

Frank Nullmeier

Über eine neuerliche Rentenreform

Positionen und Denkweisen in der Alterssicherungspolitik

Der von der Bundesregierung unter der Federführung von Norbert Blüm verabschiedete Entwurf für eine Rentenreform 1999 gibt Anlaß zu einer Bestandsaufnahme divergierender Grundpositionen von Alterssicherungspolitik. Wichtig sind dabei vor allem die Fragen von Gerechtigkeit zwischen den Generationen und des Umgangs mit den Tendenzen des ökonomischen Systems.

Die Red.

Die jüngsten Bemühungen um eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung sind das Folgeprodukt des im Jahre 1996 unter dem Titel »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« verabschiedeten Rentenrechts, das angesichts der Einbettung in ein Gesamtpaket an Kürzungsgesetzen weit weniger Aufmerksamkeit erregt hat. Von den Auseinandersetzungen um die Lohnkürzung im Krankheitsfall medial überlagert, konnten damals wesentliche Einschnitte mit der vorzeitigen Anhebung von Altersgrenzen und der Reduktion von Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung, Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug und beruflicher Ausbildung erfolgen. Der CDU/CSU galten innerfraktionell diese Maßnahmen nur als Minimum. Den innerparteilichen Konkurrenten, die im Frühjahr 1996 eine Kürzung bzw. Verschiebung der Rentenanpassung forderten, mußte Bundesarbeitsminister Blüm eine weitere Rentenreformrunde zusagen, eingeleitet durch eine Regierungskommission, die Anfang 1997 ihre Pläne vorstellte.¹ Die Inkongruenzen zwischen den kurz vorher veröffentlichten Steuerplänen (samt Vorschlag einer Besteuerung der Renten) und den Vorhaben der Regierungskommission zur Rentenpolitik unter der Leitung von Blüm führten zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen. Einen Moment lang konnte es so scheinen, daß die tradierten Bahnen der Rentenpolitik verlassen würden. Privatisierungsmodelle wurden mancherorts in einer bisher unbekanntenen Intensität und Radikalität vertreten, Modelle einer Umstellung auf Verfahren der Kapitaldeckung schienen ins Zentrum der politischen Debatte vorzurücken. Minister Blüm – mittlerweile geradezu die Verkörperung des tradierten Rentensystems – stand am Rande eines Sturzes bzw. Rücktrittes – und doch: nur wenige Monate danach vollzieht sich alles rentenreformerische Bemühen in den Bahnen des »bewährten Systems«. Der von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen Mitte Juni verabschiedete Gesetzentwurf für eine Rentenreform 1999² enthält keinerlei Strukturformen,³ dafür aber eine Senkung des Rentenniveaus sowie erhebliche Verschlechterungen bei den Renten wegen Erwerbsminderung.

¹ Kommission »Fortentwicklung der Rentenversicherung«: Vorschläge. Bonn, 27. 1. 1997, NJW Heft 13/1997 (Beilage), S. 13 ff.

² Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999), BT-Drs. 13/8011 vom 24. 6. 1997.

³ Die von der Koalitionsarbeitsgruppe von CDU, CSU und FDP am 13. 4. 1997 verabredeten »Eckpunkte für die Rentenreform '99« enthielten immerhin noch den Auftrag, die Ausdehnung der Versicherungs-

Diese erstaunliche Fähigkeit zur Durchsetzung eines rentenpolitischen Weges, der die Prinzipien des lohn-, leistungs- und beitragsbezogenen Systems der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zumindest an der institutionellen Oberfläche bewahrt – auch wenn die damit verbundenen Sicherungsleistungen sinken mögen –, hat allerdings eine Kehrseite, die in der ständig steigenden Abkehr der öffentlichen Debatte von dieser Entwicklungsrichtung der Sozialversicherung besteht. So vermag das Reformvorhaben der Regierung in beschränktem Umfange eine Antwort auf die Auseinandersetzung um die Senkung der Lohnnebenkosten, um Globalisierung und Standortförderung zu geben, eine zweite Diskussionslinie entgleitet jedoch der Regierungspolitik: die Debatte um intergenerationelle Gerechtigkeit in der Rentenversicherung, ein gerade von jüngeren PolitikerInnen aller Parteien aufgegriffenes Thema. Was dabei oft allzusehnlich als Generationenkonflikt oder in noch weit stärker dramatisierenden Formulierungen angesprochen wird, soll hier zunächst einer begrifflich differenzierenden Analyse unterzogen werden.

Intergenerationelle Gerechtigkeit

Die Schwierigkeit beginnt bereits damit, genauer zu bestimmen, was »Generation« besagt. Im soziologischen und politischen Sinne bedeutet Generation eine Gruppierung von Geburtsjahrgängen, deren Angehörigen eine gemeinsame grundlegende Erfahrung zugeschrieben wird. Als Beispiele sind die »Nachkriegsgeneration« und die »68er« oder die »89er« zu nennen. Im Alltagssprachgebrauch wird der Begriff Generation ohne weitere Differenzierung aber auch im Sinne von Altersgruppe und Kohorte benutzt.⁴ Betrachtet und vergleicht man Gruppierungen von Geburtsjahrgängen zu einem gegebenen Zeitpunkt, heißen sie Altersgruppen (Querschnittsbetrachtung). Die heutige Kritik an der Relation zwischen Jung und Alt verwendet eine solche Altersgruppenperspektive. Beobachtet man dagegen Gruppierungen von Geburtsjahrgängen in Längsschnittperspektive, verfolgt man beispielsweise das Einkommensniveau der Jahrgänge 1951–55 im Lebensverlauf bis zum Eintritt in die Rentenversicherung, spricht man von Kohorten.

Interessant werden diese begrifflichen Differenzierungen, wenn sich Gerechtigkeitsforderungen an sie binden. Unter dem Gesichtspunkt der Altersgruppengerechtigkeit steht die Aufteilung der Ressourcen zwischen Jung und Alt zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Debatte. Was eine gerechte Aufteilung zwischen den Altersgruppen ist, läßt sich nicht einfach bestimmen, da weder das Gleichheitsprinzip noch ein Begriff wie Leistungsgerechtigkeit ohne vielfältige Operationalisierungsprobleme zur Anwendung kommen können. Vergleicht man dagegen das Kosten-Nutzen-Verhältnis der eigenen Alterssicherung im Lebenslauf mit dem anderer Geburtsjahrgangsklassen, steht die Kohortengerechtigkeit in Frage. Als gerecht kann hier in einem ersten Zugriff die Gleichheit zwischen den Kohorten gelten. Gerecht ist ein Alterssicherungssystem dann, wenn sich das Aufwands-Leistungs-Verhältnis zwischen der Väter/Mütter-, der Söhne/Töchter- und der Enkelgeneration nicht wesentlich verändert.

In einem umlagefinanzierten Rentensystem wie dem bundesdeutschen steht der Beitragssatz im Mittelpunkt der (Querschnitts)Betrachtung. An seiner Höhe kann (zu

pflicht auf Selbständige angesichts der wachsenden Zahl sozial ungesicherter »Scheinselbständiger« zu überprüfen.

⁴ Vgl. Leisering, Lutz: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt a. M./New York, 1992.

einem großen Teil) abgelesen werden, welche Transferleistungen von der momentan erwerbstätigen Generation an die bereits im Ruhestand befindliche geleistet werden. Mit einem steigenden Beitragssatz wird die »aktive« Generation wachsend belastet, was als Ungleichgewichtigkeit politisch perzipiert werden kann. Genau in diesem Sinne verfehler Altersgruppengerechtigkeit war zunächst die Debatte über die demographischen Verschiebungen zwischen den Jahren 2015 bis 2040 geführt worden.

Bei dieser eher traditionellen Sichtweise der Jung-Alt-Generationskonflikte und -spannungen blieb es allerdings nicht. Zur Erwartung wachsender Belastung trat bei Angehörigen der jüngeren Generationen das Gefühl, sich über den ganzen Lebenslauf hinweg schlechter zu stehen als die Generation der Väter. Wohl als Ausdruck der generellen Erfahrung eines Bruchs in der Wohlstands-Logik des Immer-Weiter-und-Besser in der Generationenfolge wurde die Legitimität der gesetzlichen Rentenversicherung fragil. Ihr von interessierter Seite prognostizierter Niedergang in der Zukunft bot sich als Projektionsfläche eigener Erfahrungen einer wenn nicht allgemein benachteiligten Generation, so doch einer Generation, die nicht mehr erwarten kann, sich in jeder Hinsicht günstiger zu stehen als die vorherige – und dies ganz wider die Vorstellungen, die in der eigenen Sozialisation wie in der politischen Rhetorik vorherrschend waren. Die Jungen der 90er Jahre werden in ihrer Selbsteinschätzung während des Erwerbslebens hohe Beitragszahlungen zu leisten haben, denen später wahrscheinlich eine relativ niedrigere Rente folgt. Damit aber stehen nicht allein die Beitragslasten zu einem Zeitpunkt zur Diskussion, sondern ganze Lebensverläufe, Generationen»schicksale«. Die Generation der Rentenreform 1957 profitiert bei relativ niedrigen Beiträgen gestern von den hohen Leistungen heute. Dagegen ist die jüngere Generation von der Koppelung zweier negativer Trends betroffen. Nicht die jeweils Jungen sind nun die »Verlierer«, sondern speziell die Kohorte, die heute die Rentenleistungen der Älteren durch ihre Beitragszahlungen finanzieren muß.

Maßstab dieser Unterscheidung von Verlierer- und Gewinnergenerationen wird zunehmend das monetär bezifferte Verhältnis von lebenslangem Beitragsaufwand einer Kohorte und der später insgesamt bei durchschnittlicher Lebenserwartung anzunehmenden Rentenzahlungen: die Rendite. Generationenbetrachtung (Kohorten) und ein strikt ökonomischer Blick auf die Leistung der Institution gesetzliche Rentenversicherung gehen hier eine neue Verbindung ein. Die Gerechtigkeit der Alterssicherung bemißt sich daran, ob über die Kohorten hinweg eine annähernd gleiche Rendite in der »Anlageform« gesetzliche Rentenversicherung erzielt werden kann. Sinkt die Rendite gegenüber der Einführungsgeneration, was bei Umstellung auf Umlagefinanzierung fast unvermeidlich ist, entsteht danach intergenerationale Ungleichheit, die als ungerecht bewertet wird. Das Verlangen geht in Opposition dazu in die Richtung, zwischen den Generationen »Renditegerechtigkeit« herzustellen. An die Stelle der Teilhabe an dem volkswirtschaftlichen Wachstum, das die jeweils aktive Generation erwirtschaftet, tritt die Vorstellung einer in Zinsgrößen berechenbaren intergenerationalen Gleichheit. Diese Generationenbetrachtung verbindet sich zudem leicht mit einem Querschnittsvergleich der Rentenversicherung mit anderen Anlagemöglichkeiten. In dieser Perspektive bedeutet Rentengerechtigkeit, daß öffentlicher Zwang wie bei der Versicherungspflicht in der GRV nur dann ausgeübt werden kann, wenn eine Verzinsung des zwangsweise abgeführten Einkommensanteils erfolgt, die der anderer Sparformen mindestens gleich ist. Gemessen an diesem »Recht« auf die gleiche Verzinsung aller zu Sparzwecken angelegten Einkommensbestandteile werden die durch die Rentenversicherung entgangenen Zinsgewinne als Quasi-Enteignung gewertet. In ihren politischen Folgen noch aggressiver folgt aus dem Anlagenvergleich meist die gänzliche Privatisierung der Alterssicherung. Die

aus beiden Betrachtungsweisen kombinierte Forderung an die Rentenversicherung lautet, ein Alterssicherungssystem zu konstruieren, das dauerhaft eine Rendite erbringt,⁵ die über dem Marktzins für langfristige Kapitalanlageformen liegt und keineswegs niedriger liegen darf als die früherer Kohorten – dies alles unter der Bedingung, daß zu jedem Zeitpunkt während der Laufzeit der Rentenversicherung das Verhältnis von Leistung und Beitrag zwischen den jeweils Jungen und den jeweils Alten gerecht gestaltet ist – ein unlösbar erscheinendes Anforderungsprofil.

Thematisierungen der intergenerationellen Gerechtigkeit verweisen zwar auf die sinkende politische Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung,⁶ sind aber letztlich nicht leitend für die angebotenen Reformkonzeptionen – und das gilt gleichermaßen für Ansätze einer Modifikation innerhalb des etablierten Systems wie für die angebotenen Radikallösungen eines Ausstiegs aus dem bisherigen Modell der GRV. Es sind vielmehr die arbeits- und kapitalmarktpolitischen Leitvorstellungen, die den verschiedenen Konzeptionen zugrunde liegen und ihren organisierenden Kern bilden. Zur Zeit stehen sich wesentlich fünf Grundkonzeptionen der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber: die Einführung von Verfahren der Kapitaldeckung, das Modell der steuerfinanzierten Bürgerrente von Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel, die auf Renormalisierung zielenden Vorschläge der Alterssicherungskommission der SPD, das auf unstete, diskontinuierliche Lebens- und Erwerbsverläufe zentrierte Modell von Bündnis '90/Die Grünen sowie der Gesetzentwurf der Regierungskoalition.

Kapital statt Arbeit

Das zentrale Argument zugunsten der Kapitaldeckung, einer auf einem Sparprozeß statt der Umlagefinanzierung basierenden Rentenversicherung, ist die höhere Ertragsrate einer derartigen Finanzierungsform, der allerdings auch höhere Risiken gegenüberstehen. Immer, wenn der Realzins höher liegt als die Wachstumsrate der realen Lohnsumme, ist die Kapitaldeckung vorteilhafter als die aus Beiträgen gespeiste Umlagefinanzierung. Dies sei, so der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem letzten Jahresgutachten,⁷ bisher so eingetreten, und es gebe gute ökonomische Argumente, dies auch in Zukunft zu erwarten. Dieser Überlegenheit in der Ertragsrate stehen jedoch Anlagerisiken z. B. bei Auslandsanlagen im Fall von Wechselkursschwankungen und politischen Umwälzungen, schließlich auch die Inflationsgefahr gegenüber. Bei einem Kapitalstock in öffentlicher Hand drohen wahltaktisch und finanzpolitisch motivierte Eingriffe, bei einer in privater Hand entsteht eine erhebliche Konzentration wirtschaftlicher Macht. Die zentralen Gegenargumente zum Kapitaldeckungsverfahren dürften die folgenden sein:

1. Das erforderliche Deckungskapital, zwischen 7 (SVR) und 10 (VDR) Billionen DM, beträgt das Zwei- bis Dreifache des heutigen Bruttosozialprodukts. Das

⁵ Zur empirischen Untersuchung der Rendite gesetzlicher Rentenversicherung: Eitenmüller, Stefan: Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft, in: Deutsche Rentenversicherung, 1996, 12, S. 784–798.

⁶ Zur generellen Unterstützung des Sozialstaates und zur weithin ablehnenden Haltung gegenüber Kürzungen von Sozialleistungen in der Bevölkerung, vgl. Roller, Edeltraud: Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den 90er Jahren, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Juli 1996, FS III 96–205.

⁷ Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, BT-Drs. 13/6200 vom 18. 11. 1996.

Bruttosachvermögen in den Preisen von 1991 beträgt zur Zeit nur 14,4 Billionen DM bei einer Wachstumsrate von 3,1% in den Jahren 1970 bis 1994. Es kann mithin die Anlagemöglichkeit solcher Summen bezweifelt werden, ebenso die Verfügbarkeit zum richtigen Zeitpunkt und die politische Machbarkeit eines Sparprozesses solchen Umfangs. Da auch andere Industrienationen zur Kapitaldeckung tendieren, müßte schließlich ein Teil der Kapitalien in besonders risikoreichen Ländern angelegt werden.

2. Der Übergang von einem Umlage- zu einem Kapitaldeckungsverfahren läßt sich nicht bewerkstelligen, da die erste Generation sowohl die laufenden Renten per Umlageverfahren finanzieren als auch den Kapitalstock bilden muß. Das gibt auch der Sachverständigenrat als Befürworter der Kapitalfinanzierung zu, wenn er von einer starken und sogar zuerst noch steigenden Belastung spricht. Diese soll nach seinem Modell durch eine Kreditfinanzierung gemildert werden. So steht am Ende die höchst paradoxe Konstruktion eines kreditfinanzierten Kapitalstockaufbaus. Der Zeitpunkt, zu dem bei einer solchen Umstellung der Rentenfinanzierung ein Renditevorteil gegenüber der Beibehaltung des alten Systems erwartet werden kann, liegt nach Eigenangaben des SVR bei 40 bis 50 Jahren nach Einführung der Kapitaldeckung. Derart ferne und vage Aussichten läßt schließlich selbst die fünf weisen Wirtschaftswissenschaftler zurückschrecken, die Forderung nach einem nicht näher spezifizierten gemischten System ist die Konsequenz.
3. Will man dagegen die Kapitalstockbildung lediglich als zeitlich begrenzte Übergangslösung zur Bewältigung der demographischen Spitze um das Jahr 2030 analog zu der von Bundesinnenminister Kanther vorgeschlagenen »Versorgungsrücklage« in der Alterssicherung der Beamten,⁸ kann die Kapitalsumme kleiner gehalten werden. Um im Jahre 2020 einen Kapitalstock von 1 Billion DM zu erlangen, ist die dauerhafte Fixierung des Rentenversicherungsbeitrags auf 21,9% zwischen 2000 und 2030 erforderlich. Derartige Überlegungen finden sich nicht nur in den Reihen der Regierungsfractionen. Ein solches Modell schlägt auch eine Minderheit in der SPD-Alterssicherungskommission⁹ vor, der sich der Sozialexperte Rudolf Dreßler angeschlossen hat. Sie befürwortet einen Vorsorgefonds, der sich aus einem getrennt vom Rentenversicherungsbeitrag kalkulierten Vorsorgebeitrag der Versicherten von 1% (je 0,5% für Arbeitnehmer und Arbeitgeber), einem Vorsorgebeitrag der Rentner von 0,73% (entspricht in der Belastungswirkung dem 1%igen Beitrag der Aktiven) und einem entsprechenden Beitrag des Bundes speist. Auch Bündnis 90/Die Grünen befürworten einen Kapitalstock zur Abfederung der demographisch bedingten Sonderbelastungen, sehen dies aber eher als Aufbau einer für längere Zeit unantastbaren Erhöhung der Schwankungsreserve, gewissermaßen eine zeitlich terminierte Rückkehr zu einer Schwankungsreserve von mehreren Jahren. Gegen all diese Konstruktionen kommt das dritte Argument zur Geltung. Jede Untertunnelungsstrategie mit einem Kapitalstockaufbau innerhalb der GRV trifft mit ganzer Wucht das politische Risiko einer Begehrlichkeit oder Not des Gesetzgebers, der sich angesichts von größten Finanzierungsengpässen dem Zugriff auf riesige Summen dauerhaft enthalten soll. Die Gleichzeitigkeit von Spar- und Verschuldungsprozessen in zwei derart eng miteinander verknüpften Haushalten wie dem des Bundes und dem der Rentenversicherung (verknüpft über den Bundeszuschuß), wird nicht lange als Ausdruck von

⁸ Vgl. zur Entwicklung der Beamtenversorgung: Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, BT-Drs. 13/5840 vom 17. 10. 1996.

⁹ Alterssicherungskommission der SPD: Strukturreform statt Leistungskürzung, Bonn 4. 5. 1997, sowie als Antrag in BT-Drs. 13/8032 vom 24. 6. 1997.

politischer Rationalität gelten können. Die in den entsprechenden Plänen vorgesehenen Maßnahmen eines verfassungsrechtlichen Schutzes des Vorsorgefonds, der ausschließlich nach 2020 zur Stabilisierung des Beitragssatzes aufgelöst werden darf, stellen eine Langfristbindung der Finanzpolitik in Zeiten fast monatlicher Revision der Eckdaten dar, deren Weisheit, Durchsetzbarkeit und Stabilität bezweifelt werden muß. Die Halbwertszeit politischer Zusicherungen dürfte eher sinken, wenn man an die aktuelle Debatte über die Überschüsse in der Pflegeversicherung denkt oder an die 1992 eingeführte »selbststeuernde« Renten Anpassung nach der Nettoformel,¹⁰ die bereits 1996 massiv in der Regierungskoalition in Frage gestellt wurde und nun durch eine neue Rentenformel mit Kürzungswirkung ersetzt wird.

4. Ein Übergang zur Kapitaldeckung kann aber ebensowenig wie eine Untertunnelungsstrategie die Interessen der jüngeren Generation bedienen, denn ihnen wird ein historischer Höchststand der Beitragsentrichtung durch die Doppelbelastung zugemutet. Die Kapitalstockbildung hilft im günstigsten Fall zur Sicherung des Rentenniveaus in den kritischen Jahren nach 2020, dient aber vor allem dazu, die Beitragsbelastung für die dann aktive Generation zu senken. Statt die Belastung in die nächste Generation zu verschieben, wie es einem egoistischen Interessenkalkül entsprechen würde, findet hier der vielleicht deshalb löbliche Versuch der Eigenfinanzierung statt, allerdings bei der vollen Übernahme des Risikos, das in der Abschätzung einer 30–40 Jahre dauernden Entwicklung liegt.

Die Kapitaldeckungsvorschläge sind denn auch weniger Lösung denn Symptom der ernsthaften Krise einer allein aus dem Einkommen der abhängig Beschäftigten gespeisten Alterssicherung. Die Überantwortung der Sicherungsleistungen im Alter an die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes statt an die des Arbeitsmarktes bedeutet auch eine verstärkte internationale Abhängigkeit eines weiterhin national organisierten Alterssicherungssystems und eine Verschiebung in der Verfügung über die Alterssicherung. Denn an die Stelle einer politisch bestimmten Sozialversicherung tritt ein von Kapitalmarktprozessen abhängiges, politisch weit weniger beherrschbares System.

Bürgerrente und Niedergang der Arbeit

Seit 1985 vertreten Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel das Modell einer Ablösung der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine steuerfinanzierte Grundsicherung.¹¹ Grundlegend für das nunmehr »Bürgerrente« getaufte Modell¹² ist die Entkoppelung von Erwerbstätigkeit und Bezug von gesetzlichen Alterssicherungsleistungen. An die Stelle der Sozialversicherung tritt eine staatliche Grundsicherung knapp oberhalb des Sozialhilfeniveaus, die privat um eine Lebensversicherung oder eine andere Form der Kapitalanlage oder Vorsorge ergänzt werden kann. Die Bürgerrente ersetzt das die GRV bestimmende politische Leistungsziel der Lebensstandardsicherung durch eine Mindestsicherung. Die Rentenzahlung ist entsprechend nach Auslauf von Übergangsregelungen als einheitliche Grundrente mit gleichem

¹⁰ Vgl. zur Rentenreform 1992: Nullmeier, Frank/Rub, Friedbert W.: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a. M./New York 1993.

¹¹ Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie: Gesetzliche Grundsicherung – Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985.

¹² Biedenkopf, Kurt H./Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e. V.: Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente, Dresden/Bonn 1997.

Betrag für alle, als »Einheitsrente« konzipiert. Renten wegen Alter, Tod (Hinterbliebenenrenten), Erwerbsminderung werden in gleicher Höhe ausgezahlt. Individuelle Differenzierung nach Merkmalen der Erwerbsbiographie oder des Familienstandes etc. finden keine Anwendung.

Die Höhe der Bürgerrente soll in heutigen Preisen 1.540 DM betragen. Das mag viel erscheinen, solange man nicht bedenkt, daß daraus noch Beiträge (und zwar Arbeitgeber- wie Arbeitnehmeranteil) an die Kranken- und Pflegeversicherung zu leisten sind, was bei heutigen Beitragssätzen von ca. 13,4% bzw. 1,5% die Bürgerrente bereits auf ca. 1250 DM reduziert. Als Kriterium zur Bestimmung des Rentenniveaus dient der Prozentsatz von 55% des Volkseinkommens (Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit und aus Unternehmertätigkeit und Vermögen) pro Kopf der Bevölkerung. Auch mit dieser Relationierung von Rentenhöhe und Volkseinkommensentwicklung löst sich die Bürgerrente aus der engen Bindung an die Lohneinkommen. Die wachsenden Kapitaleinkünfte werden ebenso den Rentenanpassungen zugrunde gelegt. Wie sich die Alterssicherung in Finanzierung und Bestimmung des Leistungsniveaus von der Erwerbstätigkeit löst, so tut sie dies auch bei den Voraussetzungen zum Rentenbezug. Statt abhängige Erwerbsarbeit bzw. Kindererziehung wird nunmehr ausschließlich der Territoriumsbezug – operationalisiert als 25 Jahre Steuerpflichtigkeit nach der Volljährigkeit, was keine realen Steuerzahlungen, aber einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland voraussetzt – zur Bedingung einer Rentenzahlung ab dem 65. Lebensjahr. Allein für die Invaliditätsversicherung findet zusätzlich auch eine Bindung an vorherige Erwerbstätigkeit statt.

Im Biedenkopf-Modell entfallen die Rentenversicherungsbeiträge gänzlich. Von den bisher gezahlten Arbeitgeberanteilen werden den Arbeitnehmern 70% als Einkommenszuwachs überlassen, während das Unternehmen 30% der alten Arbeitgeberbeiträge einbehalten kann – eine Regelung, die angesichts der rechtlichen Zuordnung dieser Beiträge als Lohnbestandteil als Eingriff in Eigentumsrechte oder als massive Lohnkürzung interpretiert werden muß. Über die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 22% und des gerade auf 40% gesenkten Spitzensteuersatzes in der Lohn- und Einkommensteuer bis auf 52% im Jahre 2030 sollen einer verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungskörperschaft die erforderlichen Einnahmen verschafft werden. Über diese Absenkung des Rentenniveaus auf eine Grundsicherung sollten zudem circa 140 Mrd. DM jährlich weniger aufgewendet werden, die der privaten Vermögensbildung zur Verfügung stehen könnten.

Die intensive Beratung dieser – für die Entwicklungsdauer von 12 Jahren erstaunlich wenig ausgearbeiteten und detaillierten – Konzeption im CDU-Bundesausschuss Anfang März als gleichberechtigter Entwurf neben dem Plan der Blüm-Kommission vermittelte den Eindruck einer Erfolgchance des Grundsicherungskonzepts. Diese dürfte von Anfang an nicht existiert haben, die über 90%-Zustimmung zum Blüm-Plan auf einem Kleinen Parteitag der CDU hat dies nur verdeutlicht. Die Niederlage Biedenkopfs geht dabei nicht allein auf die geschlossene Front seiner Widersacher oder die erheblichen technischen Mängel seines Modells zurück. Vielmehr widerstreiten sich verschiedene Prinzipien konservativer Politikanlage: Während die Regierung mit Steuersenkungen und niedrigen Spitzensteuersätzen den Anschluß an die internationale Entwicklung gewinnen will, verlangt bei Biedenkopf die Zerschlagung der Sozialversicherung erhebliche Steuererhöhungen. Noch brisanter ist aber der Konflikt zwischen Blüm und Biedenkopf in der Vorstellung vom Verhältnis zwischen Leistung und Staat. Während in der tradierten Rentenversicherung die Leistung im Sinne der Entlohnungshöhe in einem staatlich arrangierten System positiv oder negativ sanktioniert wird, der Staat sich also als Träger und Motor einer

Leistungsgemeinschaft versteht, überläßt das Biedenkopf-Modell die Leistungs differenzierung gänzlich dem Markt. Der Staat enthält sich jeder »Belohnung von Leistungsstärke« oder »Bestrafung von geringen Leistungen« – wohlgernekt immer im Sinne der Lohn- und Gehaltshöhe verstanden – und schrumpft auf die Funktion einer eher menschenrechtlich denn leistungsgemeinschaftlich verstandenen Sicherungsinstanz. Die Forderung danach, daß jeder (nicht unbedingt jede) leisten soll, daß es keine Gegenleistung ohne vorherige Leistung gibt, daß Staat und Erwerbsbürger eine auf Reziprozitätsbeziehungen aufbauende ökonomisch-politische Einheit und Gemeinschaft darstellen, prägt die Blümsche Argumentation, die immer davon ausgehen muß, daß Leistungsbereitschaft auch durch Bereitstellung von Arbeitsplätzen zum Zuge kommen kann. Dieses Denken in Gegenseitigkeiten fehlt im Modell der Bürgerrente gänzlich. Einkommen wird nicht durch öffentliche Instanzen zur kollektiv geadelten Größe der Leistung erhoben, sondern verbleibt als Ressource der individuellen vertraglichen Sicherung im Alter gänzlich im Bereich des Privaten und Privatwirtschaftlichen. Was entfällt, ist die Überhöhung der individuellen ökonomischen Leistungsbereitschaft als entlohnter Beitrag zu einem kollektiven System, der »Solidargemeinschaft« der gesetzlichen Rentenversicherung wie der bundesdeutschen Volkswirtschaft insgesamt. An die Stelle des erwerbswirtschaftlichen Kollektivgedankens tritt im Modell der Bürgerrente eine passive Bindung des Einzelnen an die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Volkseinkommensentwicklung). Diese Form der sozialpolitischen Bürgerschaftlichkeit verlangt keinerlei aktiven Part vom Bürger, er ist Steuerzahler (oder auch nur Steuerpflichtiger) und Grundsicherungsklient. Entsprechend kann das Modell der Bürgerrente gemäß der Blümschen Rhetorik als Ausdruck von Leistungsfeindlichkeit gewertet werden. Das auf radikale Marktorientierung setzende Biedenkopf-Konzept kann mithin in marktnahen Termini bekämpft werden, der klassische Vorwurf an eine sozialistische Politik der Gleichheit, nur der Nivellierung Vorschub zu leisten, kann nunmehr gegen die Bürgerrente auf Sozialhilfeniveau gewendet werden. Die innerparteiliche Durchschlagskraft der Blümschen Argumentation deutet auf ein nach wie vor gegebenes Selbstverständnis der Bundesrepublik als Wirtschaftsgemeinschaft hin. Die tradierte GRV liefert Konstruktionen, die zugleich als Halt kollektiver wie als Halt der Ich-Identität dienen, während die Bürgerrente allein im Territoriumsbezug eine soziale Identitätsgröße anbietet, ansonsten aber alles der allein marktlichen Positionierung des Einzelnen überläßt. Die positive Selbstdefinition, die die Grundsicherung zu verschaffen vermag, ist vor allem die des Marktbürgers. Diese zu anspruchslöse Fassung des politischen Raums der Identitäten, der Wertschätzungen und der Verleihung von Bedeutung machen das Biedenkopf-Modell zumindest für die bundesdeutsche Gesellschaft eher unattraktiv. So sind auch weniger der Reformplan von zukünftiger Bedeutung als die aufschlußreichen diagnostischen und prognostischen Aussagen von Meinhard Miegel¹³, die dieser zur Stützung einer ursprünglich ordnungspolitisch motivierten Konzeption heute vorbringt: Danach ist es der Abstieg der Erwerbsarbeit, ablesbar an der immer weiter sinkenden Lohnquote, die ein erwerbsarbeitszentriertes Rentensystem in die Krise führt. Die Verlagerung des Volkseinkommens auf die Kapitaleigner wird als langfristig sich fortsetzende Entwicklung verstanden, auf die sich Sozialpolitik mit der Umstellung eines immer größeren Teils der Ausgaben auf Kapitaldeckung einstellen müsse. Die Finanzierung der jenseits der kapitalgedeckten privaten Alterssicherung noch verbleibenden Bürgerrente aus indirekten Steuern (d. h. in einer Art Umlageverfahren) verweist allerdings auf eine Alternative: die Umbasierung der Sozialsysteme auf Konsumsteuern.

13 Z. B.: Miegel, Meinhard: »Dann ist das System weg«, Spiegel-Interview Heft 6, 3. 2. 1997.

Eine gänzlich divergierende Sicht arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen prägt die SPD-Position. Statt Schrumpfung des Arbeitsvolumens wird hier eine »konsequente Strategie zur langfristigen Steigerung der Beschäftigung«¹⁴ für möglich gehalten, die ökonomische Entwicklung gilt als überwindbare Krise. Eine außerhalb des Rentensystems ansetzende Politik der Erhöhung von Beschäftigung, abgestützt durch eine Erweiterung des Versichertenkreises, soll in Zukunft dafür sorgen, daß der Rentenkasse wieder ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die aktuell durch Arbeitslosigkeit bedingten Beitragssatzsteigerungen können daher durch Neuverteilung finanzieller Verantwortlichkeiten zwischen dem Bund und den verschiedenen Sozialversicherungen bewältigt werden. Grundlegender Veränderungen im Leistungsniveau bedarf es daher nicht. Die Pläne der Bundesregierung zur Senkung des Rentenniveaus abzulehnen, ist Prämisse der SPD-Konzeption. Den demographischen Veränderungen wird nicht mit gesonderten Instrumentarien begegnet, zumal man diese für sekundär gegenüber den Arbeitsmarktentwicklungen betrachtet. Entsprechend werden Reformen, die speziell die Veränderung von Lebenserwartung und Rentner-Erwerbstätigen-Verhältnis betreffen, an eine arbeitsmarktpolitische Voraussetzung gebunden: Sie sollen erst dann zur Anwendung kommen, wenn die Arbeitslosenquote die Marke von 5 % unterschritten hat. Im Rahmen der Erörterung des Minderheiten-Vorschlags, einen Vorsorgefonds einzurichten, taucht sogar ein Datum auf, für das man die Überwindung der Nachfrageschwäche der Wirtschaft und eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit erwartet: das Jahr 2003.

Die Rentenreform ist eingebettet in eine Arbeitsmarkt-Ordnungspolitik, die der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses Einhalt gebieten will, ohne die nötige Flexibilität zu verhindern. Daß eine Wiederherstellung alter Normal-Ordnung im Ganzen nicht erwartet wird, zeigt sich im Vorschlag einer Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung von einer Versicherung der abhängig Beschäftigten zu einer Sozialversicherung aller Erwerbstätigen, später zusätzlich auch der Nicht-Erwerbstätigen.

Das Bestreben nach einer Ablösung der Rentenversicherungspflicht von der Eigenschaft als abhängig Beschäftigter, wie im Vorschlag einer Mindestversicherungspflicht für alle, gerät allerdings mit dem Prinzip der hälftigen Beitragsentrichtung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Konflikt. Werden Nicht-Arbeitnehmer zur Rentenversicherung herangezogen, muß der Arbeitgeberanteil entweder von diesen Personen selbst oder von einer eigens zu benennenden Instanz gezahlt werden. Mit der Infragestellung der Arbeitnehmer-Sozialversicherung wird auch das korporatistische System der Selbstverwaltung prekär. Eine mögliche Konsequenz, die Arbeitnehmer den vollen Beitragssatz zahlen zu lassen bei Aufsattelung der Arbeitgeberbeiträge auf Löhne und Gehälter, entläßt die Arbeitgeber aus jeder weiteren sozialpolitischen Vorsorge und zöge die Aufgabe der paritätischen Selbstverwaltung nach sich. Ein zentrales integratives Element in den Arbeitsbeziehungen entfielen. So konsequent der Weg in eine Bürgerversicherung angesichts der keineswegs mehr auf einzelne Arbeitsmarktgruppen konzentrierten sozialen Risiken und Notlagen ist, so ungeklärt ist ihre Kombination mit jenen Strukturen der »Sozialpartnerschaft«, die bisher Sozialstaatlichkeit stabilisiert hatten. So gerät das Geflecht aus Institutionen und Selbstverständlichkeiten zwischen Kapital und Arbeit, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, auch von der Seite jener Reformvorschläge in Bedrängnis, die sozialstaatliche Sicherungen erhalten und ausbauen wollen.

14 Alterssicherungskommission der SPD: Strukturreform statt Leistungskürzung, Bonn 4. 5. 1997, S. 5.

Im Zentrum des sozialdemokratischen Entwurfs stehen die Finanzierung der sogenannten »versicherungsfremden Leistungen« durch den Bund und Träger anderer sozialer Sicherungssysteme, die Harmonisierung der bisher berufsständisch differenzierten Alterssicherungssysteme, die Einführung eines außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu institutionalisierenden Systems einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Sozialen Grundsicherung sowie das Rentensplitting zwischen Ehegatten. Die letzte Forderung zielt auf die langfristige Abschaffung der Hinterbliebenenrente zugunsten einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen, die sich aufbaut aus der Teilung aller Rentenanwartschaften während der Laufzeit einer Ehe (bei nicht verheirateten Paaren auf Antrag) analog zur Regelung des Versorgungsausgleichs im Scheidungsfall. Damit greift die SPD auf eine insbesondere in den frühen 80er Jahren intensiv diskutierte Lösungsvariante mit zahlreichen Folgeproblemen zurück, für die auch jetzt wieder Modifikationen am reinen Teilungsverfahren vorgenommen werden müssen. Angesichts der Regierungsstrategie, in dieser Legislaturperiode die Hinterbliebenenrente nicht mehr zu reformieren und die Ergebnisse umfangreicher Untersuchungen des Verbandes Deutsche Rentenversicherer zu dieser Thematik abzuwarten, wird das Rentensplitting erst nach der Bundestagswahl 1998 Relevanz bekommen.

Das Konzept einer verstärkten Finanzierung der »versicherungsfremden Leistungen« aus Steuergeldern des Bundes ist die dominante Reaktion auf die Bestrebungen zur Rentenniveausenkung – nicht nur bei der SPD, sondern auch bei den Gewerkschaften und namhaften Rentenexperten. Für eine derartige Umfinanzierung sprechen die Entlastung der Lohnnebenkosten und eine gerechtere Zuordnung von Umverteilungsaufgaben auf die gesamte Bevölkerung und nicht nur auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gegner einer solchen Regelung beklagen, daß damit eine bloße Verlagerung von Finanzierungslasten herbeigeführt wird. Da eine erhöhte Steuerfinanzierung nicht aus dem bisherigen Aufkommen des Bundes, sondern nur bei Erhöhung der indirekten Steuern möglich erscheint, läuft die Debatte auf die Alternative von Ökosteuerreform oder Erhöhung der Mehrwertsteuer hinaus. Werden Steuererhöhungen nur benutzt, um den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung auf ein neues Niveau zu heben und dann gemäß der Anpassungsformel fortzuschreiben, ergeben sich keine rentensystematischen Veränderungen. Anders liegt der Fall aber, wenn ein bestimmter Mehrwertsteuersatz gesetzlich zur Finanzierung der GRV reserviert wird, wie in der von Bundesarbeitsminister Blüm ursprünglich geplanten Familienkasse, oder wenn – wie bei Bündnis 90/Die Grünen – aus der Ökosteuerreform 30 Mrd. DM jährlich in einen Generationenfonds fließen, aus dem u. a. Beitragszahlungen an die GRV für die Kindererziehungszeiten und die neu als Beitragszeiten gewerteten Zeiten der Aus- und Weiterbildung geleistet werden. Derartige Finanzierungsregelungen bedeuten einen Einstieg in ein Modell der dreigeteilten Finanzierung der gesetzlichen Alterssicherung: Neben die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie den Bundeszuschuß tritt die gesondert ausgewiesene Finanzierung aus indirekten Steuern: eine partielle Umbasierung der Rentenversicherung auf Konsumsteuern. Am Horizont wird damit ein Modell konsumsteuerfinanzierter Sozial- bzw. Bürgerversicherung kenntlich, in dem die erwerbsarbeitsbezogenen Anteile langfristig stark zurückgehen könnten.

Auch wenn in jüngster Zeit die Kategorie der versicherungsfremden Leistungen im sozialdemokratischen und gewerkschaftsnahen Umfeld zunehmend problematisiert wurde, so hängt die strategisch zentrale Bedeutung der Umfinanzierungsforderung am Begriff des (Alters-)Versicherungsfremden. Der Kern der Versicherung selbst wird damit aber als öffentliche Monopol-Altershaftpflicht bestimmt. Damit werden

jene Denkmuster unterstützt und verstärkt, die statt einer Umfinanzierung auch eine Leistungsreduktion um eben jene versicherungsfremden Leistungen und damit eine Privatisierung der eigentlichen sozialen Risiken stützen. Mit der Kategorie der versicherungsfremden Leistungen versperrt man sich zudem den begrifflichen Zugang zur Bewältigung all jener neuen Erscheinungen in Arbeits- und Sozialwelt, auf die hin Alterssicherung erst ausgerichtet werden mußte.

Diskontinuitäten und Unstetigkeiten

Das sozialdemokratische Modell ist geprägt von der Vorstellung der zumindest partiellen Restabilisierung eines geordneten Arbeitsmarktes. Will man in den Überlegungen von Bündnis 90/Die Grünen analog ein zentrales Denkprinzip auffinden¹⁵, stößt man auf die Idee der Ausrichtung des Rentensystems auf Unstetigkeiten, biographische Diskontinuitäten, Lücken im Erwerbsverlauf, Brüche in den familialen und persönlichen Verhältnissen, längere Ausbildungszeiten und eine Situation am Arbeitsmarkt, die neue und prekärere Beschäftigungsverhältnisse hervorbringt. An die Stelle der Normalitätsunterstellungen von 45jähriger männlicher Vollerwerbstätigkeit und Versorgung tritt die Annahme eines von Erwerbstätigkeit weiterhin dominierten, aber keineswegs kontinuierlichen Lebenslaufes. Phasen der Teilzeitarbeit können sich mit solchen der Vollzeiterwerbstätigkeit ebenso abwechseln wie Zeiten der Selbständigkeit mit solchen der abhängigen Beschäftigung oder Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Ausrichtung auf Tätigkeiten in der Familie oder der Weiterbildung und eines selbstgewählten Freiraums für neue Erfahrungen (z. B. sabbatical). Der Hinweis auf Diskontinuität erscheint in diesem Konzept als empirische Tendenz sich verstärkender Unstetigkeiten in den Erwerbsverläufen und zugleich als normative Forderung nach sozialpolitischen Instrumenten, die Beweglichkeit und Flexibilität in der Biographie stützen statt behindern.¹⁶ Das führt die Grünen nicht mehr zurück zu den frühen Konzepten einer einheitlichen Grundrente, sondern zur Forderung nach einer grundlegenden Reform des tradierten Rentensystems mit einer neuen Mischung aus egalisierenden und differenzierenden Elementen.

Die neue Sicht auf Lebenslauf und Arbeitsmarkt¹⁷ gilt im grünen Konzept zugleich als Ausdruck einer Rentenreform im Interesse der jüngeren Generation. Denn jene ist es, die von den arbeitgesellschaftlichen Umbrüchen so betroffen ist, daß die Norm des Standardrentners zur unerreichbaren Fiktion wird. Auch wenn die Vermutung, in die Rentenversicherung mehr einzuzahlen als man je wieder herausbekommen kann, Ausgangspunkt dieser Parteinahme für die jüngere Generation ist, die politische Antwort lautet jedenfalls nicht, durch privatwirtschaftliche Modelle die Renditechancen zu verbessern. Durch ihre Konzentration auf die Absicherung unsteter Erwerbsverläufe kann die Generationenfrage von einer mikroökonomischen auf eine sozialpolitische Diskussionsebene zurückverlagert werden. Doch nicht in ihrem ganzen Umfange. Eine Forderung nach angemessener Beteiligung auch der Rentnergeneration an den demographischen Verschiebungen realisiert sich in dem Vorschlag der Rentenniveaubesenkung, der eher den Regierungsvorstellungen

¹⁵ Bündnis 90/Die Grünen: Den Generationenvertrag neu verhandeln!, Bonn 10. 5. 1997, sowie als Antrag in BT-Drs. 13/8036 vom 24. 6. 1997.

¹⁶ Siehe auch: Fischer, Joschka: Solidarität und Globalismus. Die europäische Linke und die Zukunft des Sozialstaats, in: Transit Nr. 12, 1996, S. 89–112.

¹⁷ Vgl. auch Geissler, Birgit: Netz oder Sieb? Generationenkonflikt und Geschlechterkonflikt in der aktuellen Krise des Sozialstaats, KJ H. 1/1997, S. 1–14.

gen entspricht. Mit der Senkung des Standardrentenniveaus (45 Jahre erwerbstätig bei durchgehend durchschnittlichem Erwerbseinkommen aller Versicherten) von 70% auf 65% bleiben die Grünen nur ein Prozent über dem Regierungskonzept. Durch den Einsatz eines Diskontinuitäten einbeziehenden Instrumentariums überträgt sich eine Niveausenkung beim Eckrentner jedoch nicht oder nicht in vollem Umfange auf jene Personen, die von unsterben Erwerbsverläufen betroffen sind und mit dem Regierungskonzept in die Nähe der Sozialhilfe geführt werden.

Rententechnische Regelungen zur Umsetzung eines solchen Diskontinuitäten-Modells sind die Schaffung neuer, pauschaliert bewerteter Beitragszeiten für Ausbildung und Weiterbildung für maximal 5 Jahre (100% in den ersten drei Jahren, dann 60%), eine Aufstockung von niedrigen Rentenbeiträgen bei Teilzeitarbeit durch die Bundesanstalt für Arbeit auf max. 60%, eine stark erhöhte Transparenz für die Versicherten, die regelmäßig von den Rentenversicherungsträgern über ihre bisher erworbenen Anrechte auf Rentenleistungen (in Form von Entgeltpunkten) informiert werden sollen, und schließlich eine Berechnung der zukünftigen Renten auf der Basis lediglich der besten 40 aus den erreichbaren 49 Jahren (vom 16. bis zum 65. Lebensjahr). Mit dieser Form der Rentenberechnung wird auf eine Verfahrensweise zurückgegriffen, die in anderen europäischen Ländern bereits seit langem gängig war, meist sogar mit einer weit geringeren Anzahl an besten Jahren, die der Leistungsberechnung zugrunde gelegt wurden. Mit der Nicht-Berücksichtigung von neun Jahren wird die bundesdeutsche Konstruktion dauerhafter Zugehörigkeit zur Schar der Beitragszahler nicht dementiert, aber im Sinne veränderter Arbeitsmarktgegebenheiten korrigiert. Die Wirkung einer solchen Regelung liegt im Ausgleichseffekt: die Spanne zwischen niedrigen und hohen Renten bzw. Arbeitnehmern mit langen Beitragszeiten und solchen mit kürzeren wird tendenziell verringert. Statt die individuelle Erwerbsbiographie mit allen Unebenheiten und Lücken genauestens abzubilden, wie es die Verstärkung des Versicherungsprinzips verlangt, wird der soziale Grundgedanke der Sozialversicherung in der solidarischen Absicherung gegen die Risiken höchst unterschiedlicher Lebensläufe – unter Beibehaltung individualisierter Berechnung – erneuert.

Niveausenkung als Politik der Bewahrung

Kernstück des Entwurfs der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion für ein »Rentenreformgesetz 1999« ist die Senkung des Rentenniveaus durch die Einführung einer demographischen Komponente in die Rentenformel. Frühere Modelle einer Modifizierung der Rentenformel mittels demographischer und/oder arbeitsmarktpolitischer Faktoren hatten sich als rententechnisch ungeeignet erwiesen¹⁸, so daß erst mit der vom Ökonomen Bert Rürup entwickelten Formel, die die jährliche Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen erfaßt und jeden Anstieg der Lebenserwartungen in eine entsprechend abgesenkte Rentenanpassung überführt, ein technisches Durchführungsinstrument für Niveausenkungen bereitstand. Aber selbst diese Formel benötigt, will sie nicht zu rapiden Rentenkürzungen führen, eine Modifikation in Form einer Halbierung des Effekts, so daß die erhöhte Rentenlaufzeit auch von den Beitragszahlern häufig getragen werden muß. Selbst dann sind

¹⁸ So überzeugend: Müller, Horst-Wolf/Tautz, Roland: Ergänzung der Rentenanpassungsformel durch eine demographische oder Arbeitsmarkt-Komponente – Anmerkungen zu den Vorschlägen von Bomsdorf und Strom, in: Deutsche Rentenversicherung, 1996, S. 495–509.

noch weitere gesetzliche Stabilisatoren erforderlich, um eine negative Rentenanpassung als Folge des demographischen Faktors und eine Absenkung des Rentenniveaus unter die politisch bestimmte Marke von 64% – eine weitere Absenkung würde die Rente dem Sozialhilfeniveau auch nach Regierungsmeinung zu stark annähern – zu verhindern.¹⁹ Die demographische Komponente wird aber in rentensinkender Wirkung bis zum Grenzwert der 64% bereits voll wirksam geworden sein, wenn die demographischen Belastungen durch eine stark vergrößerte Population älterer Menschen einsetzen. So ist die moderate Rürup-Formel vielleicht nicht mehr als ein Einstiegsinstrument in eine zunehmende Senkung der Rentenniveaus bei sich weiterhin verstärkenden Finanzproblemen der Rentenversicherung – welche Gründe im einzelnen diese auch haben mögen. Und so bewahrheitete sich mittel- bis langfristig die Prognose von Meinhard Miegel, die gesetzliche Rente sinke von selbst zu einer bloßen Grundsicherung ab.

Rentensteigernd wirkt sich im Gesetzentwurf dagegen die Neuregelung bei den Kindererziehungszeiten aus, die durch Bundestagsbeschluß und Bundesverfassungsgerichtsurteile seit langem gefordert war. In drei Stufen soll nach Regierungsplänen die Bewertung von Kindererziehungszeiten auf 100% des Durchschnittsentgeltes angehoben, parallele Erwerbstätigkeit bis zur Beitragsbemessungsgrundlage additiv angerechnet werden. Schwerpunkte des Gesetzentwurfes der Regierungskoalition sind daneben vor allem Vergünstigungen zugunsten der betrieblichen Alterssicherung und Maßnahmen im Bereich der Renten wegen Erwerbsminderung: So wird, wie schon lange Zeit gefordert²⁰, die bessergestellte Berufsgruppen privilegierende Unterscheidung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten zugunsten einer einheitlichen Definition von Erwerbsminderung aufgehoben. Die Rückkehr zur sogenannten abstrakten Betrachtungsweise, die Auszahlung von Erwerbsminderungsrenten ohne Berücksichtigung der Lage auf dem Arbeitsmarkt für Teilzeitbeschäftigung, bedeutet die Überweisung des Arbeitsmarktrisikos im Falle von mittlerer bis geringer Erwerbsminderung an die Betroffenen, die auf Unterstützungsleistungen, die sie aus der Arbeitslosenversicherung beziehen können, verwiesen werden. Dieser Eingriff ist außerordentlich gravierend für eine Vielzahl von Versicherten, die in ihrem Rentenbezug und der Rentenhöhe massiv beschnitten werden. Welchen Umfang der Hinauswurf des Arbeitsmarktrisikos aus der Rentenversicherung annimmt, zeigte sich daran, daß der Gesetzentwurf Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Höhe von 3 Mrd. DM im Jahre 2001 vorsieht. Die erheblichen Kürzungen im verfügbaren Einkommen der Erwerbsgeminderten lassen die breite Front der Kritiker von einer »Privatisierung des Invaliditätsrisikos« sprechen. Ursprünglich als Invaliditätsversicherung gegründet, die das Überschreiten einer Altersgrenze (damals 70 Jahre) lediglich als Anzeichen einer zu unterstellenden Invalidität betrachtete, rückt die Rentenversicherung die Tatsache der Erwerbsunfähigkeit an den Rand ihres Leistungssystems, das sich zunehmend als Organisation zur finanziellen Realisierung von Beitrags-Leistungs-Äquivalenz betrachtet. Eine schnell einsetzende Senkung der Lohnnebenkosten wird durch diese Maßnahmen noch nicht erreicht. Hierzu dient vielmehr die Erhöhung des Bundeszuschusses im Umfange von genau einem Beitragsatzpunkt. Wie diese Entlastung der Rentenfinanzen und der Beiträge aus Bundesmitteln finanziert werden soll, ist aber auch nach Vorlage des Gesetzentwurfes noch nicht geklärt.

¹⁹ Zu den Auswirkungen einer Niveausenkung vgl.: Fachinger, Uwe: Änderung des public privat mix in der Alterssicherung – kann hierdurch eine effektive monetäre Absicherung des Lebensstandards im Alter erreicht werden?, in: Zeitschrift für Sozialreform (42) 1996, 10, S. 657–677.

²⁰ Zusammenfassend: König, Helmut: Zu einer Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, in: Deutsche Rentenversicherung 1997, S. 177–204.

Während die Rentenreformvorschläge von den Grünen, von SPD und Biedenkopf/Miegel an die erwarteten und/oder erhofften Arbeitsstrukturen des frühen 21. Jahrhunderts gebunden sind, ist der Reformansatz der Regierung gekennzeichnet durch die bloße Abweisung aller vom Arbeitsmarkt in die Rentenversicherung hineinspülenden Probleme. Die Unmöglichkeit, Teilzeitarbeit zu finden, erhöht das Einkommensrisiko von erwerbsgeminderten ArbeitnehmerInnen oder muß von der Arbeitslosenversicherung bearbeitet werden. Die veränderten Erwerbsbiographien mit verminderten Zeiten von Vollerwerbstätigkeit und geringeren Gesamterwerbszeiten auch infolge von Arbeitslosigkeit werden zum individuellen Risiko, d. h. zur deutlich geminderten Rente. Die erhöhte Zahl der Versicherten mit längeren Ausbildungszeiten infolge des Erwerbs der Hochschulreife und der Fortsetzung der Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen führt nur zur Kürzung daraus resultierender Rentenleistungen, ohne Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines derart verbesserten Bildungsstandes der Bevölkerung. Zwar ist eine strikt neoliberale Reorganisation mit weitgehendem Abbau sozialstaatlicher Leistungen politisch nicht herbeizuführen. Ebenso wenig ein Festhalten an alten Leistungen. Und so vollzieht sich die konservativ-liberale Reform der sozialstaatlichen Einrichtungen als interner Umbau innerhalb der etablierten Systeme bei zunehmender Aushöhlung von Leistungsstandards, Sicherungsniveaus, Finanzierungsprinzipien und Anspruchsberechtigungen. Dabei dominiert die Finanzlogik das gestalterische Bemühen der Bundesregierung. Die FDP verfolgt zudem eine Strategie der Tabuisierung von Beitragssatzerhöhungen, die eine bestimmte »magische« Grenze überschreiten.²¹ Mit der Fixierung von 40% für alle Sicherungssysteme, unter 20% für die Rentenversicherung – die Arbeitgeberverbände haben sich auf 19% festgelegt – wird unabhängig von Konjunktur, Wirtschafts- und Soziallage eine Deckelung aller Sozialversicherungsausgaben zu erreichen versucht. Dabei verliert die Rentenpolitik jene Fähigkeit zur sozialen und politischen Integration, die von ihr als Instanz der wertbestimmten rechtlichen Regulierung von Lebensverhältnissen und vor allem Lebensweisen ausging.

Identitäten, soziale Wertschätzung und Sozialstaat

Unter dem Terminus der »lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik« war in den 80er Jahren die für das Rentensystem konstitutive Rolle des Arbeitens in abhängiger Beschäftigung analysiert worden, feministische Untersuchungen haben dem die Kritik an Einverdiener- und Versorgerrolle als weiteren Konstituentien hinzugefügt. Die Normalitätsunterstellungen der Rentenversicherung hatten aber lange Zeit auch den Charakter, ein Gebäude von Werten und sozial geschätzten Verhaltensweisen und Einstellungen vorzugeben, das die Einzelnen zur Stützung ihrer Selbstbilder verwenden konnten. Die Sozialversicherung vermittelte auch eine Werthierarchie, an die sich Identitäten partiell anschließen konnten und aus der sich Selbstachtung entwickeln ließ.²² So wie sie konstruiert war, gab die bundesdeutsche Sozialversicherung institutionell vor, was ein »gutes Leben«, was ein gesellschaftlich geschätzter Lebenslauf ist.

Jede Rentenreform wird daher immer ein Eingriff in diese Relationen sozialer Wert-

21 FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag: Entwurf Liberaler Grundzüge einer zukunftsigen Alterssicherung, Bonn 19. 3. 1997.

22 Zur Bedeutung von Selbstachtung für sozialstaatliche Politik: vgl. A. Giddens: Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt a. M. 1997.

schätzung darstellen – wie finanzpolitisch sie sich auch darstellen mag. Hinter allen Debatten um die verschiedenen »Lasten«, von den demographischen bis zu den Vereinigungslasten, stehen kleinere und größere Verschiebungen in den Verhältnissen gesellschaftlicher Anerkennung. Die Alterssicherungspolitik kann mithin nicht als reines Finanzproblem oder als Frage der optimalen Kapitalanlage behandelt werden. Will sie sich selbst noch als Sozialpolitik und sozialstaatliche Politik verstehen, wird sie neue Konstellationen der institutionellen Anerkennung von Tätigkeiten, Lebensformen und Lebensläufen thematisieren müssen. Verzichtet sie darauf, wird sich ein neues Gefüge sozialer Wertschätzung, ein neuer Raum positionierter Identitäten als bloße Wirkung einer in dieser Hinsicht unreflektierten Politik einstellen.

Eine Beibehaltung der alten Normalitätsunterstellungen allerdings delegitimiert die gesetzliche Rentenversicherung zunehmend. Weder sind die damit gesetzten Ideale heute allgemein anerkannt noch haben sie eine Basis in den heutigen Realitäten. In die Lücke zwischen Institutionsfiktionen und gesellschaftlicher Realität dringen immer stärker mikroökonomische Kalküle ein, die den sozialen und sozialintegrativen Charakter der Rentenversicherung ausblenden. Die Privatisierungskonzepte, die sich relativ bruchlos aus dieser individualisierten ökonomischen Sicht auf die GRV ergeben, transportieren das Bild einer renditeheischenden Gesellschaft, in der soziale Anerkennung der geschickten Verwertung und Anlage der eigenen Kapitalien folgt. Konzeptionen, die an einer öffentlichen Alterssicherung, mindestens als Grundsicherung, festhalten, kombinieren dieses marktliche Bild sozialer Anerkennungsverhältnisse mit dem Status als Bürger, der grundlegende soziale Anrechte besitzt. Aber auch da, wo nicht der Marktbürger dominiert, sondern der Sozialstaat geschützt und gestärkt werden soll, tritt die Figur des Bürgers, der Bürgerin, zunehmend in den Vordergrund. Die neoliberale Bürgerrente konkurriert mit der bei Sozialdemokraten wie Grünen angedeuteten Bürgerversicherung per Mindestversicherungspflicht aller. Und obwohl beide Konzepte auf eine zunehmende Steuerfinanzierung der Alterssicherung hindeuten, sind die Identitätskonstruktionen und Wertschätzungsrelationen, die von ihnen unterstützt werden, höchst unterschiedlich. Der Bürger der steuerfinanzierten Bürgerrente ist ein »Minimalbürger« – wie vielleicht in Anlehnung an den Nozickschen Minimalstaat formuliert werden darf. Verschen mit einer monetären Mindestausstattung wird er auf den Markt als eigentlichem Feld gesellschaftlichen Geschehens entlassen. Die Bürgerversicherung betont dagegen die grundlegend gleiche soziale Anerkennung und politisch institutionalisierte Wertschätzung aller auf einem Territorium zusammenlebenden und zusammenarbeitenden Personen.²³ Aber auch derartige bürgerschaftliche Konzeptionen dringen nur als Ausfallbürge einer erodierenden Ordnung der Erwerbstätigkeit vor, nicht aufgrund der inneren Kraft eines politisch-republikanisch gefaßten Begriffs von Bürger und Bürgerin.

Für die politisch-legitimatorische und sozialintegrative Funktion der Alterssicherung, so sehr sie in den Reden betont werden mag, finden die Gesetzgebungspläne der Regierung keine angemessene Neufassung unter den veränderten Umständen. Angesichts von Finanzengpässen und Arbeitslosigkeit kann es nicht Aufgabe des Sozialstaates sein, für jede mehr verdiente Mark streng proportional die sozialen Leistungen im Alter zu erhöhen. Im Maße der »Stärkung des Versicherungsprinzips« werden die Relationen der sozialen Wertschätzung nur weiter zugunsten einer höchst exakten Bewertung des Lohn- und Gehaltseinkommens verschoben. Mit der

²³ Zu Differenzierungen im Begriff der Anerkennung vgl. Forst, Rainer: Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus, Frankfurt a. M. 1994, S. 413 ff. Wertschätzung und soziale Anerkennung werden hier allerdings nicht auf einen ethisch-partikularen Kontext beschränkt, sondern erscheinen als politisches und rechtliches Postulat.

Kindererziehung und der Anerkennung von Zeiten der Pflege sind zwar entscheidende Einbrüche in diese Zentriertheit auf die Einkommenshöhe (die mit der Erwerbsarbeitszentrierung einhergeht, aber mit ihr nicht identisch ist) gelungen. Doch zugleich ist mit der Reduktion der Anerkennung von Ausbildungszeiten jene gesellschaftliche Tätigkeit, die in den letzten 30 Jahren den größten Bedeutungszuwachs erhalten hatte, radikal entwertet worden. Bildungszeit ist rentenpolitisch vergeudete Zeit, nur durch die später dadurch erzielbaren überdurchschnittlichen Einkommen rechnet sich Bildung. Ein Eigenwert oder eine allgemeine ökonomische Bedeutung wird ihr, Zeiten der Weiterbildung eingeschlossen, nicht zugerechnet. Lücken in der Erwerbsbiographie und prekäre Beschäftigungsverhältnisse werden als individuelles Manko in der Rentenberechnung erfaßt, obwohl es sich doch bei den Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt um einen gesamtgesellschaftlichen Prozeß handelt, auf den die Institution in ihrer ganzen Regulierungsform zu reagieren hätte. Rentenreform, die sich auf die Lösungen von Finanzkrisen unter Zuhilfenahme des demographischen Arguments konzentriert, verfehlt gänzlich diese Dimension sozialer Anerkennung und Wertschätzung, die in der Form von Anspruchsvoraussetzungen, Leistungsdefinitionen und Finanzierungsregelungen immer mitgeliefert wird.

Christian Pfeiffer (Hrsg.)

Täter-Opfer-Ausgleich im Allgemeinen Strafrecht

**Die Ergebnisse der Begleitforschung des
WAAGE-Projekts Hannover**

Welche Widerstände muß man überwinden, wenn man den Täter-Opfer-Ausgleich in die Praxis des Allgemeinen Strafrechts integrieren will? Welche Fälle erscheinen für dieses neue Konzept strafrechtlicher Reaktion als geeignet? Welche Vorgehensweise hat sich bei der Vermittlung zwischen Opfer und Täter bewährt? Auf diese und damit im Zusammenhang stehende Fragen hat ein Modellversuch des Vereins WAAGE Hannover e.V. Antwort gegeben, mit dem in den Jahren 1992 bis 1995 der Täter-Opfer-Ausgleich im Allgemeinen Strafrecht erprobt wurde. Das Buch informiert über die praktischen Erfahrungen, die mit dem Konzept der Wiedergutmachung und der Konfliktschlichtung im Rahmen des Projekts gewonnen wurden, und stellt die Ergebnisse der Begleitforschung des Modellversuches dar.

1997, 290 S., brosch., 40,- DM, 292,- öS, 37,- sFr, ISBN 3-7890-4802-X
(Interdisziplinäre Beiträge zur Kriminologischen Forschung, Bd. 7)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden