Humanistische Union

Die Entstaatlichung staatlicher Aufgaben

Privatisierung sozialer Risiken in der gesetzlichen Rentenversicherung?

aus: vorgänge Nr. 135 (Heft 3/1996), S. 77-88

Die Standort-Diskussion unterliegt ebenso wie die Debatte über die „Krise des Sozialstaates" politischen Konjunkturen. Solche Diskussionen pflegen - analog zu ökonomischen Konjunkturzyklen — im Konjunkturtief ihren Höhepunkt zu haben und zugleich an fundamentalistischer Schärfe zuzunehmen. Der Antrieb für solche Diskussionen sind dem Sozialstaat immanente Verteilungskonflikte (Mayer 1996, bes. 3f), durch die Interessen der beteiligten Akteure im Sozialstaat um- oder neu definiert werden. Das ist nichts außergewöhnliches. Bleibt ein konjunktureller Aufschwung jedoch aus, verfliegt die Debatte nicht, sondern verfestigt sich und wird zum sozial- und verteilungspolitischen „Stellungskrieg"; manchmal wandeln sich dann Interessen im Sozialstaat zu Interessen gegen ihn. Dies ist die heutige Lage.
In der gegenwärtigen Debatte wird eine eigentümliche Verschiebung in der Argumentation deutlich. Seit seiner Entstehung ist der Sozialstaat als Reaktion auf die innere Bedrohung der Gesellschaft durch die Arbeiterklasse entstanden und hatte seither die soziale Integration mittels Verbesserung der materiellen Lagen von Individuen, Haushalten und sozialen Gruppen zu seiner normativen Antriebskraft gemacht. Heute dagegen wird die externe Bedrohung der Gesellschaft durch die Globalisierung der Weltwirtschaft zum Motor der sozialpolitischen Entwicklung.
Damit untrennbar verbunden ist eine Veränderung der sozialpolitischer Politikproduktion. Der Ausbau des Sozialstaates vollzog sich stückweise, und in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums konnte jeder Gruppe etwas gegeben werden, ohne anderen ets wegzunehmen. Die Zuteilung von Verbesserungen mußte sichtbar und einem politischen Akteur bzw. politischer Partei zurechenbar sein, um Sozialpolitik in wahlpolitische Unterstützung umzumünzen. Manchmal wurde „Sozialpolitik zur Wahlpolitik" (Bank 1972). Nicht nur die großen Rentenreformen von 1957 und 1972 waren hierfür typisch.
Der Abbau sozialstaatlicher Positionen dagegen folgt einer anderen Logik. Unter Bedingungen hoher Unsicherheit und bei Einschränkungen sozialstaatlicher Position, die von den Betroffenen sensibler wahrgenommen werden als Verbesserungen, droht der Entzug von politischer Unterstützung bei Wahlen. Die Politik wiederum ist sich dieses Sachverhalts bewußt und wird negative Rückkoppelungseffekte durch „Koalitionsbildungen" zu minimieren versuchen, um die politische Verantwortung breit zu streuen, wenn möglich auf nicht-staatliche Akteure zu verlagern oder im Extremfall Regieren durch Selbststeuerung der Systeme der sozialen Sicherung zu automatisieren (vgl. dazu Pierson 1996; Weaver 1986). Privatisierung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – in welcher Form auch immer – muß sich dessen bewußt sein. Eine Analyse der (Re-)Privatisierung sozialstaatlicher Positionen muß dies berücksichtigen und in Rechnung stellen, daß die Politik des Abbaus Folgen für die politische Programmatik zeitigt.

Optionen der Privatisierung rentenrechtlicher Positionen

Die Privatisierung rentenrechtlicher Positionen kann grundsätzlich drei Formen annehmen: Die radikale Privatisierung der umlagefinanzierten und staatlich organisierten Institution der GRV, wie sie u.a. in einem Bericht der Weltbank für die industrialisierten Länder gefordert wurde (Weltbank 1994), in Chile unter der Militärdiktatur 1981 mit zwiespältigen Ergebnissen eingeführt und praktiziert (vgl. dazu Schulz-Weidner

1996). Hier wurde das staatlich garantierte Umlageverfahren durch ein Kapitaldeckungsverfahren ersetzt, an die Stelle öffentlicher Rentenversicherungsträger traten private, gewinnorientierte Fonds und die Beziehung zwischen Beitrag und Leistung wurde streng auf versicherungsäquivalente Größen umgestellt. Peru, Kolumbien und Argentinien sind dem Anfang der neunziger Jahre gefolgt. Von wirtschaftsliberalen Kräften wird dies auch als Konzept für die Bundesrepublik seit längerem propagiert (vgl. etwa Kronberger Kreis 1987; modifiziert: Schwarz-Schilling (Hg.) 1988). Des weiteren ist eine Teilprivatisierung möglich, die die Einführung einer steuerfinanzierten Grundsicherung mit einer darüber hinausgehenden privaten Versicherung gegen die Risiken des Alters und der Invalidität koppelt. Auch diese Position hat hierzulande prominente Vertreter (vgl. statt vieler Miegel/Biedenkopf 1981; Miegel/Wahl 1985). Schließlich ist eine Anpassung an veränderte Bedingungen unter Wahrung, besser: Straffung der bisherigen institutionellen Strukturen und normativen Muster denkbar. Dies führt zu dem Paradox, daß durch die permanente Stabilisierung der grundlegenden Prinzipien der GRV die Auflösung ihrer eigentlichen Funktion betrieben wird. Es ist dies die schleichende Privatisierung, die als kumulativer Prozeß Mitte der siebziger Jahre einsetzte und in der 1989 verabschiedeten Rentenreform '92 ihren vorläufigen Höhepunkt fand. Dieser ist jedoch nicht identisch mit seinem Abschluß, denn die Eigentümlichkeit dieser schleichenden Privatisierung liegt in ihrer prinzipiellen Unabgeschlossenheit. Dieses Politikmuster war in der Vergangenheit dominierend und wird – bei aller Vorsicht hinsichtlich solcher Prognosen – es auch in der Zukunft bleiben, solange der rentenpolitische Konsens zwischen den beiden großen Parteien SPD und CDU bestehen bleibt und der katholische Arbeitnehmerflügel in der CDU die Sozial- und Rentenpolitik dominiert und den Wirtschafts-liberalen Flügel um die Mittelstandsvereinigung in Schach halten kann (vgl. dazu Nullmeier 1996). Schleichende Privatisierung ist ein spezifischer und komplizierter Modus der Rückführung sozialstaatlicher Positionen; seine finanzielle, normative und technische Logik soll deshalb kurz umrissen werden. Zuvor jedoch muß geklärt werden, aus welchen Elementen und Eigenschaften sich ein sozialstaatlicher Status zusammensetzt.

Renten als zusammengesetzter sozialstaatlicher Status

Die Rentenleistung ist nach dem bundesrepublikanischen Selbstverständnis eine zusammengesetzte Position und hat als normative Zielvorgabe, die im Lebensverlauf erzielte Einkommensposition auf dem Arbeitsmarkt auf die im Sozialstaat zu übertragen. Die Rente hat Einkommensersatzfunktion, und über die Rentenformel **1** wird das im Lebenslauf erzielte Einkommen auf die Lebenslage jenseits des Arbeitsmarktes übertragen. Deshalb lag es in ihrer Logik, nur das am Arbeitsmarkt erzielte Einkommen als rechtliche Grundlage und als Ausgangspunkt der technisch-finanziellen Berechnung zu nehmen.
Entgegen einer weit verbreiteten Annahme beruht die Leistung der GRV nicht auf einer wie auch immer gedachten und von der Privatversicherung entlehnten Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung, sondern auf einer normativen Konstruktion: Sie soll bei Eintritt bestimmter, vom politischen System in demokratischen Verfahren entschiedenen sozialen Risiken einen Ausgleich vornehmen und Brüche bzw. rapide Veränderungen im Lebenslauf abfangen und ausgleichen. Dazu ist es notwendig, die Rente als zusammengesetzte sozialstaatliche Position zu konzipieren. Nehmen wir ein Beispiel: Ein Mann, der mit 20 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beginnt, wird im Alter von 35 Jahren Invalide und hätte bei seiner Rentenberechnung nur 15 Jahre in Anschlag zu bringen. Deshalb hat der Gesetzgeber die sogenannte Zugrechnungszeit eingeführt, die – grob vereinfacht – unterstellt, der Betreffende hätte bis zu seinem 60. Lebensjahr gearbeitet und während dieses Zeitraumes sein bis zum 35 Lebensjahr erzieltes lebensdurchschnittliches Einkommen weiter verdient. Ähnlich verhält es sich bei der Rente nach Mindesteinkommen. Bei bestimmten Personengruppen (momentan jene, die länger als 35 Jahre der Rentenversicherung angehört haben) erfahren Einkommen eine Höherbewertung auf 75% des Durchschnittseinkommens aller Versicherten. Ziel dieser Regelung ist es, die Auswirkungen niedriger Löhne durch sozialpolitische Maß-nahmen zu korrigieren. Vor allem Frauen profitieren davon. Die Höherbewertung der ersten Berufsjahre, die Anrechnung von Ausbildungszeiten, der Ausgleich von Kriegsfolgelasten (wie Kriegsdienst, Vertreibung, Flucht o.ä.), dies alles sind Maßnahmen, die politisch gewollte Korrekturen der ausschließlich durch Erwerbsarbeit begründeten Rentenpositionen vornehmen.

Es ist ja gerade die Aufgabe des Sozialstaates und der von ihm gewährten sozialen Rechte, die dominierende Wirkung des Arbeitsmarktes und seiner Kräfte zu begrenzen, damit verbundene Risiken zu kompensieren und eine vom demokratischen Staat gewollte politische Gestaltung der Lebenslagen von Individuen und sozialen Gruppen vorzunehmen? **2** In der GRV sind deshalb Leistung, Bedarf und Teilhabe **3** in einer spezifischen Weise kombiniert: Die Rente(nleistung) erfolgt nur bei vorangegangener Erwerbsarbeit(sleistung), die Bedarfssicherung wird am Ziel der Lebensstandardsicherung ausgerichtet und umschließt notwendig soziale Ausgleichsmechanismen, und Teilhabe wird durch die Dynamisierung der Renten an die ökonomische Entwicklung der Gesellschaft realisiert. Dieses „magische Dreieck" (Nullmeier/Rüb 1994: 70) ist konstitutiv für die GRV und es kann nur um den Preis ihrer eigenen Selbstaufhebung zerstört werden. Die Beziehung der drei Elemente dieses Dreiecks ist zwar in sich variabel und die Zusammenstellung der je einzelnen Komponenten ist der demokratischen Gestaltbarkeit geöffnet. Wird aber eine oder werden zwei Komponenten einseitig betont und die jeweils Dritte in einen minderen Status versetzt oder ganz verdrängt, so löst sich die Identität der GRV auf.
Findet eine Privatisierung von sozialen Risiken statt, so bedeutet dies, den Menschen wieder näher an die Kräfte des Marktes zu rücken und zugleich das Ausmaß der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten sozialstaatlicher Positionen zu reduzieren, wobei letztere Dimension zu oft vergessen wird. Der demokratische Sozialstaat ist nicht — wie der Bismarcksche — ein obrigkeitsstaatlicher Verteiler von sozialen Sicherungen, sondern ein System zur Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte. Sozialstaatlichkeit ist deshalb nicht allein (oder primär) ein mehr oder weniger an sozialer Umverteilung, sondern auch und vor allem der „Anspruch aller auf Teilhabe an den Entscheidungsprozessen und an den in diesen Prozessen abgearbeiteten Problemlagen. ... Wichtiger als immer neue Umverteilungsschlüssel sind die dem demokratischen Staat angemessenen Entscheidungssituationen, -mechanismen und Akteure." (Hartwich 1990: 21). Eine Analyse und Bewertung der Privatisierung rentenrechtlicher Positionen hat dies ebenso zu berücksichtigen wie veränderte Verteilungsmechanismen.

Finanzielle Auswirkungen des Abbaus rentenrechtlicher Positionen

Beginnen wir mit der Veränderung sozialstaatlicher Verteilungspositionen und ihren finanziellen Dimensionen. Hier lassen sich drei unterschiedliche Stufen erkennen Die erste Stufe, die Mitte der siebziger Jahre begann, ist durch eine Unzahl unterschiedlicher, noch weitgehend konzeptionsloser und kaum übersehbarer Eingriffe in das Rentenrecht charakterisiert (als Überblick vgl. Rüb 1988). Es war die Phase der Intensivierung vorhandener Ressourcen, und sie endete etwa Mitte der achtziger Jahre. Danach begann die Suche und Entwicklung nach umfassenden, in sich konsistenten politischen Programmen, die bis zum Ende der achtziger Jahre dauerte. Es war die Phase der Konturierung von Langfristperspektiven, die vor allem im federführenden Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) vorangetrieben wurde. Es war ein Zwischenstadium, das in der Reform des Hinterbliebenenrechts und der damit verbundenen Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht (vgl. dazu unten) von 1985 sein Ende fand. Die Rentenreform '92, die von ihrem Selbstverständnis eine Strukturreform der GRV sein sollte, markiert den systematischen Höhepunkt.
Zu den wichtigsten Maßnahmen der Rentenreform '92, die Ende 1989 im Bundestag verabschiedet wurde, sind zu zählen: Die Erhöhung der Altersgrenzen ab 2001 und die Einführung von individuellen Abschlägen von 3,6% jährlich bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Renten; die Umstellung der Rentenanpassung von Brutto- auf Nettogrößen und eine damit verbundene Stabilisierung des Nettorentenniveaus (nach 45 Versicherungsjahren und lebenslangen Durchschnittsverdienst sollte dies bei rd. 70% des momentanen durchschnittlichen Nettoentgeltes liegen); die Neufassung der sogenannten beitragsgeminderten und beitragslosen Zeiten durch das „Gesamtleistungsmodell"; die (veränderte) Fortführung der Rente nach Mindesteinkommen, die im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung zunächst nicht vorgesehen war; und der Ausbau und die Erweiterung der Leistung für Kindererziehung (siehe dazu unten).
Das damit verbundene Einsparvolumen sollte im Vergleich zum bisher geltenden Recht bis zum Jahre 2010 rd. 100,7 Mrd. DM umfassen, wobei allein drei Maßnahmen — die Umstellung von der Brutto auf die Nettoanpassung, die Erhöhung des Bundeszuschusses und die vorgesehene Beitragserhöhung — 94% des

gesamten Einsparvolumens ausmachten. Die Erhöhung der Altersgrenzen sollte rd. 3,3 Mrd. DM Ersparnis, die Neuregelung der beitragsfreien und geminderten Zeiten rd. 1,9 Mrd. DM und die veränderte Berechnungsbasis bei Lohnersatzleistungen rd. 3,8 Mrd. DM erbringen (BMAS 1989). Verteilt man die Belastungen auf die drei Hauptbeteiligten, so würden auf den Bund 14%, auf die BeitragszahlerInnen 52% und auf die RentenempfängerInnen jeweils 34% des Einsparvolumens entfallen. Nur bei letzteren könnte man von einer Privatisierung sprechen, weil hier die Einsparungen einer spezifischen Personengruppe direkt zurechenbar sind. Bei den Beitragszahlern ist die genaue Zuordnung weitaus schwieriger, da man davon ausgehen kann, daß der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen zu einem erheblichen Anteil auf die Preise und Konsumenten abgewälzt werden könnte. In welchem Umfang dies gelingt, ist von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig (vgl. dazu Groser 1994). Mehrkosten entstanden bei der Rentenre - form '92 allein bei der (veränderten) Weiterführung der Renten nach Mindesteinkommen, sie beliefen sich bis zum Jahr 2010 auf rd. 4,2 Mrd. DM.
Im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung", das die Bundesregierung im April diese Jahres vorgelegt hat, ist wiederum ein umfassender und komplizierter Maßnahmenkatalog im Bereich der GRV vorgesehen (BMAS 1996). Die wichtigsten Maßnahmen sind die Erhöhung der Altersgrenzen bei vorangegangener Arbeitslosigkeit und die Einführung von Abschlägen bei vorzeitiger Inanspruchnahme dieser Renten von 3,6% jährlich, eine Neuregelung der Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Reduzierung der Anerkennung von Ausbildungszeiten und stufenweise Erhöhung der Altersgrenzen für Frauen von 60 Jahren auf 65 Jahren bis zum Jahr 2001 **4**, wobei frühzeitiger Rentenbezug bei Abschlägen von 3,6% jährlich möglich bleibt. Das angepeilte Einsparvolumen soll allein im Jahr 1997 11,5 Mrd. DM betragen (BMAS 1996: 15). Ziel dieser noch nicht endgültig verabschiedeten Maßnahmen ist es, den Beitragssatz der GRV zumindest bis zum Jahr 2000 unter 20% zu halten. Diese Maßnahmen zielen ausschließlich und einseitig auf die Leistungsempfänger, wobei vorwiegend durch Arbeitslosigkeit und den Arbeitsmarkt bedingte Risiken von der Sozialversicherung auf die Individuen zurückverlagert werden.

Die normativen Leitlinien des Abbaus

Der Abbau oder Umbau eines sozialstaatlichen Status quo erfolgt nicht beliebig und nicht beliebig in jede Richtung, sondern ist pfadabhängig. Vorangegangene normative Muster und politische Entscheidungen werfen lange Schatten auf Gegenwart und Zukunft. Veränderungen müssen innerhalb gegebener normativer Grundmuster oder Ordnungsvorstellungen erfolgen oder diese langsam, aber stetig umdefinieren. Die den bundesrepublikanischen Sozialstaat, insbesondere aber die GRV, dominierende normative Leitlinie, die alle einzelnen Maßnahmen in einen übergreifenden Rahmen zusammenfügt, war die Stärkung des Versicherungsprinzips. Eine Stärkung des Versicherungsprinzips in der GRV wirkt in zwei Richtungen. Es verändert einmal die (Um-)Verteilung zwischen Einkommensposition und Rentenanspruch und zweitens den Umfang der politischen Gestaltbarkeit sozialstaatlicher Positionen.
Die verteilungspolitische Zuordnung zwischen Einkommen und Rente wird so interpretiert, daß zwischen einkommensbezogenem Beitrag und Rentenhöhe ein direkte Verbindung besteht und alle interpersonellen Umverteilungen als ungerecht betrachtet werden. „Das Prinzip: ‚Gegenleistung für Vorleistung' ist zum einen einsichtig, zum anderen gerecht", formulierte das BMAS im Vorfeld der Rentenreform '92 (BMAS 1990: 34). Und zur Begründung der Maßnahmen im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" formuliert das BMAS, daß steuerfinanzierte Maßnahmen die „Beitragsäquivalenz als tragenden Pfeiler der Rentenversicherung zerstört, da die ‚Beiträge` dem Versicherten nicht mehr individuell zurechenbar sind." (BMAS 1996: 24). Versicherungsfremd bzw. der Sozialversicherung fremd ist dann grundsätzlich aller Gestaltungsspielraum, der sich außerhalb der konstruierten Äquivalenz von Beitrag und Rente bewegt. Alle Leistungen der GRV werden in versicherungsgemäße und solche des sozialen Ausgleichs dichotomisiert, wobei letzterer nicht mehr genuiner Bestandteil sozialstaatlicher Positionen, sondern in einen Status minderen Rangs versetzt wird. Sozialer Ausgleich, der als Gegensatz zu einem Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip konstruiert wird, muß dann notwendig konturlos, unscharf und als systematischer Fremdkörper innerhalb einer vom Versicherungsprinzip dominierten Sozialversicherung erscheinen.
Ein Stärkung des Versicherungsprinzips in der GRV erhöht die Anforderungen an eine erwerbsbezogene

„Normalbiographie" **5**, die der Rentenberechnung im Rahmen der Lebensstandardsicherung zugrunde gelegt werden. Alle Brüche, Unterbrechungen, Bildungspausen etc, wirken sich bei der Rentenberechnung mindernd aus und werden da-durch zum privaten Risiko. Bei der Erhöhung der Altersgrenzen wird diese Logik besonders deutlich: Während die Erhöhung der Altersgrenzen im Rentenreformgesetz '92 noch ausdrücklich an eine Überprüfung der Arbeitsmarktlage gekoppelt war, um eine Erhöhung angesichts hoher Arbeitslosigkeit zu umgehen oder zumindest zu verzögern, ist die Lage heute grundlegend verschieden. Im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ ist trotz hoher Arbeitslosigkeit die vorgezogene Anhebung der Alters-grenzen geplant. Wenn deshalb jemand früher in Rente gehen muß, so wird dies zu seinem privaten Risiko. Immerhin vermindert zukünftig ein Rentenbezug ab 60 (statt ab 65) Jahren die Renten um 18%, gerade bei Frauen wegen niedrigen Löhnen eine nicht unerhebliche Minderung. Gesellschaftlich produzierte Risiken werden auf diese Weise in die Individuen zurückverlagert.
Unmittelbar damit verbunden ist eine weitgehende Aufhebung aller Gestaltungsmöglichkeiten des sozialen Status. Wenn als „versicherungsfremd” all das betrachtet wird, was außerhalb einer fiktiven Äquivalenz von Beitrag und Leistung steht, dann sind konsequent alle Zeiten und alle Leistungen, die nicht durch Beiträge gedeckt sind, nicht gerechtfertigt und nicht gerecht. Da sich ein Versicherungsprinzip bzw. eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz allein auf der Basis eines mathematischen Kalküls herstellen läßt, erledigen sich alle weitergehende Fragen jenseits diese Kalküls. Wozu noch Beratung, Diskussion und politische Konflikte? Dagegen muß erneut festgehalten wer-den, daß sowohl Beitragssatz, Leistungsumfang und die Beziehung zwischen Erwerbseinkommen und Rentenhöhe das Ergebnis politischer Prozesse sind, denn alles sind „gewillkürte Instrumente gewillkürter Zurechnung” (Zacher 1993: 282) des demokratischen Staates.
Alle Fragen der sozialen Gerechtigkeit sind zusätzlich aus dem sozialpolitischen Diskurs eliminiert. Die GRV wird ausschließlich vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, besser der Arbeitswertgerechtigkeit, dominiert, das normativ und kognitiv ausgesprochenen anspruchslos ist. Es macht es jedem Beitragszahler leicht, „die doppelte Gewissheit zu hegen, daß er bekommt, was ihm zusteht – ebenso wie es die Gewissheit nährt, daß niemand etwas bekommt, das ihm nicht zusteht.” (Offe 1990: 185) Diese „doppelte Anspruchslosigkeit” (ebd.) überwölbt sowohl Arbeitsmarkt wie Sozialstaat mit einem einzigen Gerechtigkeitsprinzip – eben der Leistungs- bzw. Arbeitswertgerechtigkeit. Es verhindert eine Betrachtung der Gesellschaft als in multiple Sphären von Gerechtigkeit eingeteilte Gesellschaft, denn dann müssen sich Gerechtigkeitsvorstellungen aus den je spezifischen Sphären oder institutionellen Bereichen jeweils spezifisch und eigenständig begründen (Walzer 1992). Erst dann läßt sich der sozialpolitische Diskurs wieder für Fragen der sozialen Gerechtigkeit bzw. der Bedarfsgerechtigkeit öffnen und erst dann wird die Forderung nach angemessenen Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung plausibel.

Automatisches Regieren durch Selbststeuerung der GRV

Zu den hier nur unzulässig grob skizzierten Eingriffen in den Rechtsbestand der GRV trat eine weitere Maßnahme, die in ihrer Tragweite (noch?) nicht angemessen erfaßt wurde, nämlich die quasi-automatische Selbststeuerung der GRV. Sie wurde 1989 durch die Rentenreform '92 eingeführt. Während bis dahin der Beitragssatz im normalen Gesetzgebungsverfahren für einen längeren Zeitraum bestimmt wurde, ist er eine variable Größe, die so festgelegt wird, daß sie am Jahresende die Schwankungsreserve von einem Monat deckt. Diese Festlegung erfolgt nun im Verordnungsverfahren nach Maßgabe statistischer Größen durch die Bundesregierung, konkret das federführende BMAS, ebenso wie die Höhe der Rentenanpassung. Alle Strukturen der GRV — Rechtsbestand, normative Grundlegung, Rentenniveau und Verteilungsstruktur — werden dadurch aus dem demokratischen Prozeß herausgenommen. Änderungen des Anpassungsverfahrens bedürfen einer besonderen Begründung und eines besonderen Verfahrens, weil ansonsten die entscheidenden Werte nach Maßgabe des Selbststeuerungsmechanismus festgelegt werden.
Jede kybernetische Selbststeuerung setzt einen Sollwert voraus, dessen laufende Aktualisierung ein System anstrebt, und dieser Sollwert ist das normative Kriterium seiner Wirkung. Der Zielwert des Rentenversicherungssystems verschiebt sich dadurch unmerklich auf seine eigene Selbststabilisierung, während die finanzielle Stabilität nur notwendiges Mittel für die eigentlichen Ziele eines Alterssicherungssystems ist, die politische Gestaltung der Lebenslagen nach Aufgabe der Erwerbsarbeit. In

der Institution aufgespeicherte normative Bestände verlieren dadurch an Bedeutung und als konditional programmierte Institution werden alle arbeitsmarktpolitischen, ökonomischen und sozialstrukturellen Veränderungen auf der Beitrags- wie Leistungsseite lautlos aufgenommen und verarbeitet. Der Kern von Sozialstaatlichkeit — angemessene Entscheidungsinstitutionen, -mechanismen und die angemessene Beteiligung von verschiedenen Akteuren bei der Gestaltung von Lebenslagen und Teilhabechancen von Individuen und sozialen Gruppen — wird unter solchen Prämissen ausgehöhlt.

Politischer Eigenzyklus, geschlossene Entscheidungszirkel und Deparlamentarisierung

Sofern die Stärkung des Versicherungsprinzips und dessen Straffung die zentrale Leitlinie aller rentenpolitischen Entscheidungen darstellt und sich die Rentenversicherung zugleich quasi-auomatisch selbst steuert, ist dies gleichbedeutend mit ihrer Schließung gegenüber allen Innovationen. Insofern nimmt es nicht Wunder, daß der faktische Entscheidungsprozeß im Bereich der Rentenpolitik auch nur von einem kleinen und exklusiven Zirkel von Rentenmännern dominiert wird: Der Entscheidungsprozeß wird privatisiert.
Nimmt man wiederum die Rentenreform '92 als Maßstab, so läßt sich beginnend mit der Reform des Hinterbliebenenrechts im Jahr 1984 eine Formwandel politischer Entscheidungsproduktion beobachten, der als „eigenzyklische Politik" (Nullmeier/Rüb 1993: 162) bezeichnet werden kann. Sie ist dadurch charakterisiert, daß in Phasen der Problemartikulation, der Problemrezeption und Problemkoordination im politischen System, der vorläufigen Problemdefinition und abschließenden Problemlösung keine bedeutsame Vermittlung mehr über Öffentlichkeit und relevante Verbände stattfindet. Politik reagiert dann vorwiegend auf selbstgeschaffene Probleme, und politische Entscheidungen tragen den Charakter von Reaktionen der politisch-administrativen Entscheidungsträger auf sich selbst (detailliert Nullmeier/Rüb 1993, bes. 185ff.).
Grundlage eigenzyklischer Politik ist ein für die Rentenversicherung typischer, zweifacher „Rentenkonsens" (ausführlich: Nullmeier 1996). Er ist zunächst ein parteipolitischer Konsens zwischen den Parteien der Regierungskoalition und der oppositionellen SPD, begrenzt auf einen fachpolitisch spezialisierten, kleinen Kreis von Personen, der informelle oder formelle Formen annehmen. kann. Noch 1994, in einer Debatte um den „Standort Deutschland", hatte Bundeskanzler Kohl ausdrücklich betont, daß „der zwischen den Regierungsparteien und der SPD vereinbarte Rentenkonsens unangetastet (bleibt)."**6** Zum zweiten ist er ein Verbändekonsens zwischen den Gewerkschaften (DGB und DAG) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Dieser Konsens wird durch die paritätisch besetzten Selbstverwaltungsgremien der Rentenversicherungsträger und ihres Dachverbandes, des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), abgesichert und reproduziert. In einem Zusammen-spiel zwischen Ministerium, Selbstverwaltung der Rentenversicherung und Spitzen der Interessenverbände hat sich ein exklusives Netz herausgebildet, innerhalb dessen alle zentralen Entscheidungen vorbereitet und entschieden werden.
Dieser Konsens droht jetzt aufzubrechen. Der sozialpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Rudolf Dreßler, hat ihn im Mai dieses Jahres im Bundestag für offiziell beendet erklärt, und der Verbandskonsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zerfiel ebenfalls im Lauf dieses Jahres, nachdem das „Bündnis für Arbeit" von Seiten der Arbeitgeber als gescheitert bezeichnet wurde (Nullmeier 1996: 2f). Hinsichtlich des parteipolitischen Konsenses scheint jedoch das letzte Wort noch nicht gefallen zu sein. Wie dem auch sei: Zerbricht der Rentenkonsens, dann werden rentenpolitische Entscheidungen wieder nach dem Mehrheitsprinzip gefällt und nicht in konsensualen, gleichwohl exklusiven Netzwerken. Rentenpolitische Konfliktlinien würden dann wieder deutlicher zu Tage treten.

Innovation oder Stagnation? Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten

Hinsichtlich der skizzierten Entwicklung kann von sozialstaatlicher Sklerose gesprochen werden. Stagnation ist nie Stagnation des immer gleichen, sondern schließt partielle Innovationen ein, die für die Selbstreproduktion eines institutionellen Gefüges wie die GRV von den entscheidungsrelevanten Akteuren für notwendig betrachtet wird. Eine solche Innovation ist die Anrechnung von Kindererziehungszeiten.
Mit der Anrechnung von Kindererziehungszeiten hat die GRV ihre Lohnarbeitszentrierung und die damit verbundene Gerechtigkeitskonzeption grundsätzlich durchbrochen. Nicht beitragspflichtige Lohnarbeit ist Grund und Bemessungsgrundlage für eine soziale Teilhabeleistung, sondern der Tatbestand der Geburt eines Kindes. Mit Kindererziehung als beitragsloser Beitragszeit, deren Dauer und Höhe allein politisch bewertet werden kann, betritt ein grundsätzlich neues Regelungsinstrument die GRV. Die Gründe hierfür sind nicht eindeutig, und der Begründungszusammenhang variiert. Den-noch: Ein Grund war, die demographische Selbstreproduktion der GRV in ihr eigenes rechtliches Programm einzubauen. In dieser Sicht waren Kindererziehungszeiten ein notwendiger „Beitrag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung in der Zukunft" — so ein mit der Ausarbeitung befaßter Ministerialbeamter des BMAS (zit, nach Heine 1986: 117). Kindererziehungszeiten werden mit 75% des durchschnittlichen Bruttoentgelts und für die Dauer von drei Jahren berechnet; bei Zusammentreffen mit Erwerbsarbeit wird diese auf die Basis von 75% angehoben. Liegt das erzielte Erwerbseinkommen darüber, kommt die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ganz zum erliegen, da Erwerbsarbeit und Kindererziehung nicht kumuliert werden kann. Nach dieser Sichtweise ist es auch konsequent, die Kosten für Kindererziehung der GRV nicht zweckgebunden zu erstatten, sondern in den allgemeinen Bundesanteil ein-zuschließen.
Die Rentenversicherungsträger sehen hierin die Gefahr, daß die Leistungen für Kindererziehung, die sie als versicherungsfremd betrachten, nicht ausreichend kompensiert werden und als familienpolitische Aufgabe ausschließlich vom Bund über Steuern zweckgebunden zu finanzieren seien.

Zusammenfassung

Ziehen wir das Netz an Land. Auf der Ebene der Konflikt- und Konsensprozesse herrschen politische Eigenzyklen vor und markieren einen spezifischen Modus der politischen Schließung. Sie konzentrieren sich auf die Stabilisierung des in Umlage finanzierten Rentenversicherungssystems und reformulieren sozialpolitische Probleme als Systemnotwendigkeiten, hier das Festzurren des Beitragssatzes unter 20%. Seinen institutionellen Niederschlag fand dieser Eigenzyklus in der Deinstitutionalisierung der politischen Entscheidungsproduktion. Alle wichtigen Entscheidungen im Bereich der Rentenpolitik fielen in kurzfristig zusammengestellten ad hoc-Gremien, sogenannten „Koalitionsrunden" oder „Koalitionsarbeitsgruppen". Ursprünglich als vorgeschaltete Beratungsgremien vorgesehen, dominieren sie nun den Entscheidungsprozeß und sind zu „quasi-staatliche Entscheidungsorganen" (Schreckenberger 1994, S. 340) aufgestiegen. Ihre Problemdefinitionen strukturieren den politischen Diskurs vor und sind begleitet von einem erheblichen Mangel an öffentlicher Transparenz.
Parallel dazu verläuft eine Verengung der normativen Prinzipien des Sozialstaates durch die Rigidisierung des Versicherungsprinzips. In seiner extremen Position liegt die Differenz zwischen Privat- und Sozialversicherung nur nicht in der „Wegtypisierung des individuellen Risikos". (Ruland 1996, S. 31) Alles was sich außerhalb einer so definierten Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung befindet, ist per definitionem versicherungsfremd und folgerichtig durch den Bund bzw. durch Steuern zu finanzieren. Nach einer neuen Rechnung des VDR betragen die sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der GRV rd. 83 Mrd. DM, wovon durch den Bundeszuschuss in Höhe 49,6 Mrd. DM nur knapp 60% abgedeckt sind (nach Ruland 1996: 36f.). Die restlichen 40% wären genuine staatliche Aufgaben. Die sozialpolitisch Konsequenz einer solchen Argumentation wäre, entweder die völlige Ausgliederung solcher „versicherungsfremden Leistungen" aus dem Leistungskatalog der GRV oder ihre vollständige und zweckgebundene Finanzierung durch den Bundesanteil. Da letztere Variante angesichts der Haushaltslage unwahrscheinlich ist, bleibt erstere Variante als die wahrscheinlichere übrig. Es wäre dies die Simulation einer Privatversicherung innerhalb des staatlichen Sektors, die sich gleichwohl durch die oben beschriebenen Elemente von einer Privatversicherung unterscheidet.
Seinen Abschluß findet eine so gedachte entstaatliche (Sozial-) Versicherung in ihrer kybernetischen

Selbststeuerung, die lautlos und bewußtlos alle Veränderungen der individuellen Lebensläufe und Brüche im „Normalarbeitsverhältnisses" in sich aufnimmt, aber nicht mehr sozialpolitisch darauf reagieren kann. Damit wäre der bewegende Kern aller Sozialstaatlichkeit, nämlich die demokratische Gestaltbarkeit von Gesellschaft, aus seinem Programm entfernt. Aber vielleicht bietet die nun fundamental werdende Diskussion auch die Chance, diesen Kern von Sozialstaatlichkeit zurückzugewinnen.

1 Die Formel zur Berechnung der Rente und und der momentane Stand des Rentenrechts ist über-sichtlich dargestellt in der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen „Übersicht über das Sozialrecht" (BMAS 1994).
2 Dies war und ist die fundamentale Erkenntnis der Analysen von T.H. Marshall (Marshall 1992).
3 Diese Idee geht zurück auf Hans F. Zacher, der den Sozialstaat als aus Teilhabe-, Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit zusammengesetzt betrachtet; vgl. Zacher 1993a.
4 Eine Erhöhung dieser Altersgrenzen war bereits bei der Rentenreform ',92 vorgesehen, jedoch erst ab dem Jahr 2001; dies wurde nun auf das Jahr 1997 vorgezogen.
5 Zu den impliziten und expliziten Annahmen dieses Paradigmas grundlegend Mückenberger 1990.
6 BT-StenBer 12/15655 vom 21. Oktober 1994.

Literatur

Bank, Hans-Peter (1970): Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: Recht der Arbeit 23, S. 101-108.
BDA (1994): Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, hrsg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln.
BMAS (1989): Rentenreform '92. Informationen zum Entwurf, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.
BMAS (1994): Übersicht über das Sozialrecht, 3., neubearbeitete und erw. Aufl., Bonn.
BMAS (1996): Programm für Wachstum und Beschäftigung – Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich -, Bonn.
Groser, Manfred (1994): Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?, in: Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan-Sonderheft 14, Opladen, S. 205-216.
Hartwich, Hans-Hermann (1990): Gefährdungen des demokratischen Sozialstaates in historischer Perspektive, in: Bermbach, Udo/Blanke, Bernhard/Böhret, Carl (Hrsg.): Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen, S. 11-24.
Heine, Wolfgang (1986): Die Neuregelung der Witwen- und Witwerrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 33, S. 113-122.
Kronberger Kreis (1987): Reform der Alterssicherung, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Bad Homburg.
Lamping, Wolfram (1996): „Versicherungsfremde Leistungen". Anmerkungen zu einem sozialpolitischen Schlüsselbegriff,
unv. Ms., Hannover (erscheint in: Zeitschrift für Sozialreform).
Marshall, Thomas K. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M.
Mayer, Otto G. (1996), Standort Deutschland – neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26/1996.
Miegel, Meinhard/Biedenkopf, Kurt (1981): Sicherheit im Alter. Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems, Stuttgart.
Miegel, Meinhard/Wahl, Stephanie (1985): Gesetzliche Grundsicherung – Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart.
Mückenberger, Ulrich (1990): Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherung?, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, Tristram H. (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M., S.158-178.
Nullmeier, Frank (1996): Der Rentenkonsens – Eine Stütze des Sozialstaates in Gefahr, unv. Ms., Hamburg (erscheint in: Gegenwartskunde).

Nullmeier, Frank/ Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M./New York
Nullmeier, Frank/Rüb Friedbert W. (1994): Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus, in: Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan-Sonderheft 14, Opladen, S. 59-80.
Nullmeier, Frank!Rüb, Friedbert W. (1992): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M./New York.
Offe, Claus (1990): Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, Tristram H. (Hrsg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M., S. 179-202.
Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, in: World Politics, 48 (2), S. 143-179. Rüb, Friedbert W. (1988): Entwicklungstendenzen des Rentenrechts in der ökonomischen Krise, in: Kritische Justiz 21, Jg., S. 377-402.
Ruland, Franz (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 1, S. 28-37.
Schreckenberger, Waldemar (1994): Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, S. 329-346.
Schulz-Weidner, Wolfgang (1996): Das „chilenische Modell" einer Privatiserung der Rentenversicherung – mehr Leistung für weniger Beiträge?, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 3, S. 158-175.
Schwarz-Schilling, Christian (Hrg.) (1988): Langfristig sichere Rente. Ein Weg zur Erfüllung des Generationenvertrages, Bonn.
Walzer, Michael (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt a.M./New York.
Weaver, Kent R. (1986), The Politics of Blame Avoidence, in: Journal of Public Policy 6 (4), S. 371-398.
Weltbank (1994): Averting the Old Age Crisis. Politics to Protect the Old and Promote Growth, Washington/New York.
Zacher, Hans F. (1993a): Sozialrecht und Gerechtigkeit, in: ders., Abhandlungen zum Sozialrecht, hrsg. von Maydell, Bernd Baron von/Eichendorfer, Eberhard, Heidelberg, S. 308-326.
Zacher, Hans F. (1993b): Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, in: ders., Abhandlungen zum Sozialrecht, hrsg. von Maydell, Bernd Baron von/Eichendorfer, Eberhard, Heidelberg, S. 279-307.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/135-vorgaenge/publikation/die-entstaatlichung-staatlicher-aufgaben/
Abgerufen am: 01.11.2026