbesitzer privilegiert. Alle Maßnahmen der letzten Jahre machen Tatbestände zunehmend von direkt vorangegangener Beitragspflicht abhängig. Dies gilt u. a. für das Arbeitslosenaltersruhegeld und die Invaliditätsrenten; für Personen, die vor Eintritt des Versicherungsfalls längere Zeit nicht erwerbstätig waren bzw. Beschäftigungen unter der Geringfügigkeitsgrenze ausgeübt haben (vor allem Frauen während bzw. nach der Kindererziehung), wird das Geltendmachen von Ansprüchen erheblich erschwert.

Bestrebungen zur Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen, wie sie im Vorfeld der Rentenreform 1972 und der Reform des Hinterbliebenenrechts eine Rolle gespielt haben, sind im Zeichen der ökonomischen Krise und unter dem Diktat staatlichen Sparens völlig in den Hintergrund getreten. Daran ändert auch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten nichts Grundlegendes, die Sparmaßnahmen reduzieren die materielle Wirkung erheblich und heben sie zum Teil auf<sup>136</sup>; außerdem wäre die Verbesserung der eigenständigen Sicherung von Frauen durch zusätzliche arbeitsmarktpolitische und rentenrechtliche Maßnahmen zu flankieren. Der Anrechnungsmodus im Hinterbliebenenrecht weist in die entgegengesetzte Richtung, so daß die Anrechnung von Kindererziehungszeiten als familienpolitische Maßnahme mit hoher symbolischer Wirkung im Bereich der Rentenversicherungen zu qualifizieren ist.

Verschiedene weitere Maßnahmen, wie der Einbezug bisher nicht erfaßter Leistungen in die Beitragspflicht, die Anrechnung von Einkommen nach Eintritt des Versicherungsfalls im Hinterbliebenenrecht, verweisen auf eine *Strategie der Intensivierung* bisher nicht erfaßter Ressourcen, die nun – zum Teil ohne Gegenleistung – für die Finanzierung der GRV mobilisiert werden. Diese Interpretation wird dadurch gestärkt, daß sich der Bund aus der Finanzierung von Anteilen aus der Rentenversicherung zurückgezogen hat, die politisch gewollten sozialen Risikoausgleich darstellen, nun aber den Beitragszahlern bzw. Leistungsempfängern aufgebürdet werden. Je mehr sich der Bund aus der Finanzierung zurückzieht<sup>137</sup>, desto

<sup>134</sup> Kolb, a. a. O. (FN 29), S. 134 und zum folgenden.

<sup>135</sup> Die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 1, Bonn 1983, S. 141) hat in ihren Empfehlungen ein Sicherungsziel explizit genannt; es sollte einen »altersgemäßen Lebensstandard« gewährleisten und 70%–90% des Nettoarbeitsentgeltes betragen. Eine Spanne von bis zu 20% ist allerdings nicht präzise genug; zu notwendigen Kriterien eines solchen Ziels: Kolb, a. a. O. (FN 29), S. 135.

<sup>136</sup> Die Streichung des Kinderzuschusses bspw. bewirkt eine Verringerung um rd. 150 DM, während die Anrechnung eines Kindererziehungsjahres die Rente um rd. 25 DM steigert.

<sup>137</sup> Zu diesem Problem det.: Hoffmann, Die Stabilität des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 29. Jg. (1982), S. 401–407; Mackscheidt/Böttger/Kretschmann, Der Finanzausgleich zwischen Bund und der Rentenversicherung. Historische und systematische Bemerkung zum Bundeszuschuß, in: Finanzarchiv, N. F., 39. Jg. (1981), S. 383–407.

stärker muß bei stagnierendem Wachstum in einem Umlageverfahren die Strategie der Intensivierung verfolgt werden.

Damit einher geht eine Reduktion der durch die GRV abgesicherten Risiken. Die geringere Bewertung von Ausbildungsausfallzeiten, der verminderte Schutz bei Invalidität, die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen durch Nachweis verlängerter eigener Vorleistungen, all dies führt die GRV auf eine zunehmend individualistisch orientierte Sozialversicherung unter Privilegierung langfristig Beschäftigter zurück. Die Stärkung der Beitragsbezogenheit der Rente, wie es die amtliche Begründung zum HBeglG 1984 formulierte<sup>138</sup>, und die davon abgeleiteten Maßnahmen engen den sozialen Risikoausgleich auf eine intertemporale Umverteilung im Lebenslauf unter Zurückdrängung interpersoneller Dimensionen ein<sup>139</sup>.

Diese Tendenz wird durch die laufende Rechtsprechung des BVerfG zum Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Positionen flankiert. In seinem Urteil vom 28. 2. 1980 zum Versorgungsausgleich<sup>140</sup> hat das Gericht die zentralen Elemente dargestellt, die bei subjektiv-öffentlichen Rechten einen Sachverhalt begründen, die dem eines Eigentümers ähnlich ist und in der weiteren Rechtsprechung konkretisiert<sup>141</sup>. *Gegenstand* des Eigentumsschutzes nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 ist die Versichertenrente *und* die Rentenanwartschaft als potentielles Eigentum<sup>142</sup>. Sie erfüllen Funktionen, deren Schutz Aufgabe der Eigentumsgarantie sei, wobei das Eigentum – im Zusammenspiel mit der persönlichen Freiheit – einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Sinne sichern und dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens bewirken soll. In heutigen modernen Gesellschaften erfolgt »wirtschaftliche Existenzsicherung weniger durch Sachvermögen als durch den Arbeitsertrag und die daran anknüpfende solidarisch getragene Daseinsfürsorge, die historisch von jeher mit dem Eigentumsgedanken verknüpft war.«<sup>143</sup> Renten und -anwartschaften tragen demnach wesentliche Merkmale des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums: Sie sind privatnützig, d. h. die Zuordnung zu einem Rechtsträger mit privater Verfügung und individuellem Nutzen ist gegeben, auch wenn Rentenansprüche nicht uneingeschränkt der individuellen Disposition des Benutzers unterliegen<sup>144</sup>. Die grundsätzliche Verfügungsgewalt realisiert sich in der »Herrschaft über das Eigentumsobjekt«, die nicht nur über die individuelle Nutzung, sondern auch über den »Umfang durch die persönliche Arbeitsleistung des Versicherten mitbestimmt wird.«<sup>145</sup> Je höher und ausgeprägter der Anteil an eigener Leistung ist, desto stärker tritt der personale Bezug und damit der tragende Grund des Eigentumsschutzes zu Tage.

Für die *Reichweite* des verfassungsrechtlichen Schutzes hat das Gericht eine Abstufung vorgenommen, die enge Grenzen bei einem hohen Anteil von Eigenleistungen des Versicherten zieht und weite Grenzen, wenn das Eigentumsobjekt einen »sozialen Bezug und soziale Funktion« aufweist<sup>146</sup>. Bei letzterem ergibt sich für den Gesetzgeber eine weite Gestaltungs- und Eingriffsfreiheit, besonders bei Maßnahmen, die die »Funktion und Leistungsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung im Interesse aller zu erhalten trachten.«<sup>147</sup> Diese weite Eingriffsbefugnis ist vom BVerfG bei der geringeren Bewertung der Ausbildungsausfallzeiten durch das 20. RAG<sup>148</sup>, bei der Durchbrechung der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung durch das 21. RAG<sup>149</sup> und bei der Einführung individueller Beiträge zur KVdR<sup>150</sup> bestätigt worden, wobei immer wieder auf den notwendigen personalen Bezug in Form einkommensbezogener Beitragsleistungen hingewiesen wurde<sup>151</sup>. Bei der Bestimmung der

138 BT-Drs. 10/355, S. 57.

139 Zu den Umverteilungsdimensionen in der GRV umfassend: Wagner, Zur Meßbarkeit eines versicherungsgemäßen Risikoausgleichs und Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Schmahl (Hg.), a. a. O. (FN 30), S. 145 ff.; Schmahl u. a., a. a. O. (FN 79), S. 67 ff.

140 BVerfGE 53, 275.

141 BVerfGE 58, 81; 64, 87; 69, 272.

142 BVerfGE 53, 275 (289 f.).

143 BVerfGE 53, 275 (290).

144 BVerfGE 53, 275 (290 f.).

145 BVerfGE 53, 275 (291).

146 BVerfGE 53, 275 (292).

147 BVerfGE 53, 275 (293).

148 BVerfGE 58, 81.

149 BVerfGE 64, 87.

150 BVerfGE 69, 272.

151 BVerfGE 58, 81 (112 f.).

Eingriffsmöglichkeiten hat das Gericht – neben den individuellen Vorleistungen – immer wieder darauf hingewiesen, daß Versicherte auch die Risiken des Systems bei sich verändernden ökonomischen und demographischen Verhältnissen zu tragen hätten<sup>152</sup>.

Diese Rechtsprechung wird dem spezifischen Charakter von Rentenansprüchen und -anwartschaften nicht umfassend gerecht:

a) Eine klare Trennung rentenversicherungsrechtlicher Positionen in durch individuelle Beiträge begründete Anteile und Elemente des sozialen Ausgleichs, die »Ausdruck besonderer staatlicher Fürsorge«<sup>153</sup> seien, läßt sich nicht vollziehen; eine systembedingte interne Umverteilung bzw. ein sozialer Ausgleich ist jeder Versicherung immanent und Bestandteil der Beitragskalkulation<sup>154</sup>. Dieser interne Risikoaussgleich ist infolgedessen nicht mit Bestandteilen identisch, die über den Bundeszuschuß abgedeckt werden sollen. Das Argument der rentenversicherungsrechtlichen Gesamtkalkulation läßt sich auch nicht einfach mit dem Hinweis beseitigen, daß sich dann nicht mehr zwischen den einzelnen Elementen einer Rentenposition im Hinblick auf die Reichweite gesetzgeberischer Eingriffe differenzieren lasse<sup>155</sup>.

b) Auch die Abwägungsformel des Gerichts zwischen den Interessen der Allgemeinheit und dem einzelnen Interesse am finanziellen Bestand seiner Rentenposition ist problematisch. Nach der laufenden Rechtsprechung sind Eingriffe dann begründet, wenn sie der Aufrechterhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV im Interesse aller dienen<sup>156</sup>. Das aber legitimiert letztlich jeden Eingriff in rentenrechtliche Positionen, denn welche Maßnahme läßt sich nicht mit der Aufrechterhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV legitimieren<sup>157</sup>. Damit wird die Abwägungsformel des Gerichts tendenziell nur als »Leerformel«<sup>158</sup> praktikabel und gibt keine Hinweise auf die komplizierte und widersprüchliche Interessenstruktur in der GRV, wie sie durch die an der Finanzierung und Leistung beteiligten verschiedenen Personengruppen repräsentiert werden<sup>159</sup>.

c) Die vorschnelle Analogisierung rentenrechtlicher Anwartschaften und Positionen, die durch komplexe zeitliche und dynamische Strukturen, komplizierte und kaum entschlüsselbare Verteilungsprozesse<sup>160</sup> u. ä. gekennzeichnet sind, mit dem statischen und unmittelbar zuordenbaren Eigentumsbegriff ist problematisch. Sie muß den Eigentumsschutz so charakterisieren, daß im Kern eine an der Privat- und Individualversicherung orientierte Interpretation übrig bleibt.

d) Auch die hohe Bewertung der Arbeit bzw. der durch einkommensbezogene Beiträge begründeten Leistung wird der momentanen gesellschaftlichen Situation nicht gerecht. Zurecht stellt das BVerfG zwar fest, daß die Existenzsicherung der Menschen in erster Linie durch den Arbeitsertrag bzw. durch die daran anknüpfende solidarische Daseinsvorsorge getragen wird<sup>161</sup>. Diese Existenzsicherung wird heute wesentlich durch Sozialrecht, oft durch die Leistungen verschiedener Systeme und Institutionen, vermittelt. Insofern ist zu fragen, ob der Eigentumsbegriff im Sozialrecht nicht im Sinne der »property rights« als einer »Vielzahl von unterschiedlichen Eigentumsarten und -funktionen, von gestuften Inhalten und differenzierten bzw. gestuften (Gemeinwohl) Grenzen«<sup>162</sup> zu bestimmen ist.

e) Unverständlich ist die Zuschreibung der Aufgabe, der Versicherte habe die Risiken der GRV zu tragen, wie es das Gericht seit dem Urteil vom 1. Juli 1981 laufend betont hat<sup>163</sup>. Dies stellt eine Umkehrung der Risikoübernahme dar: Nicht der Versicherte hat in Zeiten ökonomischen, sozialen und demographischen Wandels die Risiken der Sozialversicherung zu tragen, vielmehr ist es Aufgabe der Versicherung, die durch Veränderungen bedingten Risiken des Versicherten auszugleichen. Dies ist gerade die Funktion einer Sozialversicherung, und aus dieser Funktion und ihrem Charakter als Sozialversicherung ergibt sich auch die Notwendigkeit eines explizit formulierten Sicherungsziels<sup>164</sup>.

152 BVerfGE 58, 81 (123); 64, 57 (105); 67, 272 (314).

153 BVerfGE 58, 81 (112, 124 f.).

154 Dazu ausführlich: Rische/Terwey, a. a. O. (FN 30), S. 282 f.

155 BVerfGE 58, 81 (112).

156 BVerfGE 58, 81 (110); 64, 78 (102 ff.); 69, 272 (309 ff.).

157 Rische/Terwey, a. a. O. (FN 30), S. 283; Krause, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, Berlin 1982, S. 174 ff.

158 Krause, a. a. O. (FN 157), S. 177.

159 Dazu det.: Rische/Terwey, a. a. O. (FN 30), S. 283 ff.

160 Vergl. dazu Wagner, a. a. O. (FN 28), bes. S. 168 ff.; auch die Hinweise von Kolb, in Mitt. d. LVA Ober- und Mittelfranken, 24. Jg. (1982), S. 487, 488.

161 BVerfGE 53, 257 (290).

162 Häberle, Arbeit als sozialrechtlich vermitteltes Eigentum im Sinne des Art. 14 GG, in: Mitt. d. LVA Ober- und Mittelfranken, 24. Jg. (1982), S. 485.

163 BVerfGE 58, 81 (123); 64, 87 (105); 69, 272 (314).

164 Vergl. die in den FN 134 und 135 angegebene Literatur.

Die sich individualistisch orientierende Rentenversicherung muß sich allerdings, will sie die sozialpolitische Zielsetzung der Lohnersatzfunktion der Rente weiterhin erfüllen, auf Voraussetzungen verlassen, die sie nicht kontrollieren kann. Die Lohnersatzfunktion erfüllt sich nur bei langer Versicherungsdauer *und* relativ hohem Arbeitsentgelt<sup>165</sup>, die Annahmen des Standardrentners bzw. des Normalarbeitsverhältnisses finden in der Realität immer weniger ihre Entsprechung, obwohl hier empirisch fundierte Prognosen schwierig sind. Dennoch kann von der *paradoxen Situation* einer Renaissance des individualistisch orientierten Versicherungsprinzips in der GRV bei Abnahme seiner ökonomischen und sozialen Voraussetzungen gesprochen werden.

Im Verlauf der krisenhaften ökonomischen Entwicklung gewinnt die Arbeitsmarktlage als *leistungsauslösender Tatbestand* immer mehr an Bedeutung. Allein ein Anstieg älterer Arbeitsloser bewirkt einen Anstieg der nach diesem Recht zu gewährenden Leistungen<sup>166</sup>. Der Anstieg v. a. seit Beginn der 80er Jahre hängt auch damit zusammen, daß das Arbeitslosenaltersruhegeld als *Einstiegsregelung* für weitere arbeitsmarktpolitisch motivierte Maßnahmen instrumentalisiert wurde, wie z. B. die Vorruhestandsregelung<sup>167</sup> oder betriebliche Sozialplanregelungen (59er-Regelung)<sup>168</sup>. Der vorzeitige Übergang in den Ruhestand verursacht für die GRV erhebliche Mehrkosten, die für die Finanzentwicklung von großer Bedeutung sind<sup>169</sup>. Auch im Recht der Invalidität hat die Arbeitsmarktlage durch die Rechtsprechung des BSG (konkrete Betrachtungsweise) die Funktion eines leistungsauslösenden Tatbestandes erfahren<sup>170</sup>, so daß bei nichtvorhandenen Teilzeitarbeitsplätzen gesundheitlich eingeschränkte Personen endgültig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden müssen. Dies bewirkt nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Veränderungen des Arbeitsangebots. Insgesamt werden über diese Regelungen Arbeitsmarktrisiken, die system- und risikogerecht der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen wären<sup>171</sup>, auf die GRV übergewälzt.

Die zunehmende Bedeutung des Arbeitsmarkts als leistungsauslösendem Tatbestand im Rentenrecht und die Einführung von Alterskriterien ins AFG (§ 105c<sup>172</sup>) macht im übrigen deutlich, daß sich die Aufgabentrennung beider Sicherungssysteme von den *Rändern* her unter dem Druck langandauernder Arbeitslosigkeit aufzulösen beginnt und eine neue einheitliche Aufgabe deutlich wird: die arbeitsmarktexterne soziale Integration einer im Prinzip *erwerbsfähigen*, aber erzwungen *erwerbsuntätigen* Personengruppe. Deren Lebenslage ist unter dem Diktat knapper Kassen und Leistungseinschränkungen im Sozialrecht der letzten Jahre<sup>173</sup> durch eine

165 Nach Berechnungen von Schmähl (Rentenniveau, Rentenhöhe und Sozialhilfezahlungen – einkommensmäßige „Über- und Unterversorgung“, in: DRV 1984, S. 563–577) sind bei einem Durchschnittsentgelt mindestens 26 Beitragsjahre notwendig, um über dem Sozialhilfeniveau zu liegen (S. 577).

166 Von 1973 bis 1986 stieg die Zugangsquote beim Arbeitslosenaltersruhegeld von 3,6% auf 11% an; vgl. Conradi/Jacobs/Schmähl, Vorzeitiger Rentenbezug in der Bundesrepublik Deutschland, in: SF 36. Jg. (1987), S. 184.

167 BMAS, Vorruhestand-Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand, Bonn 1984; Heier, Zur sozialpolitischen Problematik der Vorruhestandsregelung, in: SF 34. Jg. (1985), S. 145–153.

168 Kühlewind, a. a. O. (FN 52), S. 213 ff.

169 Die Kosten eines vorzeitigen Rentenbezugs belaufen sich auf rd. 7,5% der Jahresrente für die Rentenversicherung; Helberger, Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – Leistungsseite, in: Lampert/Kühlewind (Hg.), Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland. Bilanz und Perspektiven. BeitrAB 83. Nürnberg 1984, S. 173.

170 BSGE 30, 167; 30, 192; 43, 75.

171 Dazu: Bieback, Rentenversicherung und die Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit, in: Hassemer u. a. (Hg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, Baden-Baden 1980, S. 155–168; Kreikebohm, Arbeitsmarkt und Alterssicherung, St. Augustin 1986, bes. S. 75 ff.; 168 ff.

172 Dazu: Kühlewind, a. a. O. (FN 52), S. 220.

173 Zusammenfassend: Bieback, a. a. O. (FN 23).

Minderung sozialstaatlicher Teilhabe gekennzeichnet. Auf der *materiellen* Ebene dokumentiert sich das in zunehmender Armut im Alter<sup>174</sup>, auf der *rechtlichen* Ebene in das Abgleiten in andere bzw. zusätzliche sozialstaatliche Sicherungen (v. a. Sozialhilfe), in denen kein Rechtsanspruch auf Leistung, sondern nur auf Zugang besteht und Leistungen an weitgehende Bedürftigkeitskontrollen gekoppelt sind<sup>175</sup>.

### 7. Ausblick: Steuerfinanzierte Grundrente oder beitragsfundierte Mindestsicherung?

Auf Dauer ist der sog. Generationenvertrag in seiner momentanen Form nicht aufrechtzuerhalten<sup>176</sup>. Zunehmend wird auch deutlich, daß die Rentenformel bei bestimmten sozialen Problemgruppen unerwünschte Wirkungen zeitigt, wie Diskussionen – quer durch *alle* Parteien – über Grundrentenmodelle, Mindestsicherung, Sockelungsvorschläge u. ä. dokumentieren<sup>177</sup>. Neue renten-, gesundheits- und alterspolitische Überlegungen sind in der Tat angezeigt, denn der zukünftige Sozialstaat wird noch mehr als bisher ein *Sozialstaat für alte Menschen* sein. Die weitestgehende Position eines Grundrentenmodells haben die Grünen vorgelegt, das eine einkommensunabhängige Grundrente von 1000 DM für jede 60jährige Person vorsieht und mit einer darauf aufbauenden Pflichtversicherung ab einem bestimmten Erwerbseinkommen gekoppelt ist<sup>178</sup>. So bestechend dieses Modell auf den ersten Blick ist, so sind gleichwohl Fragen zu stellen: wird nicht – ohne Kombination mit Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik – die Selektivität des Arbeitsmarkts gegenüber Problemgruppen des Arbeitsmarkts verstärkt? Wird nicht die primäre Einkommensverteilung ungleicher, weil tarifliche Auseinandersetzungen um Mindestlöhne und niedrige Lohngruppen durch Grundrenten obsolet werden? Besteht nicht die Gefahr, daß das gesamte Lohngefüge sich nach unten verschiebt? Werden nicht auch ungesicherte Teil- und Hausarbeitsplätze für Unternehmen attraktiver? Zusammenfassend: Kann sich nicht der Marktprozeß weit ungehemmter entfalten als bisher? Eine Mindestsicherung im Alter kann womöglich weit sinnvoller auf der Basis von Mindestbeiträgen begründet werden, wie es das sogenannte Voll Eigenständige System der Alterssicherung vorsieht<sup>179</sup>. Danach sollen alle Erwachsenen über eine Pflichtversicherung geschlossene Versicherungs-

174 Naegle, Armut im Alter, in: Franz/Kruse/Rolf (Hg.), *Neue alte Ungleichheiten*, Opladen 1986, S. 71–84; Naegle spricht von einem Armutspotential von 15–20% der nicht mehr erwerbstätigen älteren Menschen, v. a. Frauen, das sind zwischen 2 und 2,5 Mio. Personen (S. 71).

175 Sterzel, Grundrechtsschutz im Sozialhilferecht, in: KJ 1986, S. 117–139, der die rechtliche Stellung von Sozialhilfeempfängern als »Grundrechtsentrechtlichung« (S. 138) beschrieben hat.

176 Vergl. dazu statt vieler: Lübeck, Die demographische Komponente bei der Finanzierung der Rentenversicherung, in: DRV 1983, S. 134–147; Lübeck/Steeger, Ergebnisse von Modellrechnungen zur langfristigen Vorausberechnung der Rentenausgaben, in: DRV 1981, S. 290–304; Gutachten der Kommission des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1987, S. 15 ff.; Wagner, a. a. O. (FN 28).

177 Als Überblick über die vielschichtigen Konzepte und Diskussionen: Paff, Grundrente und Mindestsicherung im Alter, in: Heinze/Hombach/Scherf (Hg.), *Sozialstaat 2000*, Bonn 1987, S. 159–170; Klanberg/Prinz, *Soziale Grundsicherung – aber wie?*, Sfb 3-Arbeitspapier Nr. 239, Frankfurt/Mannheim 1986; Budde, Zur Entwicklung und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Mindesteinkommens als neuer Form der Existenzsicherung, Dipl.-Arbeit, Hamburg 1987, bes. S. 99 ff.

178 BT-Drs. 10/3496; Die Grünen/Seniorenschutzbund Graue Panther (Hg.), *Grundrente statt Altersarmut*, Berlin 1985.

179 Krupp, Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, in: Krupp u. a. (Hg.), *Alternativen der Rentenreform '84*, Frankfurt/New York 1981, S. 17–23; det. bezüglich der Ausgestaltung: Haun/Rolf/Wagner, Die Umsetzung politischer Vorschläge in operable Rentenreformalternativen, in: ebd., S. 71–132; Wagner, Strukturreform des Rentensystems: Ein konkreter Vorschlag, in: *Wirtschaftsdienst* 66. Jg. (1986), S. 148–152.

verläufe aufbauen, die durch Mindestbeiträge eine entsprechende Mindestsicherung im Alter begründen. Während der Ehe werden die Beiträge gesplittet, so daß beide Ehepartner gleichhohe Ansprüche erwerben. Bei Einverdieneren soll die Frau (oder der Mann) über Mindestbeiträge versichert und Zeiten der Kindererziehung sollen bis zu drei Jahren anerkannt werden. Hinterbliebenenrenten würden dadurch wegfallen. Auch dieses Modell birgt erhebliche Schwierigkeiten in sich, wie z. B. die unterschiedliche Höhe von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen, will man nichterwerbstätigen Frauen nicht den vollen Beitragssatz aufbürden, die stärkere Belastung von Einverdieneren und niedrigen Einkommen u. v. m.

Grundsätzlich ist jedoch vor jeder Diskussion der Einzelheiten zu klären, welches Modell am ehesten den Ausschluß ganzer sozialer Gruppen an der Teilhabe gesellschaftlicher Leistungen verhindert. In Marktgesellschaften gehört dazu v. a. die Chance zur Erwerbsarbeit, die die Voraussetzungen für weitergehende Teilhaberechte darstellt. Vorschnelle Grundrentendiskussionen jedenfalls sind gefährlich, da sie zu leicht in das Fahrwasser von Strategien geraten, die die Prinzipien des Rentenrechts, wie sie v. a. in den großen Reformen von 1957 und 1972 realisiert wurden, ganz über Bord werfen.