

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Kurt Sontheimer

Ist unsere Demokratie
überfordert?

Johannes Kramer
Richard Zimmer

Rentenversicherung —
Krise ohne Ende?

ISSN 0479-611 X

B 50/77

17. Dezember 1977

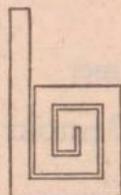
Kurt Sontheimer, Dr. phil., geb. 1928; Studium der Geschichte, Soziologie und Politikwissenschaft in Freiburg/Breisgau, USA, Erlangen und Paris; 1960 bis 1962 Professor für Politische Wissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Osnabrück; 1962—1969 Professor für Politische Wissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin; seither am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, München 1961; Thomas Mann und die Deutschen, München 1962; Einführungstexte zum Regierungssystem der Bundesrepublik, der DDR und Großbritannien; Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg 1976.

Johannes Kramer, Dipl.-Volksw., geb. 1947 in Wildeshausen; 1966—1971 Studium der Volkswirtschaft und Politikwissenschaft in Mainz und Münster; 1972—1975 Doktorand und wiss. Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster; dort 1975—1977 Lehrbeauftragter für Politische Ökonomie; seit 1975 persönlicher Referent des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung a. D. Hans Katzer.

Veröffentlichungen u. a.: Art. „Lohn“, in: Gert von Eynern (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, Opladen 1973; Verteilungspolitik als zentrales gesellschaftspolitisches Problem, in: Dieter Grosser (Hrsg.), Politischer Unterricht. Fachwissenschaftliche und didaktische Analysen, Freiburg 1976 (zusammen mit Gertrud Kramer); Der Einfluß der Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft auf die CDU. Ein Beitrag zur Parteientheorie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46—47/1976; Die Staatsausgaben, in: Zielkonflikte staatlicher Finanzpolitik, hrsg. v. Dieter Grosser, in: Politische Bildung 3/1976.

Richard Zimmer, Dipl.-Volksw., geb. 1948 in Schweich/Mosel; 1968—1974 Studium der Volkswirtschaft, Politologie und Soziologie an den Universitäten Saarbrücken und Regensburg; 1974 Doktorand am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Regensburg; seit 1975 Mitarbeiter im Planungsstab der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Ist unsere Demokratie überfordert?

Stabilität und Tragfähigkeit — ja selbst die Legitimität — unserer demokratischen Institutionen sind in den letzten Jahren wieder ins Gerede gekommen. Diese Diskussion erweckt oft den Eindruck, als sei die demokratische Staatsform, wie wir sie in der Bundesrepublik ausgebildet haben, zumindest in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht imstande, die schwierigen Probleme unserer Gegenwart, geschweige denn die auf uns zukommenden zu lösen. Zwar gehört es gewissermaßen zum Alltag demokratischer Lebenspraxis, daß diejenigen, die sich zu politischer Kritik berufen fühlen, den jeweiligen Zustand ihrer demokratischen Ordnung meist als unzureichend oder sogar als inakzeptabel beurteilen. Dennoch scheint mir die heutige Bewußtseins- und Problemlage eine andere zu sein als in den ersten zwanzig Jahren der Bundesrepublik. Dazu haben materielle und geistige Veränderungen und Entwicklungsprozesse beigetragen, die vielfach als eine neue, in dieser Form bisher nicht dagewesene Herausforderung an die Demokratie und ihre Überlebensfähigkeit interpretiert werden. Zwar kann man feststellen, daß es bei der kritischen Beurteilung unserer demokratischen Verhältnisse und ihrer Widerstandsfähigkeit gegen Krisen stets auch modische Themen und Akzentuierungen gibt, die schnell vorbeiziehen und darum ebenso schnell wieder vergessen werden. Doch kann man nicht darüber hinwegsehen, daß unser Meinungsklima in bezug auf die Frage, wie unsere Demokratie den neuen Herausforderungen der Zeit gegenüber bestehen kann und soll, sich insgesamt auffallend verschlechtert hat. Es fing an mit der Studentenrevolte; ihr ging es um den Abbau autoritärer Strukturen, um die Demokratisierung sozialer Lebensbereiche.

Die erste sozialliberale Regierung unter Willy Brandt hat das Thema aufgenommen und das Motto: „Mehr Demokratie wagen!“ an die Spitze ihrer Politik der inneren Reformen gestellt. Dieses Thema ist in der öffentlichen Diskussion bis in die Gegenwart hinein lebendig geblieben, entweder, weil man auf der linken Seite das Ergebnis des eingeleiteten Demokratisierungsprozesses als viel zu kläglich beurteilt, oder weil man auf der Rechten der Auffassung ist, der Staat als Maschinerie

für die Durchsetzung von sozialen und ökonomischen Programmen ziele mit einer so verstandenen Politik in Wahrheit am Bürger vorbei, den er doch auf diese Weise näher an sich zu binden gehofft hatte.

Die kritischen Urteile über den Zustand unserer Demokratie kommen aus ganz unterschiedlichen Richtungen; aber sie machen gleichwohl deutlich, daß es ein aus verschiedenen Motiven gespeistes, weitverbreitetes Unbehagen an der gegenwärtigen Beschaffenheit unserer demokratischen Ordnung gibt.

Nach dem ungestümen, vielfach aus anarchistischen Quellen gespeisten Protest der Studentengeneration gegen die etablierte Demokratie der Bundesrepublik überschattete die durch den Ölpreisschock ausgelöste Energiekrise für eine Zeitlang die allgemeine Diskussion. Viele Kritiker waren damals nicht nur besorgt, sondern auch überzeugt, die Energiekrise bedeute eine Zäsur von historischen Ausmaßen: Es sei nun an der Zeit, völlig umzudenken, man müsse neue Perspektiven für ein Zeitalter entwickeln, in dem es nicht mehr wie bisher um stetiges wirtschaftliches Wachstum gehen könne; vielmehr sei der Zeitpunkt gekommen, nun endlich die Grenzen der materiellen Leistungssteigerung zu erkennen und die notwendigen politischen Schlüsse daraus zu ziehen. Man sprach von der notwendigen Selbstbeschränkung, die sich die industriellen Demokratien auferlegen müßten; man beobachtete mit Sorge die Politik der großen Interessenverbände, die wenig bereit schienen, von ihrem Kurs der Verfolgung materieller Interessen für ihre Mitglieder ohne Rücksicht auf die Allgemeinheit abzugehen; man sprach allenthalben von Krisen, von denen die Energiekrise nur die greifbarste und vordergründigste war, während einige Sozialtheoretiker linker Observanz bereits das Vorhandensein einer Legitimationskrise unseres politischen Systems diagnostizierten.

Die Energiekrise hatte dem Volk schlagartig zum Bewußtsein gebracht, daß Veränderungen ins Haus stünden, die auch die Lebensgewohnheiten und Lebenserwartungen des Durchschnittsmenschen tangieren würden; doch schon vorher war das Bewußtsein der Öffentlichkeit in den westlichen Industriestaaten verunsichert worden durch die Gefahren, die den Menschen in mannigfacher Wei-

Zuerst als Vortrag gehalten am 20. 6. 1977 vor der Gesellschaft Public Relations Agenturen e. V. in Bonn.

se aus der Veränderung der Umwelt drohen, wenn die Schwere dieser Probleme nicht endlich erkannt würde. Der sozialdemokratische Politiker und führende Denker auf diesem Gebiet, Erhard Eppler, kleidete diese Problemlage in die griffige Antithese: „Ende oder Wende?“ Die politische Brisanz dieses Themas schlägt uns quasi täglich entgegen in den leidenschaftlichen Auseinandersetzungen über den Bau von Anlagen zur Erzeugung von Kernenergie. Es ist erstaunlich, wie viele Kräfte, Energien und Leidenschaften dieses Thema bei uns hat mobilisieren können. Auch dies ist ein Anzeichen dafür, daß die demokratischen Organe des Staates und die politischen Parteien sich ganz offensichtlich schwer damit tun, eine zukunftsorientierte Politik zu betreiben, die auch auf allgemeine Zustimmung im Volke stößt.

Manchmal bin ich geneigt, das zum Teil exzessive Krisengerede von Wissenschaftlern, Politikern und Publizisten für eine groteske geistige Verirrung zu halten oder zumindest als Ergebnis einer geistigen Verwirrung zu deuten. Schon ein kurzer vergleichender Blick in die Weimarer Republik belehrt uns, daß die kritischen Momente unseres gegenwärtigen Verfassungssystems in keinem Verhältnis stehen zu den extremen, in fast jeder Hinsicht außergewöhnlichen Belastungen, denen die erste deutsche Republik ausgesetzt war. Auch ein Blick in die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse der uns umgebenden europäischen demokratischen Nationen belehrt uns sehr schnell, daß die in der Bundesrepublik so wohlfeilen kritischen Innenansichten nur wenig zu tun haben mit dem Bild, das ein fairer Betrachter der Bundesrepublik von außen gewinnt, denn dies ist ein Land mit relativ gut funktionierenden demokratischen Institutionen, einer relativ intakten und leistungsfähigen Wirtschaftsverfassung und einem — wie die Politiker zu sagen belieben — vergleichsweise dicht geknüpften Netz sozialer Sicherheit.

Versagen die politischen Parteien?

Zunächst will ich einige eher vordergründige Erscheinungen und Artikulationen unseres Unbehagens analysieren. Man hat in der letzten Zeit vielfach von einem Versagen der politischen Parteien gesprochen. Als Beweis für dieses Versagen gelten vor allem die zahllosen Bürgerinitiativen, die es in unserem Lande gibt und die zumindest in der Kernkraftfrage zu einem maßgeblichen Faktor der

So könnte man also geneigt sein, das kritische Gerede über den Zustand unserer Demokratie und die vielfach geäußerten Zweifel an ihrer Fähigkeit, den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, abzutun als das übertriebene Geschwätz von kritischen Intellektuellen; die den Sinn für Proportionen verloren haben oder die bestimmte, durchaus kritisch zu bewertende Vorgänge und Erscheinungen absichtsvoll übersteigern, sofern sie nicht von vornherein eine so fatale „Lust am Untergang“ an den Tag legen, daß ihnen alles, was sie sehen, zum Negativen ausschlägt.

Blicken wir um uns, oder gar hinein in die politischen Parteien und die Organe der öffentlichen Meinung, so scheint der Pessimismus die Stunde zu regieren. Für die politische Qualität einer Stimmungslage ist es leider unerheblich, ob diese Stimmungslage die Wirklichkeit der Verhältnisse einigermaßen angemessen widerspiegelt oder nicht, denn Stimmungen — man könnte auch Lebensgefühl sagen — haben ihre Bedeutung für die Politik, weil sie das Klima mitbestimmen, in dem die politisch oder auch ökonomisch Handelnden ihre Entscheidungen treffen müssen. Sowohl die Bestimmung der politischen Ziele wie auch die Wahl der entsprechenden Mittel wird in der demokratischen Politik beeinflusst von der allgemeinen Stimmungslage. Auch wenn ich z. B. persönlich wenig Grund sehe, in das allgemeine Lamento über den Zustand unserer Demokratie und die unerhörten Herausforderungen, die an sie gestellt werden, einzustimmen, so bin ich mir gleichwohl des Umstandes bewußt, daß von einer vorherrschenden kritischen Stimmungslage Wirkungen auf das politische System als Ganzes ausgehen können, die seine Leistungsfähigkeit und Stabilität beeinträchtigen. Die bange Frage nach der möglichen Überforderung der Demokratie im Blick auf die Aufgaben der Zukunft entspringt einer solchen allgemeinen Stimmung.

politischen Auseinandersetzung geworden sind. Die „Bürgerinitiativbewegung“ ist in der Tat ein für die Bundesrepublik erstaunliches Phänomen. Es gibt sie in nennenswertem Umfang erst seit den siebziger Jahren, was den Schluß nahelegt, daß die Bürgerinitiativen ihre Verbreitung vor allem der durch die studentische Protestbewegung ausgelösten Veränderung unseres politischen Bewußtseins zu

danken haben. Diese Veränderung unseres politischen Bewußtseins lag in erster Linie in der Sensibilisierung der Bürger für die Idee der Partizipation, der Mitbestimmung, der Demokratisierung. In dem Maße, in dem Parteien, die ja den Charakter von Großorganisationen haben, und die öffentlichen Verwaltungen angesichts der immer umfangreicher werdenden Aufgaben dazu neigen, den Gesichtspunkt administrativer Effizienz und Friktionslosigkeit an die oberste Stelle zu rücken, sehen sich viele konkrete Interessen von Individuen und bestimmten lokalen Gruppen tatsächlich vernachlässigt und an die Peripherie des Politischen verwiesen. Ein neues partizipatorisches Verständnis von Demokratie, das mit und nach dem Studentenprotest bei uns durchbrach, machte ihnen Mut, ihre Interessen als Bürgerinitiativen zu artikulieren und mit den ihnen geeignet erscheinenden Mitteln durchzusetzen.

Die demokratischen Politiker der Bundesrepublik, voran unser Bundespräsident, haben aus guten Gründen die Bürgerinitiativen stets nur insoweit kritisiert, wie sie beanspruchen, sich an die Stelle der legitimierten Entscheidungsträger zu setzen oder gar mit gewaltförmigen Mitteln ihre Interessen durchzusetzen trachten. Im übrigen haben sie die Aktivität und die politische Artikulationsbereitschaft von Bürgern immer als ein Zeichen demokratischer Reife und als die legitime Wahrnehmung demokratischer Rechte begrüßt. Es bleibt den demokratischen Politikern auch gar nichts anderes übrig, denn Bürgerinitiativen sind ein legitimes Instrument in einer politischen Ordnung, die eine freie Demokratie und nicht ein Obrigkeitsstaat sein will.

Die Interessen von Bürgern sind in einer freien Gesellschaft naturgemäß höchst vielfältig; das wachsende Umweltbewußtsein hat darüber hinaus dazu beigetragen, die Empfindsamkeit der Bürger gegenüber staatlichen Planungen und technokratischen Verwaltungsprozessen zu steigern. Hohe Sensibilität für Veränderungen, die einen negativ betreffen können, in Verbindung mit dem gesteigerten Bewußtsein, demokratische Rechte als Bürger auch tatsächlich wahrnehmen zu sollen, haben zu dem neuen Phänomen der Bürgerinitiativbewegung geführt, von dem ich jedoch nicht behaupten würde, daß ihm ein Versagen der politischen Parteien zugrunde liegt. Die Bürgerinitiativbewegung ist zumindest ebensosehr ein Ausdruck des Protests gegen den herrschenden Verbände- und Verwaltungsstaat wie ein Angriff gegen den Parteienstaat. Im Bereich der Verwaltung sind die Initiativen ein Ventil der Kritik an der immer

wieder drohenden Gefahr exekutiver Selbstherrlichkeit; im Blick auf die Verbände machen sie deutlich, daß das organisierte System des Verbandspluralismus nicht identisch ist mit der gesamten Gesellschaft und den in ihnen vorhandenen realen Interessen. Die Parteien werden durch sie erneut daran erinnert, daß es ihre primäre Aufgabe ist, als ‚Transmissionsriemen‘ zwischen den Bürgern und den Organen des Staates zu fungieren, auch wenn es den großen Volksparteien prinzipiell unmöglich ist, alle sich in Bürgerprotesten artikulierenden verschiedenartigen Interessen angemessen zu berücksichtigen.

Wo die Bürgerinitiativen jene Nischen ausfüllen, die von der eher großflächig angelegten Interessenorganisation der Verbände und Parteien nicht erfaßt werden, stellen sie eine wichtige Ergänzung der pluralistisch organisierten Willensbildung und der repräsentativen Demokratie dar. Ich glaube im übrigen nicht, daß es möglich sein wird, wie in den letzten Monaten hier und da orakelt wurde, die ziemlich lockere Struktur der Bürgerinitiativbewegung mit ihren so heterogenen Interessen zu straffen und zu einer neuen *außerparlamentarischen Opposition* zusammenzuschmieden. Dies wird selbst in der so virulenten Frage der Kernenergie nicht möglich sein, sofern die verantwortlichen Instanzen behutsam genug vorgehen. Ich sehe jedenfalls nicht, wie aus den Bürgerinitiativen eine Neuauflage jener außerparlamentarischen Opposition hervorgehen könnte, die Ende der sechziger Jahre als Studentenbewegung die Strukturen des politischen Establishments aufzubrechen versuchte und damit scheiterte.

Was die Parteien angeht, so liegt ihr gegenwärtiges, von manchen als „Versagen“ interpretiertes Erscheinungsbild weit eher in der zufälligen Häufung bestimmter, negativ eingeschätzter Erscheinungsformen, die schon immer mit dem Parteileben verknüpft waren und wohl auch nicht dauerhaft aus ihm zu eliminieren sind. Ich meine *erstens* das Thema der Verfilzung und Patronage, das freilich keineswegs nur für die politischen Parteien, sondern auch für die großen Verbände von Belang ist. Ich meine *zweitens* die immer wieder festzustellende geistige Trägheit und Lethargie der Parteien, denen von ihren Kritikern besonders häufig vorgeworfen wird, sie hätten keine zündenden Ideen, keine Vision der Zukunft; sie könnten der Gesellschaft keinen Weg aus den gegenwärtigen Bedrängnissen und Schwierigkeiten weisen; sie trieben anstelle einer Politik der verantwortungsvollen Zukunftsorientierung eine bloß pragmati-

sche Politik des Machens und sich Durchzusetzen. Ich meine schließlich *drittens* das un-solidarische Innenleben unserer politischen Parteien sowie ihr verkramptes Verhältnis zueinander.

In allen diesen Punkten haben die politischen Parteien in der Bundesrepublik gegenwärtig in der Tat wenig Anlaß zu frohlocken. Der Vorwurf der Filzokratie hat insbesondere die Sozialdemokratie getroffen, doch er läßt sich gewiß nicht allein auf diese Partei beschränken. Es scheint, als seien Sozialdemokraten in der Öffentlichkeit einer puritanischeren Ethik konfrontiert als andere politische Gruppen. Wie dem auch sei, die Art und Weise, wie die bekanntgewordenen Fälle in der Öffentlichkeit behandelt und 'bereinigt' worden sind, zeigt, daß in unserem Parteileben moralische Grundsätze nach wie vor wirksam sind, die zwar nicht von allen Parteimitgliedern beherzigt werden, aber gleichwohl ihre reinigende Wirkung zeigen, wenn die Öffentlichkeit erfährt, daß prominente Parteimitglieder diese Grundsätze mißachtet haben. Ich glaube jedenfalls nicht, daß man aus den Vorfällen der letzten Zeit die Schlußfolgerung ziehen darf, die politischen Parteien seien einem allgemeinen moralischen Verfallsprozeß ausgesetzt. Zwar ist nicht zu leugnen, daß insgesamt gesehen die moralischen Maßstäbe in der Gesellschaft sich in den letzten Jahren etwas gelockert, oder sagen wir es neutraler: gewandelt haben, doch scheinen mir die politischen Parteien davon nicht stärker betroffen zu sein als andere Bereiche unserer Gesellschaft, von der sie ja doch nur ein Teil sind.

Weitaus schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob die gegenwärtigen Parteien in der Bundesrepublik in der Lage sind, eine an der Zukunft orientierte, auf ihre Bewältigung hin konzipierte verantwortungsvolle Politik zu betreiben. Ich zögere auch in diesem Punkte, den politischen Parteien ein besonderes Versagen vorzuwerfen. Gewiß, sie sind unsicher, sie wissen nicht, wohin die Reise geht. Wenn sie zukunftsorientierte Programme machen, wie z. B. die SPD in ihrem 1975 verabschiedeten Orientierungsrahmen '85, dann basieren solche Programme zumeist auf Annahmen, die von der Wirklichkeit nicht eingelöst werden, so daß binnen kurzem die schönsten programmatischen Ansätze zu bloßer Makulatur werden. Machen sie indes gar keine derartigen Programme, wirft man ihnen einen Mangel an Perspektiven vor und beschuldigt sie, ihre Gegenwarts politik ohne Rücksicht auf das Schicksal künftiger Generationen zu betreiben. Eine derartige Kritik kann jedoch nur

vorbringen, wer selber eine klare Perspektive der Zukunft besitzt oder zumindest so tut, als könnte und müßte man sie haben. Ich bezweifle jedoch, ob man in unserer komplexen Gesellschaft und nicht minder komplexen Welt solche Perspektiven einfach gewinnen kann. Wenden sich die Parteien dann in bestimmten Politikbereichen tatsächlich der Erörterung kontroverser Fragen über die künftige politische Linie zu, so spiegelt sich in ihrem Innern in der Regel nur die Uneinigkeit und Gespaltenheit der gesamten Gesellschaft in bezug auf eben diese Fragen. Die Vorstellung, daß die politischen Parteien eine in konkrete politische Maßnahmen übersetzbare Zukunftsperspektive haben müßten, basiert auf einigen Prämissen, die zwar immer wieder sorglos unterstellt werden, gleichwohl aber nach meinem Dafürhalten nicht zutreffen:

1. Die Zukunft ist nur in engen Grenzen kalkulierbar, deshalb ist es unmöglich, eine Politik zielbewußt nach ihr auszurichten. Vielmehr ist es gerade die Aufgabe der Politik, da einzuspringen und nach neuen, vorübergehenden Lösungen zu suchen, wo die futuristischen Kalküle durcheinanderpurzeln.

2. Woher sollen die Parteien eigentlich eine Vision der Zukunft nehmen, wenn in der Gesellschaft als ganzer solche Visionen nicht deutlich und relativ einheitlich artikuliert werden? Die politischen Parteien fristen ihr Dasein ja nicht jenseits des interessenförmigen und geistigen Spektrums der Gesamtgesellschaft, sondern sind ein Teil davon. Sie können sich nicht — wie in den sozialistischen Systemen — anmaßen, die Vorhut der Gesellschaft zu sein, obwohl bis zu einem gewissen Grade auch von ihnen erwartet werden darf, daß sie bereit und fähig sind, eine Gesellschaft politisch zu führen. Da die politischen Parteien also abhängig, ja oft Gefangene dessen sind, was die Wissenschaft und die öffentliche Meinung laufend produzieren, kann man nicht gut erwarten, daß sie in ihrer Programmatik weit über das hinausreichen und hinausgreifen, was die gesellschaftliche Diskussion in ihrer widersprüchlichen Vielfalt ihnen bietet. Eher scheint es, daß man unsere politischen Parteien, insbesondere die SPD in ihrer Politik der letzten Jahre, dafür tadeln muß, daß sie manchmal zu schnell und oft zu einseitig auf bestimmte geistige, ja gar ideologische Schablonen in der öffentlichen Meinung Rücksicht genommen haben. Gerade die Orientierung an dramatisch beschworenen Zielen, wie z. B. in der Bildungspolitik an der Idee der Gesamtschule und Gesamthochschule, oder etwa die Ausrichtung der Bildungspolitik auf stark vermehrte Bildungsmöglichkeiten

ten für alle ohne jede Rücksicht auf den gesellschaftlichen Bedarf, haben uns gelehrt, daß Veränderungen, die durch eine Reformpolitik erzeugt werden, vielfach ambivalenter Natur sind und die Probleme oft noch komplizierter machen, als sie es vorher waren.

Mir scheint, daß den politischen Parteien in Deutschland, so wie sie als Parteien der Mitte angelegt sind, eine Politik der allmählichen, aber zielbewußten Veränderung besser bekommt als eine Politik, die von dem Willen bestimmt ist, das Steuer entschlossen in eine bestimmte Richtung herumzuwerfen. Jedenfalls ist es zuviel verlangt, von den Parteien zu erwarten, sie sollten Herren der geistigen Situation sein, wengleich man ihnen raten sollte, sich nicht zu deren Dienern oder gar Sklaven zu machen. Vielleicht kann man ein Versagen unserer politischen Parteien, und zwar nicht nur der Parteien der Linken, vor allem darin sehen, daß sie sich zu sehr auf die griffige Formel von der notwendigen Zukunftsorientierung der Politik haben festlegen lassen und damit nicht mehr frei genug sind zu einer pragmatischen, gleichwohl aber fest an ihren Grundwerten orientierten Ordnungspolitik.

Am negativsten, so scheint mir, zeigen sich die heutigen Parteien in ihrer inneren Verfaßtheit. Franz-Josef Strauß kann nach wie vor wirksam damit drohen, durch die Errichtung einer vierten Partei das für die bisherige politische Stabilität der Bundesrepublik so wichtige Drei-Parteien-Gefüge zu zerbrechen; in der SPD sind vor allem seit der Studentenrevolte und der durch sie bewirkten Radikalisierung der Jungsozialisten Tendenzen am Werk, welche die lose gefügte geistige Einheit der Sozialdemokratischen Partei sprengen. Gewiß kann es in einer Partei, die Volkspartei sein will, keine einheitliche Meinungsbildung in allen politischen Einzelfragen geben, aber eine Partei sollte sich in ihren Grundwerten einig sein. Das ist man in der SPD zwar verbal und deklamatorisch, aber keineswegs in der konkreten innerparteilichen Auseinandersetzung, insbesondere wenn es um Fragen der Gesellschaftsanalyse und Strukturpolitik geht. Eine Partei, die in der Öffentlichkeit immer wieder den Eindruck erweckt, daß auch die politischen Grundwerte in ihr im Streit sind, läuft Gefahr, Vertrauen zu verlieren.

Was das Verhältnis der Parteien zueinander angeht, insbesondere zwischen SPD und CDU/CSU, so ist es seit der Regierungsübernahme durch die sozialliberale Koalition zweifellos

viel gespannter und emotionalisierter als vorher. Die Ideologisierung des politischen Bewußtseins im Gefolge der studentischen Protestbewegung hat natürlich auch vor den Parteien nicht halt gemacht und sie teilweise in Frontstellungen getrieben, die dem Zusammenwirken miteinander konkurrierender demokratischer Parteien zweifellos nicht günstig sind. Vor allem in diesem Bereich, so scheint mir, sind einige Schwächemomente unseres Parteiensystems zu konstatieren. Ich bin keineswegs sicher, ob es in Zukunft gelingen wird, jene Gemeinsamkeit der Demokraten in elementaren Fragen unserer Verfassungsordnung herzustellen, die bei uns vor lauter Taktik und Strategie allzu leicht in Vergessenheit gerät. Ob die reale Gemeinsamkeit unter dem Druck terroristischer Herausforderung auch in Zukunft trägt, bleibt abzuwarten.

Die beiden großen deutschen Parteien waren und sind Volksparteien. Die Sonderrolle der CSU bei den Christdemokraten und gewisse Tendenzen innerhalb der SPD, die Partei wieder stärker auf den Typus einer Interessenspartei aller Arbeitnehmer festzulegen, deuten jedoch eine gewisse Preisgabe des volksparteilichen Ideals und eine Veränderung im deutschen Parteiensystem an, von der ich nicht sicher bin, daß sie der Stabilität und der Ausgewogenheit des politischen Systems der Bundesrepublik zugute kommen. Die Verschärfung des ideologischen Klimas zwischen den Parteien zwingt diese immer mehr dazu, sich ideologisch voneinander abzuheben und stärker ideologisch inspirierte Zielvorstellungen für ihre Politik zu formulieren. Zwar gab es schon in den fünfziger Jahren vereinzelt die These, die deutschen Parteien seien als Volksparteien so wenig voneinander unterschieden, daß es im Grunde egal sei, welche Regierung an der Macht ist, da doch alle Parteien, wenn auch mit verschiedenem Personal, im Grunde die gleiche Politik betrieben. Wie der Machtwechsel des Jahres 1969 gezeigt hat, ist es für die konkrete Politik und auch für das politische Klima im Lande jedoch keineswegs unerheblich, welche Parteienkoalition regiert, auch wenn die von den Werbeberatern der politischen Parteien ersonnenen Wahlkampfparolen einander oft zum Verwechseln ähnlich sind. Im Zuge der ideologischen Polarisierung und der damit verbundenen wechselseitigen Verteufelung des parteipolitischen Gegners könnte jedoch eine Stimmung Platz greifen, in der ein parteipolitischer Wechsel der Regierung keineswegs mehr so reibungslos und selbstverständ-

lich vollzogen werden kann, wie dies für ein demokratisches System geboten ist. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn uns die beiden großen Volksparteien mit ihrem relativ breiten innerparteilichen Meinungsspektrum er-

halten blieben und nicht zu sehr der verständlichen Versuchung nachgeben würden, von Unregierbarkeit zu sprechen, wenn die andere Partei an die Macht kommt, weil sie angeblich alles anders machen wird.

Werden die Demokratien „unregierbar“?

Die Frage der zunehmenden *Unregierbarkeit der Demokratien*, die in den letzten Jahren häufig aufgeworfen wurde, eröffnet in der Tat eine düstere Perspektive. Die Behauptung, die westlichen Demokratien würden immer unregiebarer, bedeutet ja doch nicht weniger, als daß demokratische Regierungen unseres Systemtypus vor immer größere Schwierigkeiten gestellt werden, bis es ihnen schließlich nicht mehr gelingt, das als notwendig Erkannte zu tun und durchzusetzen. In der Formel von der drohenden Unregierbarkeit der Demokratien drückt sich die Sorge aus, daß die Herausforderungen an die Demokratie schließlich so übermächtig würden, daß diese Regierungsform nicht mehr in der Lage wäre, ihnen angemessen zu begegnen und ihr Überleben zu sichern. Das Problem der Regierbarkeit der Demokratien ist in der Tat ein ernstes Problem, das sich jedoch in sehr vielen Bezügen und Facetten präsentiert.

Die Diskussion darüber nahm ursprünglich ihren Ausgang von der Beobachtung, daß in einer zunehmenden Zahl von demokratisch regierten Ländern eindeutige politische Mehrheiten mit einem relativ klaren Wählerauftrag schwerer zu finden waren als ehemals. Das Paradebeispiel dafür war Großbritannien, wo die Labour Party nur sehr knappe Mehrheiten im Unterhaus erhielt und zudem mit weit weniger als der Hälfte der abgegebenen Stimmen gewählt wurde. Das andere oft zitierte Beispiel ist Italien, das keine mehrheitsfähigen Koalitionen bei gleichzeitigem Ausschluß der Kommunisten unter Führung der Christdemokraten mehr zustande brachte und nun auf den von den Kommunisten anvisierten „historischen Kompromiß“ zusteuert, bei dem die beiden großen politischen Lager des Landes, die kommunistische Linke und die christdemokratische Rechte, ein Bündnis bilden sollen. Auch die parlamentarische Lage Frankreichs in der Gegenwart ist zweifellos ein Beispiel für erschwerte Regierbarkeit. Der Präsident und sein Premierminister können ihrer früheren parlamentarischen Mehrheit nicht mehr sicher sein, da die Gaullisten, welche die Mehrheit dieser früheren Regierungsmehrheit bildeten, nun eigene Wege zu gehen

versuchen. Sollte im März kommenden Jahres die Vereinigte Linke die französischen Parlamentswahlen gewinnen, so steht dort ein Verfassungskonflikt ins Haus zwischen einem liberal-konservativen Präsidenten, der bis 1981 im Amt bleiben, und einer linken Parlamentsmehrheit, die ihre eigene sozialistische Politik machen will.

Obwohl die Diskussion über die zu befürchtende Unregierbarkeit der westlichen Demokratien auch in unserem Lande ziemlich intensiv geführt wurde, bot unsere eigene parlamentarische Demokratie wenig Anlaß zu solch düsteren Perspektiven, denn bisher ist den parlamentarischen Parteien immer die Wahl eines Bundeskanzlers und die Bildung einer festen Regierungsmehrheit gelungen. Als sich 1972 das Patt zwischen den parlamentarischen Lagern einstellte, gab es zwar einen etwas komplizierten, aber doch verfassungsmäßigen Ausweg aus dieser Krise durch die vorzeitige Abhaltung von Neuwahlen, die dann ein sehr deutliches Ergebnis brachten.

Im Grunde meint man mit dem Problem der Unregierbarkeit auch gar nicht jene äußeren parlamentarischen Beschwerden, so gewichtig sie vorübergehend sein mögen, sondern vor allem den Umstand, daß die demokratischen Regierungen durch die Macht der großen gesellschaftlichen Organisationen — neuerdings auch durch Bürgerinitiativen — daran gehindert werden, ihre Vorstellung vom Gemeinwohl politisch durchzusetzen. Wenn aber die politischen Organe eines demokratischen Staates nicht mehr in der Lage sind, die von ihnen als richtig angesehene Politik gegenüber den sozialen Machtgruppen durchzusetzen, dann könnte man in der Tat von einem Zustand der Unregierbarkeit sprechen. Man kann dies als eine Gefahr der „Selbstblockierung der politischen Entscheidungsmechanismen und der gesamtgesellschaftlichen Steuerungssysteme“ (Scharpf) bezeichnen.

Jedermann weiß, daß die staatlichen Aufgaben vielfältiger und komplexer geworden sind und daß die Fähigkeit der Gesellschaft und der in ihr organisierten Gruppen, ohne Intervention des Staates ihre Konflikte miteinan-

der auszutragen und auf diesem Wege zur Stabilisierung der gesellschaftlichen Ordnung beizutragen, abgenommen hat. Heute richten sich, vertreten durch oft machtvolle soziale Organisationen, vielfältige, miteinander konkurrierende Ansprüche an den Staat, von dem quasi selbstverständlich erwartet wird, daß er sie angemessen befriedigt. Großbritannien z. B. hat die Erfahrung gemacht, daß man ohne die wirksame Unterstützung der Gewerkschaften auch die minimalsten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Ziele nicht verwirklichen kann. Die gegenwärtige Bundesregierung macht die Erfahrung, daß trotz ihrer wiederholten Appelle an die Unternehmer, doch zu investieren und auf diesem Wege zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit beizutragen, die so Angesprochenen nur in Grenzen bereit sind, dem Appell zu folgen, also durchaus in der Lage sind, die von der Regierung erwünschte Politik zu konterkarieren.

Nun gehört es natürlich zum Wesen einer freien Gesellschaft, daß sich in ihr autonome, soziale Organisationen zur Vertretung bestimmter Interessen bilden können, die legitim auf die Politik Einfluß zu nehmen versuchen. Im günstigen Falle werden miteinander unvereinbare Ansprüche sozialer Gruppen durch wechselseitige Kompromisse befriedigt, die zwar in aller Regel entfernt sind von der Lösung, die eine bestimmte Interessengruppe im Auge hat, aber gleichwohl von allen Betroffenen als erträglich empfunden werden.

Die heutige Politik hat es mit einem sehr dichten und komplexen Geflecht von Interessen und Machtstrukturen in der Gesellschaft zu tun, das sie keineswegs ignorieren und auch nicht mit dem Anspruch auf die souveräne Gewalt des Staates überspielen kann. Es gehört zum Wesen einer demokratischen Gesellschaft, daß die sozialen Interessen an der Politik teilnehmen, und sie tun dies auch innerhalb der politischen Parteien, auf die sie ebenso einzuwirken versuchen wie auf die Staatsorgane. Schwierig wird die Situation immer dann, wenn gravierende neue Probleme auftauchen, für die ein einfacher Interessenausgleich nicht so ohne weiteres gefunden werden kann. Wir haben Probleme dieser Art gehabt bei der Rentenfinanzierung oder in der Gesundheitspolitik. In beiden Fällen waren optimale Lösungen des Problems aus einer Reihe von Gründen nicht realisierbar.

Das Problem der Unregierbarkeit der westlichen Demokratien betrifft also in erster Linie die offensichtlich wachsenden Schwierigkeiten innerhalb der vielgestaltigen Interessen-

und Konfliktstruktur einer Gesellschaft zu einem erträglichen, den möglichen Fortschritt nicht hindernden Ausgleich zu kommen. Die Bereitschaft demokratischer Politiker, sich über große soziale Interessen hinwegzusetzen, ist aufgrund der demokratischen Natur ihres politischen Amtes naturgemäß begrenzt. Die Sozialdemokraten, aber auch die Christdemokraten werden kaum einen radikalen Konflikt mit den deutschen Gewerkschaften riskieren, wie andererseits auch jede Regierung in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem sehr wohl weiß, daß sie gut daran tut, die Kooperation mit den mächtigen Wirtschaftsinteressen zu suchen, da sie ohne deren Unterstützung oder zumindest Duldung ihre politischen Programme nicht realisieren kann. In jedem Fall handelt es sich bei dem Zusammenwirken zwischen den politischen Organen und dem pluralistisch organisierten sozialen Machtssystem der Gesellschaft um ein ziemlich prekäres Gleichgewicht, das stets von neuem zu stabilisieren versucht werden muß. Die Stabilität eines solchen Interessengleichgewichts hängt einerseits ab von der Fähigkeit der Politiker zu erkennen, was sie der Gesellschaft und ihren verschiedenen Interessen jeweils zumuten können bzw. zumuten müssen, zum andern von der Mitwirkung der gesellschaftlichen Gruppen an der politischen Auseinandersetzung selber. In dem Maße, in dem große soziale Machtgruppen bestimmte Entscheidungen, die für die künftige Entwicklung eines Systems wichtig werden könnten, kraft ihrer Vetomacht blockieren, schränken sie die Regierungsfähigkeit eines solchen Systems natürlich ein.

Linke Kritiker haben in den letzten Jahren mit nicht verhohlenem Triumph festgestellt, der Staat der kapitalistischen Industriegesellschaft sei nicht imstande, die von ihm konzipierten Planungen und Programmwürfe auch in die Wirklichkeit umzusetzen. Doch die Vorstellung, die sie zu entlarven hofften, daß nämlich der souveräne Staat der unangefochtene Demiurg des politischen Geschehens der Nation sei, war schon immer falsch. Nur juristisch, nicht aber faktisch ist der Staat in seinen Organen Träger der höchsten Gewalt. Ein Staat jedoch, der seinen politischen Willen durch das komplizierte Zusammenwirken sehr vieler staatlicher und nichtstaatlicher Instanzen bildet, ist in jedem Falle demokratischer als ein Staatsgebilde, das der Gesellschaft autoritär seinen Willen aufzwingt.

Ich will gar nicht leugnen, daß die Interdependenz aller politischen Fragen und auch die weitgehende Abhängigkeit eines politischen Systems wie dem der Bundesrepublik

von den internationalen Konstellationen und Rahmenbedingungen es der Politik keinesfalls leichter machen, bestimmte notwendige Zielsetzungen auch zu erreichen. Im übrigen gibt es ja auch einigen Grund, daran zu zweifeln, daß der Staat, sofern er eine konsequente Politik durchsetzen könnte, damit auch unbedingt immer Gutes schaffen würde. Die Mitwirkung der Gesellschaft an den politischen Entscheidungen ist insofern ein notwendiges Element der Kontrolle staatlicher Macht, auch wenn die Ergebnisse einer politischen Planung am Ende kaum mehr den oft weittragenden Entwürfen entsprechen, die am Anfang des politischen Prozesses konzipiert worden sind.

Ich habe insgesamt nicht den Eindruck, daß wir zu den Ländern gehören, von denen man sagen könnte, daß sie unregierbar geworden

Wird der Staat überfordert?

Nach einer geläufigen Definition bezeichnet man die moderne Entwicklung vom liberalen Rechtsstaat zum leistungsgewährenden Sozialstaat als die Entwicklung vom „Staat als Ordnungsgaranten zum Leistungsträger“. Ich glaube nicht, daß es eine einfache Rückkehr zur alten liberalen Idee des Staates als Ordnungsgaranten geben kann, aber möglicherweise ist das Pendel schon zu stark in die andere Richtung ausgeschwungen, so daß eine gewisse Korrektur durchaus hilfreich wäre. Die Gesellschaft ist offensichtlich immer weniger bereit, Selbsthilfe zu leisten. Aufgereiht in ihren massiven Interessenformationen bombardiert sie den Staat mit ihren konkurrierenden Ansprüchen, ohne daß dieser in der Lage wäre, aus souveräner Vollmacht heraus seine verbindlichen Entscheidungen zu treffen. Die wachsende Zahl der von der Gesellschaft an den Staat herangetragenen Aufgaben stärkt nicht nur die Macht der Bürokratie, sondern weckt auch in dem Bürger das Gefühl, daß seine ureigensten Angelegenheiten weder bei den Politikern der Parteien, noch bei der Staatsverwaltung in den besten Händen sind. Haben wir in den letzten Jahren nicht oft genug erfahren, daß die staatlichen Programme, die als Reformen initiiert wurden, die Probleme eher vermehrten, anstatt sie zu vermindern? Gibt es nicht vielleicht ein Zuviel an immer neuen Programmierungen und Zielsetzungen in unserer Politik, wobei solche Programme vielfach nur das Ergebnis von fehlgelaufenen Programmen sind, deren disparate Folgen man nicht deutlich genug gesehen

seien. Wir teilen gewiß die Bedingungen der Komplexität, die auch andere demokratische Systeme vorfinden. Doch ist es uns im Laufe unserer Entwicklung seit 1949 aufgrund einer Reihe von äußeren Bedingungen und Grundeinstellungen gelungen, mit diesen schwierigen und komplexen Problemen relativ gut fertig zu werden. Dazu gehört nicht zuletzt die am Ende immer wieder bewährte Partnerschaft zwischen den beiden großen Machtgruppen, den Unternehmern einerseits und den Gewerkschaften andererseits. Nach meinem Dafürhalten liegt die Hauptschwierigkeit der heutigen Politik demokratischer Industriegesellschaften darin, daß dem Staat von allen Seiten zu viel abverlangt wird, ohne daß er die Mittel und Möglichkeiten besäße, den an ihn gestellten Erwartungen zu entsprechen.

hatte? Der moderne demokratische Staat steht in der Tat unter einem enormen Forderungsdruck, der von allen Seiten auf ihn ausgeübt wird, doch je mehr er diesem Begehren nachgibt und dafür die entsprechenden Einrichtungen zu schaffen versucht, desto stärker wächst offensichtlich das Unbehagen über diese Entwicklung, nicht zuletzt bei den Bürgern, die sich oft als bloßes Objekt staatlicher Strategien vorkommen und mißachtet fühlen.

Von dieser eher problematischen Tendenz zur Zielprogrammierung ist keine unserer maßgeblichen politischen Parteien auszunehmen. Werden wir von terroristischen Akten heimgesucht, so muß möglichst demonstrativ am Rechtsstaat herumkuriert werden, um eine größere Effizienz zu gewährleisten; wachsen uns die Gesundheitskosten über den Kopf, so versucht man sie an allen Ecken und Enden zu dämpfen, ohne jedoch das wirksamste Mittel in Anspruch zu nehmen, nämlich die Einführung einer Selbstbeteiligung, weil diese ein politisches Tabu ist. Ganz schwierig ist offenbar die Bewältigung jener Herausforderungen, die durch die Umweltproblematik an unser politisches System gestellt werden, weil die darüber geführte Diskussion nicht ganz ohne Grund den Eindruck erweckt, als ginge es hier um Leben und Tod einer Gesellschaft, ja einer ganzen Welt.

Es liegt auf der Hand, daß, wo solche dramatischen Perspektiven die Diskussion bestimmen, jede politische Regelung solcher Fragen schwieriger wird. Das können wir ganz deut-

lich an der Härte und Unerbittlichkeit der Auseinandersetzung in der Kernenergie studieren. Probleme dieser Art werden in Zukunft sicherlich nicht geringer; ihre politische Bewältigung dürfte eher schwieriger werden. Auch wenn wir heute noch feststellen können, daß im politischen System der Bundesrepublik trotz aller Unzulänglichkeiten und trotz innerer Auseinandersetzungen eine pragmatische Linie des Interessenausgleichs immer wieder hat gefunden werden können, so ist es doch keineswegs sicher, daß dies mit der gleichen Automatik auch in Zukunft geschehen kann. In diesem Zusammenhang spielen natürlich auch die geistigen Einstellungen eine Rolle. Je entschiedener bestimmte tonangebende Gruppen ihre Positionen für unverzichtbar halten, desto schwieriger wird der politische Ausgleich.

Zusammenfassend möchte ich sagen, daß ich die Herausforderungen, vor die sich unsere

heutige demokratische Ordnung gestellt sieht, im Prinzip für überwindbar halte und daß gerade unsere eigene politische Situation in der Bundesrepublik ein Beispiel dafür ist, daß es gelingen kann, freiheitliche Gesellschaftsordnungen lebensfähig zu erhalten, wenn man sich der Gefahren genügend bewußt ist, die in der gegenwärtigen Lage drohen. Soviel ist immerhin klar: Die Faszination, die vom Beispiel der sozialistischen Länder auf die westlichen Gesellschaften ausgeht, ist denkbar gering. Zwar finden wir gerade in unseren westlichen Ordnungen viele Individuen und Gruppen wie auch politische Parteien, die mit der gegenwärtigen Verfassung unserer westlichen Systeme alles andere als zufrieden sind, weil sie sie nicht für gerecht und für demokratisch genug halten, aber nur ganz wenige, die so denken, propagieren gleichzeitig die Übernahme eines kommunistischen Systems sowjetischen oder chinesischen Musters.

Die Demokratie im Spannungsfeld zweier „Kulturen“

Ich sehe allerdings eine nicht geringe Gefahr für die Zukunft unseres Gemeinwesens in der Verbreitung von geistigen Einstellungen vor allem in der jungen Generation, die unsere Gesellschaftsordnung und ihre politische Verfassung grundsätzlich kritisch zu betrachten geneigt ist und mehr oder weniger offen die Auffassung vertritt, daß mit dieser deutschen Demokratie alles andere als ein Staat zu machen sei. Zwar ist die Zahl derjenigen, die in unserem System zu offenen Gegnern dieser Ordnung geworden sind oder sich so erklären, relativ gering; zwar haben radikale politische Gruppierungen nie eine einigermaßen ernsthafte Chance gehabt (mit Ausnahme der NPD im Jahre 1969), in das etablierte Drei-Parteien-System der deutschen Politik einzudringen, doch mache ich die bei vielen Intellektuellen verbreitete negative und kritische Einstellung gegenüber dem Staat der Bundesrepublik auch mitverantwortlich für das starke politische Unbehagen, das sich in unserem Lande weit über die Intellektuellenzirkel hinaus breitgemacht hat. Auch wenn es, wie ich in meinem Buch über „Das Elend unserer Intellektuellen“ zu zeigen versucht habe, den linken Theoretikern alles andere als gelungen ist, Einbrüche in das wirtschaftliche und soziale Struktursystem dieses Landes zu erzielen, so darf man doch ihre geistige Wirkung nicht geringerschätzen, denn sie haben zu einer Verunsicherung und Verunklarung unseres politischen Bewußtseins ge-

führt, die, wie wir aus inneren Kämpfen in der SPD und FDP wissen, bis weit in die etablierten Parteien hineinreicht.

Die Frage, ob unsere Demokratie überfordert ist, entscheidet sich nach meinem Dafürhalten nicht allein an der Schwere der Probleme, mit denen die demokratischen Staaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts konfrontiert werden, sondern in noch höherem Grade an unserer Fähigkeit, die Probleme richtig zu erkennen und angemessen auf sie zu reagieren. Es kommt also letzten Endes weniger auf den Problemdruck als auf unsere geistigen Einstellungen und unsere sozialen Verhaltensmuster an. Ich meine, daß die These zutrifft, derzufolge die westlichen Industriegesellschaften in einen umfassenden kulturellen Wandlungsprozeß hineingezogen worden sind, der in idealtypischer Sicht zur Herausbildung von zwei Kulturen, d. h. von zwei gegensätzlichen Grundeinstellungen und Verhaltensmustern geführt hat, die heute in einem das kulturelle Gleichgewicht unserer Gesellschaften bedrohenden Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die rationalisierte Welt der Arbeit, Technik und Wissenschaft, auf der die Produktivität und Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaftsordnung beruht, sieht sich in zunehmendem Maße Verhaltensmustern und geistigen Einstellungen konfrontiert, die den bürgerlich-rationalen Werten der kapitalistischen Gesellschaft und der mit ihr verbunde-

nen puritanischen Ethik widersprechen. Der amerikanische Soziologe Daniel Bell hat in seinem Buch über „Die Zukunft der westlichen Welt“ von einem „hedonistischen Durchbruch“ gesprochen, der in den letzten Jahren erfolgt sei. Er vertritt die Auffassung, der Bereich der Kultur im engeren Sinne sei, stärker als die Technologie, zur bestimmenden dynamischen Kraft unserer jüngsten Entwicklung geworden. In der kulturellen Sphäre rangiert, wie wir am Verhalten vor allem der jüngeren Generation überall beobachten können, die Idee einer möglichst ungehemmten Selbstverwirklichung des Menschen an erster Stelle.

Das neue Lebensgefühl, das sich überall anmeldet, sei es im Verlangen nach mehr Emanzipation, sei es in der Forderung nach dem Abbau aller Beschränkungen der geistigen und körperlichen Bewegungsfreiheit des Individuums, bleibt unter den gegebenen Verhältnissen jedoch meist unbefriedigt. Darum fühlen sich so viele Menschen, ungeachtet des Wohlstands, an dem sie partizipieren, frustriert und begehren nach neuen Lebensformen, die Erfüllung und Befriedigung gewähren und Sinn vermitteln. Die Bewußtseinslage der Menschen unserer industriellen Zivilisation ist erkennbar im Wandel begriffen; ihre Bereitschaft, sich abzufinden, Realitäten anzuerkennen, sich ins Unvermeidliche, weil Notwendige zu fügen, nimmt ab.

Aus dem gleichen Grunde werden die öffentlichen Institutionen mit Ansprüchen konfrontiert, die in ihrer Summe tatsächlich auf eine Überforderung des Systems hinauslaufen. Der Sozialstaat droht unter der Last solcher Ansprüche zusammenzubrechen, andererseits können die Parlamente und Regierungen das neue Lebensgefühl nicht gut ignorieren und suchen tastend nach Wegen, wie sie ihm gerecht werden können. Da jedoch die Dynamik und die Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft von Einstellungen und Verhaltensweisen abhängig sind, die dem neuen Lebensgefühl eher zuwider sind, nämlich von Einsatz, Leistungswillen, Verantwortungsfreudigkeit etc., gelingt den Politikern dieses Unterfangen mehr schlecht als recht. Die Folge ist ein allgemeines Unbehagen, sowohl bei vielen Bürgern, weil der Staat die Fülle der an ihn herangetragenen Ansprüche schlechterdings nicht befriedigen kann, als auch bei den Regierenden, weil sie sich irgendwie durchzuvieren müssen, da sie selbst ihrer Maßstäbe nicht mehr sicher sind. Daß ein eher linker Sozialdemokrat wie Erhard Eppler sich mit guten Argumenten als der wahre Konservative ausgeben kann, ist dafür ein Indiz.

So ist das Problem der Überforderung unserer Demokratie in seiner umfassendsten Form ein kulturelles, d. h. ein geistiges und moralisches Problem. Es kann nicht einfach dadurch gelöst werden, daß wir die neuen Einstellungen und die aus ihnen resultierenden Ansprüche einfach verwerfen und statt dessen die alten Werte des Bürgertums und das Puritanismus hochhalten, sondern wir müssen daran arbeiten, die gestörte Balance zwischen den beiden Kulturen auf einer neuen Stufe unserer Entwicklung wieder herzustellen. Nach meinem Urteil geht es in der geistigen Situation von heute darum, dem schrankenlosen Hedonismus und dem mit ihm verbundenen sozialen Utopismus entgegenzutreten und sie wieder auf jenes Maß zurückzuschrauben, das mit der Lebensfähigkeit einer freien Industriegesellschaft verträglich erscheint. Doch dies kann nicht geschehen ohne das Bewußtsein davon, daß der hedonistische Durchbruch und die mit ihm zusammenhängende Störung unseres kulturellen Gleichgewichts in der vorausgehenden Einseitigkeit einer Entwicklung begründet war, die sich zu rücksichtslos dem materiellen Wachstum und einer materialistischen Grundeinstellung verschrieb und die humanen Kosten einer solchen Entwicklung allzu gering achtete.

Die Antwort auf die das System potentiell gefährdende Überlastung der demokratischen Institutionen kann also nicht darin liegen, dem ohnehin immer übermächtiger werdenden und zugleich so hilflos wirkenden Moloch Staat noch mehr als bisher zuzumuten, sie muß langfristig in einer geistigen und sozialen Erneuerung unseres Bewußtseins gesucht werden. Es gilt, solidarische Verantwortung zu stärken, an einem neuen Konsensus zu arbeiten, der ein politisches System zu tragen vermag, das Freiheit zur Selbstverwirklichung ermöglicht, doch so — mit Kant zu sprechen —, daß die Freiheit jedes anderen daneben zu bestehen vermag.

Die Aufgabe, die uns gestellt ist, ist also im letzten und eigentlichen eine geistige und moralische. Es hängt von unseren Einsichten, von unserer Fähigkeit zur Vernunft und natürlich von unserem Willen ab, ob wir sie zu bewältigen vermögen. Die Politiker allein, gleich welcher Richtung, wären damit überfordert. Sie bleiben es auch in Zukunft, sofern es den Menschen in unserer Gesellschaft nicht gelingt, von neuem einen tragfähigen Konsensus über unsere Grundwerte zu entwickeln. Daran zu arbeiten, ohne den Blick für das Wirkliche wie für das Mögliche zu verlieren, ist unser aller Bürgerpflicht.

Rentenversicherung – Krise ohne Ende?

I. Zur Einleitung: Gesellschaftspolitische Bedeutung der Rentenversicherung

Ein Schwerpunktthema der innenpolitischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik war und ist seit Anfang 1975 die Diskussion um die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie trug zum Rücktritt des Ministers für Arbeit- und Sozialordnung bei und endete — vorläufig — in einem Gesetzespaket, daß insbesondere den Rentnern einschneidende Leistungskürzungen beschert.

Mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz und dem Gesetz zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, die am 30. Juni dieses Jahres im Bundesgesetzblatt verkündet und am 1. Juli wirksam wurden, soll die defizitäre Finanzentwicklung bis 1980 aufgefangen werden. Unstreitig ist, daß langfristige Probleme auch nach 1980 eine erneute Diskussion in der Rentenversicherung auslösen werden und eine weitere Änderung des Rentenrechts erforderlich machen. Aber bereits jetzt melden sich kritische Stimmen, die die bis 1980 erhoffte Ruhe um die Rentenversicherung als unwahrscheinlich erscheinen lassen, vor allem weil die wirtschaftlichen Annahmen, die den Sanierungsmaßnahmen zugrunde gelegt wurden, bereits heute als unrealistisch angesehen werden. Knapp zehn Wochen nach Inkrafttreten der Gesetze hat das Bundeskabinett am 14. September eine „Nachbesserung“ nachgereicht. Nun „lebt“ die Rentenversicherung wesentlich vom Vertrauen der Rentner und Versicherten in den Bestand des Generationenvertrages, wonach die heutigen Erwerbstätigen Beiträge zahlen in der Hoffnung, dann, wenn sie selbst aus dem Erwerbsleben ausscheiden, eine gesicherte und angemessene Altersversorgung zu erhalten. Wird dieses Vertrauen zerstört und die Altersversorgung einer ständigen, „willkürlichen“ Änderung unterworfen, muß der Generationenvertrag langfristig in Gefahr geraten. Die ersten Meldungen von privaten Lebensversicherungen über den rapiden Anstieg von Vertragsabschlüssen signalisieren die bereits eingetretene Verunsicherung.

Neben dem Bestreben, die Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft teilhaben zu lassen, war es ein Hauptanliegen

der Rentenreform von 1957, auf die das heutige System der gesetzlichen Rentenversicherung in seinen Grundzügen zurückzuführen ist, die Altersversorgung von der „Willkür“ bzw. der „Gnade“ der jeweiligen Regierung unabhängig zu machen. Dies wurde erreicht durch die Einführung der „bruttolohnbezoge-

INHALT

- I. Zur Einleitung: Gesellschaftspolitische Bedeutung der Rentenversicherung
- II. Ordnungselemente der Rentenversicherung
- III. Aufgaben, Umfang und Finanzierung der Rentenversicherung
Aufgaben der Rentenversicherung und Anzahl der Rentenbezieher
Die Höhe der einzelnen Renten
Ausgabenvolumen und Finanzierung der Renten
- IV. Ausmaß und Ursache der aktuellen Krise in der Rentenversicherung
- V. Die angebotenen Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung der aktuellen Krise
- VI. Zukünftige Probleme in der Rentenversicherung
Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung
Auswirkungen struktureller Veränderungen
Anforderungen an eine zukünftige Rentenpolitik
- VII. Besteuerung der Renten — ordnungskonforme Maßnahme zur Lösung der langfristigen Probleme?

nen dynamischen Rente als Lohnersatzfunktion“. Danach sollen die Renten der Bruttolohnentwicklung der Arbeitnehmer dynamisch angepaßt werden. Ginge es nach Wilfried Schreiber, einem geistigen Vater dieser Rentenreform, dann würde diese Anpassung der Renten „automatisch“ erfolgen¹⁾. Dage-

¹⁾ Vgl. Wilfried Schreiber, Um die soziale Sicherheit; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/73; J. Heinz Müller, Zwanzig Jahre dynamische Rente. Eine Bilanz mit aktuellem Bezug, in: Herder Korrespondenz, 4/77, S. 178.

gen hatte der Gesetzgeber sich 1957 vorbehalten, die Rentenanpassung jährlich selbst vornehmen zu können. Allerdings ist bis heute eine Abweichung von der Bruttolohnentwicklung nicht erfolgt.

Die Rentenreform von 1957 und damit das heutige System der Rentenversicherung war und ist mehr als eine technisch-organisatorische Angelegenheit zur Absicherung von Lebensrisiken, die durch das Alter auftreten. Sie ist der ordnungspolitische Ausdruck eines freiheitlichen Rechts- und Sozialstaates, in dem die Freiheit und Würde auch des alten Menschen materiell abgesichert und ihm ein rechtlicher, durch eigene Leistung erworbener Anspruch auf eine angemessene, dem Lebensstandard der Gesellschaft entsprechende Altersversorgung zuerkannt wird.

Daß dieses nicht selbstverständlich ist, zeigt ein Blick auf die geschichtliche Entwicklung. Als vor rund 100 Jahren in Deutschland die Einführung einer gesetzlichen Altersversorgung gefordert wurde, sollte eine geringfügige Rente vor allem zur „Entlastung der kommunalen Armenfürsorge“ beitragen²⁾. Praktisch hatte sich bis zum Zweiten Weltkrieg an dem Charakter der Sicherung des bloßen Existenzminimums kaum etwas geändert. Aber auch in Staaten mit anderen ordnungspolitischen Leitbildern, wie z. B. der DDR, wird an der Behandlung der alten, aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Menschen ein Menschenbild deutlich, das — marxistisch geprägt — ausschließlich auf den im Produktionsprozeß stehenden Menschen ausgerichtet ist. So werden vergleichsweise niedrige Renten gezahlt, die an der wirtschaftlichen Entwicklung nicht in vollem Umfang teilhaben. 1972 erreichte die durchschnittliche Altersrente in der DDR mit 190 Mark nur 42 v. H. der Durchschnittsrenten in der Bundesrepublik³⁾. In diesem Verständnis dürfen dann Rentner auch aus der DDR ausreisen, weil sie für die Gesellschaft nicht mehr „verwertbar“ sind.

II. Ordnungselemente der Rentenversicherung

Die Rentenversicherung enthält ebenso wie der gesamte Leistungsbereich der sozialen Sicherung mehrere idealtypische Maximen, z. B.: *Das Versicherungs-, Versorgungs- und*

²⁾ Gerhard W. Brück, *Allgemeine Sozialpolitik*, Köln 1976, S. 128.

³⁾ Vgl. *Materialien zur Lage der Nation 1974*, hrsg. v. Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Berlin 1974, S. 454 f.

Angesichts der großen Bedeutung, die die Altersversorgung nicht nur für die rd. 11 Mio. Rentner, sondern auch für die rd. 27 Mio. Versicherten als Beitragszahler einnimmt, ist es kein Wunder, daß in einer parlamentarischen Demokratie, in der die Parteien dem Zwang zur Stimmenmaximierung unterworfen sind, auf diesem Felde politisch gerungen wird. Aus der Sicht der Rentenversicherung sind damit zwei Aspekte verbunden: In Zeiten, in denen die wirtschaftliche Entwicklung Finanzierungsspielräume ermöglicht, werden diese von den Parteien gerne in der Form der Verbesserung der sozialen Leistungen weitergegeben. Als Beispiel sei hier auf die Rentenreform 1972 — einem Jahr mit Bundestagswahlen — verwiesen. Gerät die Rentenversicherung aber in eine finanzielle Krise, wie es seit Anfang 1975 abzusehen war, dann werden notwendige Leistungseinschränkungen auf die lange Bank geschoben, in der Hoffnung, die nächsten Bundestagswahlen heil zu überstehen; auch wenn — wie die Bundesregierung es 1976 in Kauf genommen hat — die Probleme sich dadurch erheblich verschärfen.

Unabhängig von diesen in einer parlamentarischen Demokratie strukturell angelegten Bedingungen stellt sich aber die Frage, welche finanziellen und sonstigen Probleme auf die Rentenversicherung zukommen und welche ordnungspolitisch akzeptablen Lösungen sich zur Bewältigung dieser Probleme anbieten.

Methodisch soll deshalb im folgenden zunächst das ordnungspolitische Leitbild mit den sich daraus ergebenden Prinzipien dargestellt werden. Der Skizzierung der Aufgaben und Leistungen der Rentenversicherung folgt eine Analyse der Ursachen und parlamentarischen Lösungsangebote zur aktuellen Krise. Zukünftige Probleme in der Rentenversicherung aber erfordern weitere langfristig angelegte Maßnahmen.

*Fürsorgeprinzip, die man auch unter Kausal- und Findprinzip klassifizieren kann*⁴⁾.

Bei dem Aufbau einer leistungsfähigen sozialen Alterssicherung, die das Ziel hat, die Arbeitnehmer beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor dem sozialen Abstieg und einer damit verbundenen Deklassierung zu be-

⁴⁾ Vgl. G. W. Brück, a. a. O., S. 49 ff.

wahren und eine ihrer Lebensleistung entsprechende Rente zu gewährleisten, fanden entsprechend dieser Zielsetzung insbesondere am *Kausalprinzip* orientierte Elemente Eingang in das Leistungsrecht.

Wesentliche Ordnungs-elemente unserer Alterssicherung, die diese Zielsetzung realisieren sollen, sind:

- Beitragsgerechtigkeit
- Bruttolohnbezogenheit
- Bewertung als Lohnersatz
- Organisation nach dem Selbstverwaltungsprinzip
- Finanzierung im Umlageverfahren.

Durch die Verankerung persönlicher Faktoren, wie persönliche Bemessungsgrundlage und anrechnungsfähige Versicherungsjahre⁶⁾ in der Rentenformel, wurde das *Prinzip der Beitragsgerechtigkeit* zum wesentlichen Element unserer Alterssicherung gemacht.

Anzahl und Höhe der in der Vergangenheit geleisteten Beiträge bestimmen damit wesentlich die spätere Rente. Nach diesem Prinzip der Versicherung erfolgt die Leistungszumessung nach dem Äquivalent von Leistung und Gegenleistung. Nach dem eigenen Leistungsbeitrag wird die Gegenleistung der Sozialversicherung bemessen. Die gesetzliche Rentenversicherung basiert auf dem gesetzlichen Zwang zur Selbstvorsorge. Der Gesetzgeber veranlaßt den einzelnen Arbeitnehmer, sein unetwig anfallendes Lebenseinkommen in angemessener Weise auf alle Lebensphasen umzuschichten (intertemporaler Einkommensausgleich⁶⁾). Dadurch soll gewährleistet werden, daß das Lebensniveau der nicht mehr Erwerbstätigen in einem bestimmten Verhältnis zu demjenigen in ihrer aktiven Lebensphase steht. Die Rente wird zum *Lohnersatz*. Die Rentner sollen wirtschaftlich so gestellt sein, daß sie in ihrem Lebenskreis verbleiben können. Gesellschaftspolitisch soll damit erreicht werden, die alten Menschen als vollwertige Glieder der Gemeinschaft zu erhalten⁷⁾.

Neben dieser im wesentlichen auf dem Kausalprinzip (Höhe der Eigenleistung) beruhenden Leistungszumessung gibt es in der Rentenversicherung auch viele Leistungen, die nicht auf dem Versicherungs-, sondern auf

dem Versorgungsprinzip beruhen. Die Leistung wird hier nicht von einer Vorleistung, sondern von einem sozialen Tatbestand abhängig gemacht. Diese *finale Orientierung* unserer Alterssicherung gibt es z. B. bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten⁸⁾, bei der Anrechnung von Ausfall- und Ersatzzeiten usw. Durch diese finalen Elemente kommt zur intertemporalen eine interpersonale Einkommensverteilungsfunktion der Rentenversicherung⁹⁾ hinzu. Unbestreitbar wurde diese Funktion seit 1969 wesentlich verstärkt. Es sei nur an folgende Maßnahmen, die in dieser Richtung wirken, erinnert: Die Rente nach Mindesteinkommen, die flexible Altersgrenze, die Abschaffung und Rückzahlung des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner. Dazu kamen verschiedene Versuche des damaligen Bundesarbeitsministers Arendt, Sokkelemente¹⁰⁾ in die Rentenversicherung einzuführen. Man muß konstatieren, daß eine Fortsetzung dieser Tendenz unserer Alterssicherung zunehmend den Charakter einer Volksversorgung geben würde. Der Verlust des Versicherungscharakters muß jedoch aufgehalten werden¹¹⁾. Die Lebensplanung jedes einzelnen würde sonst mit Ungewißheit belastet, die für dieses Fundament unserer sozialen Sicherheit langfristig unerträglich wäre¹²⁾. Beitragsbezogenheit und Beitragsgerechtigkeit läßt eine Bescheidung höherer Renten zugunsten niedriger Renten nicht zu¹³⁾. Zudem würde damit auch der Eigentumscharakter von Sozialversicherungsansprüchen ausgehöhlt. Es muß nämlich beachtet werden, daß das Bundesverfassungsgericht (BVG) durch die verfassungsmäßige Garantie des Eigentums nach § 14 GG auch Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungsträgern geschützt sieht¹⁴⁾. Mit der gleichen Begründung muß auch weiterhin auf der *Bruttolohnbezo-*

⁶⁾ Wegen der beitragsfreien Zurechnung der Zeit bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres vgl. Abschnitt III.

⁷⁾ Vgl. W. Schmähl, Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung, Vortrag vor dem Verein für Sozialpolitik, Augsburg 1976.

⁸⁾ Vgl. Pläne zur Rentennivellierung nehmen Gestalt an, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. 10. 1975.

⁹⁾ Vgl. Abschnitt III dieser Arbeit.

¹⁰⁾ Gerd Muhr bei der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik zum 20. RAG vom 23.—25. 3. 1977 in Bonn.

¹¹⁾ W. Schreiber, Die deutsche Sozialversicherung im Lichte der Gegenwart, in: Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971, S. 55 ff.

¹²⁾ Vgl. BSG 9, S. 127; BVerfG, S. 94, ebenso: Prof. W. Bogs, Rechtsprinzipien sozialer Sicherung, hrsg. vom Institut für Rechtspolitik und Arbeitsrecht e. V., 5. Folge, Heft 6.

⁵⁾ Vgl. Abschnitt III dieses Aufsatzes.

⁶⁾ H. Allekotte, Auf dem Weg zur Volksversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 7/1977, S. 242 ff.

⁷⁾ Vgl. W. Albers, Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik, Göttingen 1976.

genheit der Renten bestanden werden. Entsprechende Pläne, die Sozialversicherungsrenten nettolohnbezogen anzupassen, verletzen das Äquivalenzprinzip, denn der Zusammenhang zwischen Beitrag und Rente würde zerrissen, weil die Beiträge im Erwerbsleben ja nicht vom Netto-, sondern vom Bruttolohn erhoben werden.

Diese Konstanz der Versicherungsbedingungen ist ebenso ein Erfordernis für die *Stabilität des Generationenvertrages*, denn die Erwerbstätigen, die mit ihren Beiträgen die Renten finanzieren, müssen wissen, welche Renten sie später selbst zu erwarten haben. Dieses Umlageverfahren über die Beiträge der Erwerbstätigen (ergänzt durch Bundeszuschüsse) hat sich erst nach und nach herausgebildet.

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland sind folgende drei Verfahren zur Deckung der Rentenfinanzen angewandt worden¹⁵⁾:

- Anwartschafts- bzw. Kapitaldeckungsverfahren
- Abschnittsdeckungsverfahren
- Umlageverfahren.

Bis zum Jahre 1957 war die Rentenversicherung auf das *Anwartschaftsdeckungsverfahren* aufgebaut. Die zufließenden Beiträge wurden thesauriert (angehäuft), um damit alle künftigen Versicherungsleistungen finanzieren zu können. Dieser Finanzierungsmodus verlangte sehr hohe Rücklagenbildung. Volkswirtschaftlich war dies jedoch wegen der damit verbundenen Kaufkraftabschöpfung widersinnig. Die Finanzierung der schnell wachsenden Versicherungsfälle war zudem nicht mehr durch eine permanente Vermögensaufstockung möglich. Dies war nicht zuletzt der Grund, bei der Rentenreform von 1957 auf das sog. *Abschnittsdeckungsverfahren* überzugehen. Bei dieser Methode war der Beitragssatz so zu wählen, daß die Summe von Beiträgen und Vermögen die Versicherungsleistungen eines Zeitraumes von zehn Jahren abdeckt. Aber auch dieses Verfahren offenbarte sehr rasch wieder den gleichen Mangel wie das Kapitaldeckungsverfahren.

Im Jahre 1969 wurde auch dieses Abschnittsdeckungsverfahren durch das 3. Rentenversicherungsänderungsgesetz zugunsten des derzeit praktizierten *Umlageverfahrens* abgeschafft.

Heute gilt es, diesen Generationenvertrag nicht überzustrapazieren und damit die La-

sten zwischen den Generationen zu sehr zu verschieben. Es gilt z. B. zu bedenken, daß durch die unterschiedliche Höhe der Beitragssätze zur Rentenversicherung sich auch die Quote der Selbstfinanzierung der Rente durch eigene Beiträge ständig ändert. Nach Berechnungen von Heubeck lag diese Quote 1965 bei 6 v. H., wogegen sie 1974 auf 38,8 v. H. gestiegen war¹⁶⁾. Es gilt darauf zu achten, daß der Alterslastquotient¹⁷⁾ (das Verhältnis Erwerbstätige zu Rentnern), der sich in den nächsten Jahren ohnehin durch die demographische Entwicklung¹⁸⁾ verschlechtert, nicht auf Dauer durch andere gesellschaftspolitische Maßnahmen zusätzlich belastet wird.

Die beste Gewähr für die strikte Beachtung der dargestellten ordnungspolitischen Grundlagen¹⁹⁾ unserer Altersversicherung scheint die volle Anwendung des *Selbstverwaltungsprinzips*. Hier gilt es, sich nicht um den formalen Bestand, sondern um die fortlaufende Aushöhlung dieses Prinzips zu sorgen, denn in den letzten Jahren ist eine zunehmende Tendenz feststellbar, die Sozialversicherung immer mehr der Staatsverwaltung anzunähern²⁰⁾.

Ohne Zweifel hängen Funktionsfähigkeit und Effektivität der Selbstverwaltung im wesentlichen vom Verhalten des Staates als Gesetzgeber und Aufsichtsbehörde ab. Stellenweise wird bereits von einer „permanenten Krise“ und von der Ohnmacht der Selbstverwaltung gesprochen, weil sie nur noch „wenig selbst zu verwalten habe“²¹⁾. Der Ursprung der Sozialversicherung beruhte auf dem Gedanken einer staatlich organisierten Selbsthilfe und nicht einer vom Staat selbst durchgeführten

¹⁶⁾ Bei einer jährlich unterstellten Anpassung von 6 v. H.; vgl. G. Heubeck, Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1/77.

¹⁷⁾ Vgl. G. U. Bischoff, Das Rentenniveau, in: Arbeits- und Sozialstatistik, 9/77.

¹⁸⁾ U. Geißler, Krankenkassen werden von sinkender Belastungsquote profitieren, in: Arbeit und Sozialpolitik, 9/77.

¹⁹⁾ W. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955

²⁰⁾ Vgl. W. Doetsch, Staatsverwaltung oder Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 4. Presse-seminar, Würzburg 27./28. 1. 1976; ebenso: G. W. Brück, Die soziale Selbstverwaltung in der Bewährungsprobe, in: Sozialer Fortschritt, 12/73, S. 270 ff.; ebenso: Die Selbstverwaltung verteidigt ihren Gestaltungsraum, in: Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen, 5/74; ebenso: Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Bundestagsdrucksache 7/4244.

²¹⁾ G. A. Friedl, Die Selbstverwaltung demonstriert ihre Ohnmacht, in: Die Zeit, Nr. 49 vom 8. 12. 1972, S. 47.

¹⁵⁾ Vgl. Institut Finanzen und Steuern, Brief 160, Bonn 1976, S. 26 f.

Daseinsvorsorge. Diese Organisationsform der Rentenversicherung besteht so denn auch seit 1889 — den Anfängen der Rentenversicherung. Unterbrochen wurde sie nur durch die nationalsozialistische Regelung 1934. Die heutige Grundlage bildet das Selbstverwaltungsgesetz aus dem Jahre 1951. Diese vom Gesetzgeber zugewiesene eigenverantwortliche Aus-

übung bestimmter Aufgaben darf nicht nur auf dem Papier stehen, sondern muß auch in Zukunft real gegeben sein und ggf. zurückgewonnen werden, denn die langfristige und dauerhafte Sicherung unseres sozialen Leistungsnetzes kann nur durch ihre Entpolitisierung und durch ihre Einbettung in eine kontinuierliche Ordnungspolitik erfolgen²⁵⁾.

III. Aufgaben, Umfang und Finanzierung der Rentenversicherung

Aufgaben der Rentenversicherung und Anzahl der Rentenbezieher

Aufgaben und Leistungen der Rentenversicherung haben in ihrer Entwicklung vielfältige und tiefgreifende Änderungen und eine stetige Anpassung an die sich wandelnden Strukturen von Wirtschaft und Gesellschaft erfahren. Die heutige Gestalt ist das Ergebnis einer über 80jährigen Geschichte, die 1889 mit dem Gesetz über die Invaliditäts- und Alterssicherung begann.

Die organisatorische Struktur der sozialen Alterssicherung gliedert sich in der Bundesrepublik in verschiedene Bereiche auf: Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftliche Rentenversicherung, Rentenversicherung der Handwerker, Rentenversicherung der Landwirte, Alterssicherung der freien Berufe, Beamtenversorgung und nicht zuletzt ein vielfältiger Bereich zusätzlicher Altersversorgungseinrichtungen (Betriebsrenten, Zusatzrente im öffentlichen Dienst etc.)²⁶⁾.

Der Aufgabenkatalog der gesetzlichen Rentenversicherung, auf welche die folgenden Darstellungen sich im wesentlichen beschränken, ist im 4. Buch der Reichsversicherungsordnung (RVO §§ 1226-1437) für die Arbeiterrentenversicherung und im Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) für die Rentenversicherung der Angestellten fixiert. Nach diesen gesetzlichen Grundlagen sind als Aufgaben der Rentenversicherung folgende Punkte zu nennen²⁴⁾:

— Sie hat Rente zu zahlen, wenn der Beruf aus Krankheitsgründen nicht mehr ausgeübt werden kann, wenn beim Erreichen bestimmter Altersgrenzen der Ruhestand eintritt.

²⁴⁾ Vgl. Ph. Herder-Dorneich, Die soziale Sicherung vor einer Zerreißprobe, in: Handelsblatt vom 5. 5. 1976; ebenso: B. Molitor, Der Weg aus der Misere, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1/1977.

²⁵⁾ Vgl. Schewe, Nordhorn u. a., Übersicht über die soziale Sicherung, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1975.

²⁶⁾ Vgl. BfA-Broschüre: Die Angestelltenversicherung in ihrer Nähe, Berlin 1976.

— Die Rentenversicherung zahlt Renten an Hinterbliebene von verstorbenen Versicherten (Witwen- und Waisenrente).

— Die Rentenversicherung führt Gesundheitsmaßnahmen durch, wenn die Berufsfähigkeit durch Krankheit gefährdet ist, und veranlaßt berufsfördernde Maßnahmen, wenn die Erwerbsmöglichkeiten im bisherigen Beruf aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt sind.

— Sie gibt Aufklärung und Auskunft an Versicherte und Rentner, durch welche Beiträge die verschiedenen Ansprüche erworben und wie sie realisiert werden können.

— Sie übernimmt die Beitragszahlungen für die Krankenversicherung der Rentner.

Die gesellschaftliche Bedeutung dieser Leistungen als das Fundament unserer sozialen Sicherheit wird schlaglichtartig deutlich, wenn im folgenden dargestellt wird, wieviel Personen diese Leistungen in Anspruch nehmen und welche finanziellen Mittel dafür aufgewendet werden.

Die Gesamtzahl der laufenden Renten belief sich nach Darstellung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA)²⁵⁾ in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung im Januar 1977 auf 11,463 Millionen Renten²⁶⁾ (8,144 Mio. in der Arbeiter- und 3,319 Mio. Angestelltenversicherung).

Diese Gesamtzahl der Renten setzt sich im wesentlichen aus folgenden Rentenarten zusammen²⁷⁾:

²⁵⁾ Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Presseseminar am 27./28. 1. 1977 in Berlin, Referat von Direktor H. Kaltenbach, Sozialpolitische Daten der Rentenversicherung; im folgenden zitiert als: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), Presseseminar 1977, Referat Kaltenbach.

²⁶⁾ Einschließlich Rentenversicherung der Handwerker, Seekasse und Auslandszahlungen.

²⁷⁾ Quelle: Deutscher Bundestag, Rentenanpassungsbericht 1977, Drucksache 8/119; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Geschäftsbericht 1976.

— 0,274 Millionen Berufsunfähigkeitsrenten²⁸⁾

— 6,834 Millionen Erwerbsunfähigkeitsrenten²⁹⁾ und Altersruhegelder³⁰⁾

— 3,481 Millionen Witwenrenten³¹⁾

— 0,510 Millionen Waisenrenten

Der Aussagewert dieser Darstellung der Rentenfälle wäre begrenzt, wenn nicht zusätzlich dargestellt würde, welcher Anteil der Gesamtbevölkerung überwiegend von einer Rente lebt.

Im Mai 1976 lebten 11,3 Millionen Bundesbürger, und zwar 4,9 Mio. (16,8 v. H.) der männlichen und 6,4 Mio. (19,9 v. H.) der weiblichen Bevölkerung, überwiegend von der Rente³²⁾.

Wie die Tabelle 1 zeigt, bestritten zum Zeitpunkt dieser Befragung fast 50 v. H. (49,6 v. H.) in der Bevölkerungsgruppe der 60-65jährigen ihren Lebensunterhalt überwiegend von der Rente. In der Bevölkerungsgruppe der über 65jährigen lebten fast 83 v. H. (82,7 v. H.) dieser Bevölkerungsgruppe überwiegend von der Rente. Diese Zahlen belegen in eindrucksvoller

²⁸⁾ Rente wegen Berufsunfähigkeit erhält, wer berufsunfähig ist und die kleine Wartezeit (eine anrechnungsfähige Versicherungszeit von 60 Monaten) erfüllt hat. Berufsunfähig ist der Versicherte, dessen Erwerbsfähigkeit infolge von Krankheit auf weniger als die Hälfte eines gesunden Versicherten mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Fähigkeiten herabgesunken ist.

²⁹⁾ Rente wegen Erwerbsunfähigkeit erhält, wer erwerbsunfähig ist und die kleine Wartezeit erfüllt hat. Erwerbsunfähig ist, wer infolge von Krankheit auf nicht absehbare Zeit eine Erwerbstätigkeit nicht mehr ausüben oder nur geringfügige Einkünfte erzielen kann.

³⁰⁾ Altersruhegeld wird unabhängig vom Gesundheitszustand gewährt, wenn der Versicherte ein bestimmtes Lebensalter erreicht und die große Wartezeit erfüllt hat. Mit dem 60. Lebensjahr erhalten Frauen das Altersruhegeld, wenn sie in den letzten 20 Jahren überwiegend Pflichtbeiträge gezahlt haben (mindestens 121). Ferner erhalten mit dem 60. Lebensjahr Frauen und Männer das Altersruhegeld, wenn sie mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten eineinhalb Jahre arbeitslos waren. Mit dem 62. Lebensjahr erhalten Schwerbehinderte, Berufsunfähige oder Erwerbsunfähige das Altersruhegeld, wenn sie mindestens 35 Versicherungsjahre haben. Mit dem 63. Lebensjahr erhält das Altersruhegeld, wer 35 Versicherungsjahre hat (sogenanntes flexibles Altersruhegeld).

³¹⁾ Die Witwe erhält Rente ohne Rücksicht auf Alter, Erwerbsfähigkeit oder Bedürftigkeit. Auch auf die Dauer der Ehe kommt es nicht an. Die Rente fällt allerdings weg, wenn die Witwe wieder heiratet. Als Abfindung wird dann die fünfjährige Jahresrente gezahlt (vgl. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte: Unsere Sozialversicherung, Berlin 1975).

³²⁾ Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Wirtschaft und Statistik, 7/77, S. 477 ff.

Tabelle 1:

Personen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Rente (Ergebnisse durch Mikrozensus Mai 1976)		
Alter	Anzahl (in 1 000)	Anteil an der Wohnbevölkerung in v. H.
unter 40	1 012	2,9 v. H.
40 bis 60	1 102	7,6 v. H.
60 bis 65	1 662	49,6 v. H.
65 und mehr	7 564	82,7 v. H.
insgesamt:	11 341	18,4 v. H.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus Mai 1976

ler Weise, daß die gesetzliche Rentenversicherung für den weitaus größten Teil unserer älteren Mitbürger das wichtigste Fundament ihrer finanziellen Sicherung im Alter darstellt.

Die Höhe der einzelnen Renten

Aus dem neuesten Renten Anpassungsbericht der Bundesregierung ergibt sich über die Höhe der einzelnen Renten folgendes Bild³³⁾:

Tabelle 2:

Rentenart	Durchschnittliche Höhe der laufenden Renten der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung am 1. Juli 1976	
	ArV	AnV
Berufsunfähigkeitsrente	283,60	348,40
Erwerbsunfähigkeitsrente	408,20	564,10
Altersruhegeld (65 Jahre)	641,20	1 034,90
Altersruhegeld (an Arbeitslose) (60 Jahre)	953,00	1 240,30
Altersruhegeld (62 Jahre)	1 021,10	1 297,10
Altersruhegeld (63 Jahre)	1 102,80	1 403,50
Versichertenrenten insges.	591,30	933,50
Witwenrenten insgesamt	483,80	694,60
Waisenrenten insgesamt	218,40	237,20

Quelle: Renten Anpassungsbericht 1977, Bundestagsdrucksache 8/119, S. 27.

³³⁾ Zu beachten ist, daß durch das 20. Renten Anpassungsgesetz die Renten zum 1. 7. 1977 um 9,9 v. H. erhöht wurden.

Diese Tabelle zeigt einen erheblichen Unterschied zwischen den einzelnen Rentenarten und auch zwischen der Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Die niedrigsten Renten sind die Berufsunfähigkeitsrenten — die höchsten Renten jeweils die flexiblen Altersruhegelder (63 Jahre). Bei der Arbeiterrentenversicherung ergibt sich für alle Versichertenrenten ein monatlicher Durchschnitt von 591,30 DM und für die Angestelltenversicherung von 933,50 DM. Dieser relativ niedrige Durchschnitt resultiert nicht zuletzt aus den bemerkenswert niedrigen Witwenrenten: In der Arbeiterrentenversicherung (ArV) 483,80 DM und bei der Angestelltenversicherung (AnV) 694,60 DM.

Grundsätzlich berechnet sich die Höhe einer Rente nach der seit 1957 gültigen Rentenformel. Die Faktoren, die nach dieser Rentenformel die Rente bestimmen, sind:

— Die Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre³⁴⁾. Diese Zahl ergibt sich aus der Anzahl der Jahre, für die Beiträge geleistet wurden. Falls die Voraussetzungen für die Anrechenbarkeit gegeben sind, werden zu diesen Beitragszeiten noch Ersatzzeiten (Militärdienst), Ausfallzeiten (z. B. Zeiten der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, der Schul-, Fachschul- oder Hochschulausbildung) und gegebenenfalls eine Zurechnungszeit³⁵⁾ (das sind bei vorzeitigem Eintritt der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit die Jahre bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres) hinzugezählt. All diese Zeiten zusammen ergeben die anrechnungsfähigen Versicherungsjahre.

— Der Prozentsatz der persönlichen Bemessungsgrundlage. Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis der in den einzelnen Versicherungsjahren erzielten Arbeitsentgelte zu dem jeweiligen durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienst aller Versicherten³⁶⁾. Dieses Verhältnis — ausgedrückt in einem Vom-Hundert-Satz — ist die persönliche Rentenbemessungsgrundlage.

Dadurch wird gewährleistet, daß sich die durchschnittliche individuelle Entgeltsituation des Arbeitnehmers während seines gesamten Arbeitslebens maßgebend auf die Höhe der Rente auswirken kann.

— Die allgemeine Bemessungsgrundlage. Dieser Faktor ergibt sich aus dem durchschnittlichen Brutto-Arbeitsentgelt aller Versicherten im Mittel des dreijährigen Zeitraumes vor

dem Eintritt des Versicherungsfalles³⁷⁾. Dadurch sollen bei der Festsetzung der Rente die aktuellen Lohnverhältnisse berücksichtigt werden. Aus dieser Systematik der allgemeinen Bemessungsgrundlage ergibt sich eine starke Abhängigkeit der Renten von der Entwicklung der Durchschnittsentgelte. Beträgt der jährliche Steigerungssatz der Durchschnittsentgelte z. B. 4 v. H., liegt die allgemeine Bemessungsgrundlage bei 88,9 v. H. der jeweiligen Durchschnittsentgelte³⁸⁾. Beträgt dieser Steigerungssatz jeweils 10 v. H., so rutscht die allgemeine Bemessungsgrundlage sogar auf 75,4 v. H. ab. Dementsprechend war das Rentenniveau in den Jahren relativ hoher Lohnsteigerungen sehr niedrig: 1971 : 41,5 v. H., 1973 : 41,6 v. H.³⁹⁾.

— Der Steigerungssatz. Dieser Faktor beläuft sich für jedes anrechnungsfähige Versicherungsjahr bei der Rente wegen Berufsunfähigkeit auf 1,0 v. H., bei der Rente wegen Erwerbsunfähigkeit und bei dem Altersruhegeld auf 1,5 v. H.⁴⁰⁾. Für die Hinterbliebenenrenten gelten die gleichen Steigerungssätze.

Aus diesen 4 Faktoren ergibt sich dann die Formel⁴¹⁾: $VJ \times PB \times AB \times ST$, nach der sich die Jahresrente berechnet⁴²⁾.

Nach dieser Darstellung der Faktoren, die für die Höhe der Rente bestimmend sind, lassen sich auch die unterschiedlichen Rentenhöhen in Tabelle 2 leichter verstehen. Die sehr geringe Höhe der Berufsunfähigkeitsrenten ergibt sich aus dem geringen Steigerungssatz (1,0 v. H. statt 1,5 v. H.) und aus den meist geringen Versicherungsjahren, weil vom Zeitpunkt der Berufsunfähigkeit nur die Zeiten bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres hinzugerechnet werden. Auch der Rentenanpassungsbericht 1977⁴³⁾ bestätigt dies. Danach lag die durchschnittliche Anzahl der anrech-

³⁷⁾ § 1255 Abs. 2 RVO, § 32 Abs. 2 AVG; dieser Berechnungsmodus wurde mit dem 20. RAG, das am 1. 7. 1977 in Kraft trat, um 1 Jahr verkürzt (teilaktualisiert).

³⁸⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Gutachten der „Treuarbeit“, Bundestagsdrucksache 7/5569 S. 31.

³⁹⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialpolitische Umschau vom 29. 4. 1977.

⁴⁰⁾ §§ 1253 und 1254 RVO, §§ 30 und 31 AVG.

⁴¹⁾ VJ = Versicherungsjahre; PB = persönliche Bemessungsgrundlage, AB = allgemeine Bemessungsgrundlage, ST = Steigerungssatz.

⁴²⁾ Jemand der z. B. 1976 in Rente ging, immer wie der Durchschnitt aller Versicherten verdiente und 40 anrechnungsfähige Versicherungsjahre nachweisen konnte, erhielt folgende Jahresrente: $VJ (40) \cdot PB (100 \text{ v. H.}) \cdot AB 1976 (18337) \cdot ST (1,5 \text{ v. H.}) = 11002,20 \text{ DM Jahresrente}$. Daraus berechnet sich eine Monatsrente von 916,90 DM.

⁴³⁾ Deutscher Bundestag, Rentenanpassungsbericht 1977, Drucksache 8/119.

³⁴⁾ § 1258 RVO, § 35 AVG.

³⁵⁾ § 1260 RVO, § 37 AVG.

³⁶⁾ § 1255 Abs. 1 RVO, § 32 Abs. 1 AVG.

nungsfähigen Versicherungsjahre der am 1. Juli 1976 laufenden Versichertenrenten bei den Berufsunfähigkeitsrenten in der ArV bei 29 und in der AnV bei 25,7 Jahren, bei den Erwerbsunfähigkeitsrenten bei 30,4 (ArV) und 28,9 (AnV); beim Altersruhegeld (65 Jahre) lauten die Zahlen 37,9 (ArV) und 38,3 (AnV). Die höchsten durchschnittlichen Altersruhegelder⁴⁴⁾ mit 1 102,80 DM in der ArV und 1 403,50 DM in der AnV weisen auch die meisten Versicherungsjahre auf: 45,6 bei der ArV und 45,4 in der AnV.

Bei der Bewertung der Höhe der einzelnen Renten gilt es jedoch, die Tatsache der Rentenkumulierung zu beachten, denn die Höhe der einzelnen Rente besagt nicht, ob der einzelne nur von dieser Rente leben muß oder ob er evtl. noch eine zweite Rente bezieht. Auf diese Fragen gibt eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes vom Mai 1976 Auskunft⁴⁵⁾. In dieser Untersuchung wurde festgestellt, daß von den 11,3 Millionen Personen, die im Mai 1976 überwiegend von einer Rente und dgl. lebten, 70,0 v.H. (7,9 Mill.) eine und 30,0 v.H. (3,4 Mill.) zwei oder mehr Renten bezogen haben.

Aber auch diese Zahlen sind in ihrem Aussagewert über die finanzielle Situation der Rentnerhaushalte relativ begrenzt, weil sie z. B. nichts über die absolute Höhe der kumulierten Renten aussagen.

Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁴⁶⁾ in Berlin stellte sich die Nettoeinkommenssituation der Rentnerhaushalte im Jahre 1976 wie folgt dar: Von den 8,23 Millionen Rentnerhaushalten⁴⁷⁾ mußten 850 000 (10,3 v.H.) mit einem monatlichen Durchschnittseinkommen von 615 DM leben; rd. 1,75 Millionen Rentnerhaushalte (21,2 v.H.) hatten monatlich im Durchschnitt 875 DM zur Verfügung. Fast ein Drittel aller Rentnerhaushalte (2,6 Millionen oder 31,6 v.H.) mußten mit einem monatlichen Haushaltseinkommen von unter 1 000 DM auskommen. Weitere 3,5 Millionen Rentnerhaushalte (43 v.H.) verfügten über ein Haushaltseinkommen zwischen 1 000 und 2 000 DM. Über mehr als 2 000 DM im Monat verfügten noch rd. 2,1 Mio. (25 v.H.) Rentnerhaushalte.

⁴⁴⁾ Wegen Vollendung des 63. Lebensjahres, vgl. Tabelle 2.

⁴⁵⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Mai 1976, in: *Wirtschaft und Statistik*, 7/1977, S. 477 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht* 29/77.

⁴⁷⁾ Einschließlich Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes.

Ausgabevolumen und Finanzierung der Renten

Im Jahre 1976 betragen die Gesamtausgaben⁴⁸⁾ der Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftlichen Rentenversicherung ca. 120 Mrd. DM⁴⁹⁾. Von diesen Gesamtausgaben wurden rd. 92 Mrd. DM (77 v.H.) für Rentenzahlungen aufgewendet, 16,3 Mrd. DM (14 v.H.) für die Krankenversicherung der Rentner⁵⁰⁾ und 4 Mrd. DM (3 v.H.) für Gesundheitsmaßnahmen.

Finanziert wurden diese Ausgaben in erster Linie mit 85,6 Mrd. DM Versicherungsbeiträgen⁵¹⁾. Ein ebenfalls wesentlicher Einnahmeposten der Rentenversicherung waren die Bundeszuschüsse von 21 Mrd. DM. Der verbleibende Rest wurde durch Zinserträge (2,7 Mrd. DM), Erstattungen (2,1 Mrd. DM) und Abschmelzen der Rücklage (7,2 Mrd. DM) aufgebracht.

Da rd. 80 v.H. der Einnahmen der Rentenversicherung aus Beiträgen bestehen kann, von den übrigen Einnahmen abstrahierend, die Finanzierung der Renten durch folgende Gleichung dargestellt werden⁵²⁾:

$$\text{Beitragssatz} \times \text{Zahl der Beitragszahler} \times \text{Durchschnittsentgelt} = \text{Zahl der Renten} \times \text{Durchschnittsrente}$$

Aus dieser Gleichung ergibt sich für die Finanzierung des Generationenvertrages, daß die Einnahmen der Rentenversicherung u. a. wesentlich von der Belastungsquote (Anzahl der Renten in Relation zu der Anzahl der Pflichtversicherten) und vom Beitragssatz abhängig sind. Beide Faktoren haben sich seit der Rentenreform 1957 wesentlich verändert⁵³⁾. Die Belastungsquote stieg von 34,7 v.H. 1958 über 41,0 v.H. 1965 auf 55 v.H. 1975.

⁴⁸⁾ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), *Geschäftsbericht* 1976, S. 63.

⁴⁹⁾ Gemessen an allen Ausgaben für den Sozialbereich (Sozialbudget) ergibt sich damit, daß die Rentenversicherung rd. ein Drittel dieser Ausgaben ausmacht.

⁵⁰⁾ Das entspricht 17,4 v.H. der Ausgaben für Renten.

⁵¹⁾ Jeweils zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert.

⁵²⁾ Vgl. G. U. Bischoff, *Das Rentenniveau*, in: BMA, *Arbeits- und Sozialstatistik*, Heft 9/1977, S. 283 ff.

⁵³⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, *Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum 3. RVAndG*, Bundestagsdrucksache V/4474; ebenso Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), BfA, *Presseseminar* 1977, Referat Kaltenbach.

Der Beitragssatz stieg ebenfalls von 14 v. H. 1957 auf 18 v. H. ab 1. 1. 1973⁵⁴⁾.

Ein weiterer wesentlicher Faktor zur Finanzierung der Renten, der in der Gleichung nicht berücksichtigt wurde, ist der Bundeszuschuß. Für die Ausgaben, die nach dem Versicherungsprinzip nicht Ausgaben der Rentenversicherung sind und demnach bei der Rentenbemessung als soziale Komponente Anrechnung finden (z. B. Ausbildungszeiten, Militärzeit, Zurechnungszeit, Fremdreten etc.), leistet der Bund einen Zuschuß aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Dieser Zuschuß liegt z. Zt. bei rd. 20 v. H. der Rentenausgaben

und ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Zudem hat der Bund sich selbst entlastet, indem er seine Zahlungen durch die Zuteilung von Schuldbuchforderungen und die Übernahme von Bundesschatzbriefen hinausgeschoben und darüber hinaus seine Verpflichtungen durch das Finanzänderungsgesetz 1967 um rd. 4,1 Mrd. DM gekürzt hat. Für die Stabilität und Kontinuität der Finanzierung der Rentenversicherung ist es von besonderer Bedeutung, daß derartige Manipulationen in Zukunft unterbleiben und dieser Zuschuß des Bundes in angemessener Weise gezahlt wird.

IV. Ausmaß und Ursache der aktuellen Krise in der Rentenversicherung

Das Ausmaß der aktuellen Krise in der Rentenversicherung kann am besten damit beschrieben werden, daß die Bundesregierung selbst in ihrem Rentenanpassungsbericht 1977⁵⁵⁾ davon ausgeht, bis 1980 in der Rentenversicherung eine finanzielle Lücke von rd. 80 Mrd. DM schließen zu müssen. Nachdem nun die gesetzlichen Maßnahmen, die diese Sanierung bewirken sollten⁵⁶⁾, am 1. 7. 1977 in Kraft getreten sind, mußte das Bundeskabinett am 14. 9. 1977 bereits über zusätzliche Maßnahmen zur Rentensanierung entscheiden, die aber nach neuesten Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger vom 17. 10. 1977 und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte vom 2. 11. 1977 immer noch nicht ausreichen werden.

Für diese Entwicklung lassen sich im wesentlichen folgende Faktoren anführen:

Verringerung der Einnahmesteigerungen durch die wirtschaftliche Rezession

Als wesentliche und auslösende Ursache für die Wende in der Finanzsituation der Rentenversicherung kann die wirtschaftliche Rezession, die 1974 einsetzte, genannt werden. Sie hat dazu geführt, daß:

— die Arbeitslosigkeit zunahm⁵⁷⁾

⁵⁴⁾ Schewe, Nordhorn, a. a. O., S. 57; im Jahre 1949 betrug der Beitragssatz noch 10 v. H., ebenda, S. 109.

⁵⁵⁾ Deutscher Bundestag, Drucksache 8/119

⁵⁶⁾ Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, BGBl. I, 1040 ff.

⁵⁷⁾ Von 149 000 (0,7 v. H.) 1973 über 582 000 1974, 1,07 Mio. 1975 auf rd. 1,03 Mio. 1977; Quelle: BMA, Arbeits- und Sozialstatistiken 1976.

— die geleisteten Arbeitsstunden — insbesondere die Überstunden — zurückgingen⁵⁸⁾

— ausländische Arbeitnehmer abwanderten⁵⁹⁾ und

— die Lohnsteigerungen sich abflachten⁶⁰⁾.

All diese Faktoren bewirkten, daß die Beitragseinnahmen erheblich langsamer stiegen: Der Zuwachs verringerte sich von 18,5 v. H. 1973 und 10,7 v. H. 1974 auf 5,8 v. H. 1975 und 8,4 v. H. 1976⁶¹⁾.

Erheblicher Ausgabenanstieg durch politische Entscheidungen

Gerade in der Phase sich abflachender Konjunktur wirkten sich die Maßnahmen finanziell spürbar aus, die der Gesetzgeber Anfang der siebziger Jahre beschlossen hatte. Zum einen war dies das Gesetz über den Wegfall des Beitrages der Rentner zur Krankenversicherung (1970) mit der dann noch zusätzlich beschlossenen Rückzahlung der 1968 und 1969 gezahlten Beiträge zur Rentnerkrankenversi-

⁵⁸⁾ Die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden ging z. B. in der Industrie von 11,114 Mio. 1973 auf 9,392 Mio. 1976 zurück; die entsprechenden Zahlen im Bauhauptgewerbe lauten 2,351 Mio. 1973 und 1,783 Mio. 1976. Quelle: BMA, Arbeits- und Sozialstatistik, 5/77, S. 148.

⁵⁹⁾ Die Gesamtzahl der beschäftigten Arbeiter z. B. hat sich von 12,2 Mio. 1973 auf 10,7 Mio. 1976 verringert. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer ging von 2,33 Millionen im Juni 1974 auf 1,93 Millionen im Juni 1976 zurück; Quelle: BMA, Arbeits- und Sozialstatistik, 7/8 1977, S. 232.

⁶⁰⁾ Statt einer Lohnsteigerung von z. B. 12,0 v. H. 1973 oder 11,4 v. H. 1974 betrug diese 1976 nur 7,4 v. H. (vgl. BMA, Sozialpolitische Umschau vom 29. 4. 77).

⁶¹⁾ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Geschäftsbericht 1976, S. 57 ff.

cherung. Zum anderen war es das Rentenreformgesetz von 1972 mit der flexiblen Altersgrenze, Rente nach Mindesteinkommen, Vorzziehung des Rentenanpassungstermines u. a. Bis 1976 ergibt sich als Auswirkung dieser Reform für ArV und AnV eine Mehrbelastung von 41,5 Mrd. DM⁶²⁾.

Ausgabenanstieg durch die antizyklische Rentenformel

Durch die Konstruktion der allgemeinen Bemessungsgrundlage hinken die Renten im Mittel drei Jahre hinter den Löhnen her⁶³⁾. Durch diese Rentenformel waren die Rentenanpassungssätze auch in den Jahren sich wesentlich abschwächender Lohnentwicklungen noch sehr hoch⁶⁴⁾: So betrug die Anpassung am 1. 7. 75 11,1 v.H., 1976 11,0 v.H. und schließlich am 1. 7. 77 9,9 v.H. Diesen sehr hohen Zuwachsraten auf der Ausgabenseite, welche die Lohnentwicklung 1971—1975 widerspiegeln, stehen auf der Einnahmeseite jetzt nicht mehr die entsprechenden Steigerungsraten der Löhne gegenüber, was einem Ausgabenüberhang gleichkommt.

Starke Zunahme der Renten aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen

Die flexible Altersgrenze, die Öffnung der Rentenversicherung sowie der durch die Rechtsprechung erleichterte Bezug von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten und nicht zuletzt die Bevölkerungsentwicklung haben dazu geführt, daß die Rentenbestände bei der BfA um 28,7 v.H. und bei der Arbeiterrentenversicherung um 18,11 v.H. zugenommen haben. Die Gesamtzahl der laufenden Renten stieg von 9,2 Millionen 1970 auf

11,4 Millionen am 1. 1. 1976⁶⁵⁾. Auch diese Faktoren bedeuten für die Rentenversicherung einen wesentlichen Anstieg der Ausgaben. Für die absehbare Zukunft erwarten die Rentenversicherungsträger, daß die Anzahl der Versicherten- und Hinterbliebenenrenten von 11,1 Mio. im Januar 1976 auf 12,9 Mio. im Januar 1985 ansteigen wird. Weil die Zahl der Versicherten nur von 27,2 Mio. auf 29 Mio. steigen wird, ergibt sich eine Verschlechterung der Belastungsrelation von 2,45 auf 2,24⁶⁶⁾.

Zudem wurde die aktuelle und mittelfristige Entwicklung der Rentenfinanzen durch die mangelnde Prognosefähigkeit und durch die Verschleppung der Probleme teilweise mitverursacht und verschärft. Als Beispiel dafür sei nur angeführt, daß der Rentenanpassungsbericht 1971 für Ende 1985 noch ein Rücklagevermögen von 132 Mrd. DM schätzte; der Rentenanpassungsbericht 1972 erwartete für Ende 1976 200 Mrd. DM Überschuß⁶⁷⁾; selbst diese Schätzung korrigierte das Bundesministerium für Arbeit im September 1972 nochmals auf 221 Mrd. DM nach oben⁶⁸⁾.

Als dann offenkundig war, daß die tatsächliche Entwicklung diesen Erwartungen völlig entgegengesetzt verlaufen würde, hat die Bundesregierung die warnenden Stimmen aller Sachverständigen (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, BfA, Bundesbank etc.) lange Zeit (über die Bundestagswahl 1976 hinweg) ignoriert und damit wertvolle Zeit zur Lösung der Probleme verstreichen lassen. Durch diese offenkundige Verschleppung der Probleme wurden die Maßnahmen zur Sanierung, die im folgenden dargestellt werden, natürlich schwieriger.

V. Die angebotenen Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung der aktuellen Krise

Nachdem offizielle Zahlen über das bis 1980 zu erwartende Defizit von der Bundesregierung erstmals im Zusammenhang mit der Vorlage des Rentenanpassungsberichtes 1977⁶⁹⁾ vorgelegt worden waren, war der Ausgangspunkt für alle Parteien die Überlegung, für

den Zeitraum 1977—1980 Maßnahmen zur Deckung einer Finanzierungslücke von rd. 83 Mrd. DM vorzuschlagen. Man konnte davon

⁶²⁾ Vgl. H. Waldmann, Die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 5/76, S. 275 ff.

⁶³⁾ Diese Formel lautete bis zum 1. 7. 77:

$$AB_{(n)} = \frac{n-2+n-3+n-4}{3}$$

⁶⁴⁾ Vgl. BMA, Sozialbericht 1976, S. 31.

⁶⁵⁾ BfA sieht erhebliche Mehrlasten nach 1980 voraus, in: Arbeits- und Sozialstatistik, 2/77, S. 49 ff.

⁶⁶⁾ Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Presse seminar 1977, Referat Kaltenbach.

⁶⁷⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache VI/2040, VI/3254.

⁶⁸⁾ Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages über das Rentenreformgesetz (BT-Drucksache VI/3767).

⁶⁹⁾ Bundestagsdrucksache 8/119 v. 18. 2. 1977.

ausgehen, daß ein Finanzierungsbedarf in dieser Größenordnung nicht allein von den Rentnern oder allein von den Beitragszahlern aufzubringen ist, also alle gesellschaftlichen Gruppen einbezogen werden mußten.

Die im Renten Anpassungsbericht und in einem Gesetzentwurf vom 20. 1. 1977 von der Bundesregierung vorgelegten Lösungsvorschläge zur Sanierung der Rentenversicherung umfaßten folgende Schwerpunkte:

— Erhöhung der Renten um 9,9 v. H. zum 1. 7. 1977; aber Verschiebung der darauffolgenden Renten Anpassung um ein halbes Jahr auf den 1. 1. 1979. Die ursprünglich vom Bundeskabinett im Dezember beschlossene sofortige Verschiebung der Renten Anpassung war auf den einhelligen Protest der Öffentlichkeit gestoßen und als ein Bruch eines im Wahlkampf gegebenen Versprechens gewertet worden.

— Verlagerung der Kosten für die Rentenversicherungsbeiträge von Arbeitslosen, die die Bundesanstalt für Arbeit ab dem 1. 1. 1979 übernehmen soll.

— Änderung der Rentenformel durch die Umstellung der Bemessungsgrundlage von der bruttolohnbezogenen auf die nettolohnbezogene Renten Anpassung, zunächst für die Jahre 1979 und 1980.

— Verschiebung des Bemessungszeitraumes für die Renten Anpassungen um ein Jahr. Mit dieser sog. Teilaktualisierung wird das Jahr 1974 übersprungen, ein Jahr, in dem eine der höchsten Lohnsteigerungen nach dem Kriege erreicht worden war.

— Abschmelzen des Rücklagevermögens der Rentenversicherung von bisher mindestens drei Monatsausgaben auf eine Monatsausgabe.

— Verlagerung von Kosten der Krankenversicherung der Rentner von der Renten- auf die Krankenversicherung, indem die Krankenversicherung statt wie bisher 17 v. H. nur noch 11 v. H. der Rentenausgaben erhält.

Diese und einige andere finanziell nicht so ins Gewicht fallende Maßnahmen wurden vom Bundesarbeitsminister als zur Sanierung der Rentenversicherung ausreichend bezeichnet. Wegen der Kostenverlagerung auf die Krankenversicherung wurde gleichzeitig ein Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz vorgelegt, das — nach Aussagen des Bundesarbeitsministers — eine Beitragserhöhung in der Krankenversicherung vermeiden sollte.

Folgt man diesen Aussagen, dann sind in der Solidargemeinschaft der Rentenversicherten

ausschließlich die Rentner belastet worden. Die Einbußen entsprechen für diesen Zeitraum dem 2^{1/2}fachen einer Monatsrente.

Sowohl an den vorgeschlagenen Maßnahmen als auch an den dem errechneten Defizit zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Annahmen wurde heftige Kritik geübt. Die Kritik konzentrierte sich im wesentlichen auf drei Ansatzpunkte:

— Die Maßnahmen seien zu knapp bemessen, weil die Annahmen über das Defizit zu *optimistisch eingeschätzt* würden; daher keine *dauerhafte Lösung*

— Die Maßnahmen würden die Probleme nicht lösen, sondern sie *auf andere Träger innerhalb der sozialen Sicherung verschoben*: Durch die Verlagerung von rd. 30 Mrd. DM auf die Krankenversicherung würden zu der bisherigen Kostenexplosion im Gesundheitswesen weitere Belastungen treten, die ohne eine Beitragserhöhung in der Krankenversicherung nicht aufgefangen werden könnten; durch die Verlagerung von rd. 5 Mrd. DM auf die Bundesanstalt für Arbeit würde diese bei schlechterem Konjunkturverlauf ebenfalls nicht ohne eine Beitragserhöhung oder höhere Bundeszuschüsse auskommen.

— Die Maßnahmen (Nettoanpassung, Teilaktualisierung) seien *ordnungspolitisch bedenklich*, weil sie die Rentenformel verändern und damit zu einer Unsicherheit über die Kontinuität der Rentenleistungen führen würden.

Die CDU/CSU-Opposition hatte ihre Bereitschaft, an der Lösung des Sanierungsproblems mitzuwirken, von der Bedingung abhängig gemacht, daß nur Maßnahmen ergriffen würden, die mit den ordnungspolitischen Grundlagen der Rentenversicherung übereinstimmen würden. Unter diesem Gesichtspunkt gab es zwischen Opposition und Regierung keine Meinungsverschiedenheiten über die Renten Anpassung zum 1. 7. 1977 und über die Verschiebung des nächsten Anpassungstermins. Auch die Übernahme der Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitslosen durch die Bundesanstalt für Arbeit wurde als „systemgerecht“ angesehen und mitgetragen. Aber zentrale Punkte des Regierungskonzepts stießen bei der Opposition auf Ablehnung, weil sie darin „Flickschusterei“ und eine „Manipulation der Rentenformel“ sah. Die Position der Opposition hatte ihr sozialpolitischer Sprecher, Hans Katzer, zu Beginn des Jahres in einem Interview umrissen:

Festhalten an der bruttolohnbezogenen Rente und statt der Nettoanpassung und Teilaktuali-

sierung ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner ⁷⁰⁾.

An diesen grundsätzlichen Unterschieden entzündete sich die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition. Im Rahmen der Maßnahmen zur Beschränkung des Ausgabenzuwachses hat die Bundesregierung die Absicht geäußert, bei der Anpassung der Bestandsrenten für 1979 und 1980 „als untere Grenze ... die Entwicklung der Bruttoeinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben“ zu setzen ⁷¹⁾. Dabei wird an der bisherigen Bemessung der Renten nach den Bruttoarbeitsentgelten kritisiert, daß dieses Anpassungsverfahren die ständig steigende Belastung der Aktivverdienste mit Steuern und Sozialabgaben nicht berücksichtigt. Für die Rentner bedeutet die Umstellung der Rentenformel auf Nettobasis, daß die Rentenanpassung um ca. 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfällt. Nimmt man noch die „Teilaktualisierung“ hinzu, die mit der „Hinführung der allgemeinen Bemessungsgrundlage um ein Jahr näher an die aktuelle Lohnentwicklung“ begründet wird ⁷²⁾, dann wird die Rente zum 1. 1. 1979 statt wie bisher angenommen nach bisherigem Rentenrecht um ca. 8,4 v. H. nur noch um 6,1 v. H. angehoben.

Ebenso wie der Sozialbeirat beim Bundesarbeitsministerium ⁷³⁾ hat auch die Opposition diese Maßnahmen aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt und stattdessen einen sozial gestaffelten Krankenversicherungsbeitrag gefordert. Die *Bedenken gegen die Nettoanpassung* richten sich auf folgende Punkte:

— Das Nettoprinzip trifft alle Rentner pauschal. Die kleinen Renten werden relativ sogar stärker belastet. Die niedrigen Renten werden damit noch weiter absinken und zu einem großen Teil unter die Sozialhilfe fallen.

— Die Rente ist zeitlich versetzter Lohn, auf den im Arbeitsleben verzichtet wurde. Das Bruttoprinzip ist eine notwendige Konsequenz der Lohnersatzfunktion, da auch die Beiträge zur Rentenversicherung vom Bruttolohn gezahlt werden.

— Das Nettoprinzip schafft neue Ungerechtigkeiten. Da die Festsetzung der Neurenten weiterhin nach dem Bruttoprinzip, die Anpassung der Altrenten aber nach dem Nettoprin-

zip erfolgen soll, werden alle die, die zeitlich später in die Rente gehen, eine höhere Rente erhalten, auch bei gleichen Voraussetzungen an Versicherungszeiten und Beitragszahlungen.

— Das Nettoprinzip bringt die Rentenanpassung in Abhängigkeit von der Finanzsituation des Staates. Über die Festsetzung der Steuersätze kann auch die Rentenhöhe beeinflusst werden. Beim Bruttoprinzip entscheiden nur die Tarifpartner über die Lohnentwicklung und damit über die Rentenanpassung.

— Und die Teilaktualisierung mit dem Überspringen des Jahres 1974 führt dazu, daß die Renten an einer der höchsten Lohnsteigerungen nach dem Kriege keinen Anteil erhalten.

Das Abschmelzen der Rücklagen der Rentenversicherung von bisher drei Monatsausgaben auf eine Monatsausgabe wird von der Opposition nur als eine vorübergehende Maßnahme für den äußersten Notfall akzeptiert; als langfristige Maßnahme wird sie abgelehnt. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger hat darauf hingewiesen, daß die Rücklagen ihre Aufgabe der Abdeckung von Risiken dann nicht erfüllen können, wenn sie zu gering angesetzt sind. Die Rücklage von einer Monatsausgabe aber bringt die Rentenversicherung schon bei kleinsten Konjunkturschwankungen in die Abhängigkeit der Bundesregierung. Damit wird die Unabhängigkeit der Selbstverwaltung in der Rentenversicherung ausgehöhlt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Auseinandersetzung war die Verlagerung von Kosten in Höhe von 30 Mrd. DM auf die Krankenversicherung. Die Krankheitskosten der Rentner sind bisher überwiegend von der Rentenversicherung getragen worden. Sie hat dafür zuletzt 17 v. H. der Rentenausgaben an die Krankenversicherung abgeführt. Jetzt soll die Krankenversicherung für einen größeren Teil dieser Krankheitskosten der Rentner aufkommen und nur noch 11 v. H. der Rentenausgaben erhalten. Eine Anhörung von Sachverständigen im Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat deutlich gemacht, daß trotz des Kostendämpfungsgesetzes im Gesundheitswesen mit einer Beitragserhöhung von 1,2—1,5 Prozentpunkten gerechnet werden muß. Diese Feststellung ist noch nicht dadurch korrekturbedürftig geworden, daß eine Reihe von Krankenkassen eine vorläufige Beitragsstabilität signalisiert haben. Selbst wenn man die Wirksamkeit der Kostendämpfungsmaßnahmen unterstellt, dann werden diese nach Ansicht des Sozialbeirates

⁷⁰⁾ Vgl. Welt am Sonntag v. 19. 2. 1977.

⁷¹⁾ Rentenanpassungsbericht 1977, a. a. O., S. 56.

⁷²⁾ Karl Hauck, 20. Rentenanpassungsgesetz. Grundsätze und Werdegang, in: Bundesarbeitsblatt 8/9, 1977, S. 287.

⁷³⁾ Vgl. Gutachten des Sozialbeirates vom 25. 2. 1977, Bundestagsdrucksache 8/132.

dringend notwendig sein, um allein die bisherige Kostenentwicklung im Gesundheitswesen aufzufangen⁷⁴⁾. Damit stellte sich für die Sanierung der Rentenversicherung nur die Frage, ob eine Beitragserhöhung in der Renten- oder in der Krankenversicherung vorgenommen werden sollte. Nach Ansicht des DGB wäre es sachdienlicher und gerechter gewesen, wenn die Problemlösung überwiegend in der Rentenversicherung versucht worden wäre⁷⁵⁾. Wohl in der Hoffnung, im Bundesrat zusammen mit der FDP Veränderungen der Rentengesetze erreichen zu können, hatte

auch die CDU/CSU der Krankenversicherung eine — allerdings geringere — Kostenbelastung zumuten wollen. Doch hat die Bundesregierung ihre Vorschläge ohne große Abweichungen durch den Bundestag gebracht. Da der Bundesrat eine Zustimmungspflicht für das Gesetz nicht sah, konnte die CDU/CSU in der politischen Verknüpfung mit dem Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz nur noch eine Erklärung von Bundesarbeitsminister Ehrenberg erreichen, in der zugesichert wird, die „Abweichung von der bruttolohnbezogenen Anpassung zu überdenken“.

VI. Zukünftige Probleme in der Rentenversicherung

Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung

In dem vom Bundesarbeitsministerium herausgegebenen „Bundesarbeitsblatt“ schreibt Bundesarbeitsminister Ehrenberg in der August/September-Ausgabe: „Für die soziale Sicherung in unserem Lande ist der 1. Juli 1977 ein markantes Datum. Durch die an diesem Tage in Kraft getretenen Sozialgesetze, das Gesetz zur Zwanzigsten Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung ... wurde das bewährte Netz der sozialen Sicherung gefestigt, Schwachstellen wurden beseitigt und notwendige Fäden zu seiner Konsolidierung und Stabilisierung eingezogen.“⁷⁶⁾ Die Bundesregierung hatte mit diesem Gesetzespaket zweifellos die Hoffnung verbunden, diese Maßnahmen würden ausreichen, um die finanzielle Lage in der Rentenversicherung bis 1980 zu konsolidieren. Über die langfristigen Probleme würde man sich in der nächsten Legislaturperiode nach 1980 unterhalten. Bis dahin sollte „Ruhe an der Rentenfront“ herrschen.

Aber bereits ab Mitte August — seit Verabschiedung der Rentengesetze waren noch nicht einmal zwei Monate vergangen — häufen sich die Stimmen, die die Finanzgrundlagen der Rentenversicherung noch vor 1980 wieder gefährdet sehen und für den Zeitraum bis 1980 weitere Defizite bis zu mehr als 15 Mrd. DM errechnen⁷⁷⁾.

⁷⁴⁾ Gutachten des Sozialbeirates, a. a. O., S. 9.

⁷⁵⁾ Gerd Muhr, Sozialpaket verabschiedet — was nun? in: Soziale Sicherheit 9/77, S. 258.

⁷⁶⁾ Herbert Ehrenberg, Auf festerem Fundament, in: Bundesarbeitsblatt. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 8/9 1977, S. 283.

⁷⁷⁾ Dieter Piel, Renten — das neue Loch. Trotz Sanierung: Bis 1980 fehlen fünfzehn Milliarden Mark in der Kasse, in: Die Zeit Nr. 35 v. 19. 8.

Diese Befürchtungen knüpfen alle an den Annahmen an, die den Sanierungsmaßnahmen zugrunde gelegt worden sind. Denn diese Annahmen gehen davon aus, daß die Zahl der Arbeitslosen von 850 000 (1977) auf 630 000 (1980) abgebaut werden kann und bis 1980 jährlich eine durchschnittliche Lohnsteigerung von nominal 7,5 v. H. möglich wird. Nur unter diesen Voraussetzungen ergibt sich ein Defizit von (nur) 83 Mrd. DM und nur unter diesen Voraussetzungen können die beschlossenen Maßnahmen auch als ausreichend angesehen werden.

Aber spätestens mit der Bekanntgabe der Julizahlen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes, die einen erneuten Anstieg der Arbeitslosenquote anzeigten, und mit den Signalen aus der Wirtschaft, die einen Stillstand der Antriebskräfte andeuteten, ist eine allgemeine Ernüchterung eingetreten.

Aus der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich folgende Konsequenzen:

— Die Bundesregierung hat für 1977 850 000, für 1978 775 000, für 1979 700 000 und für 1980 630 000 Arbeitslose unterstellt. Die Rentenversicherungsträger dagegen erwarten bereits jetzt eine Arbeitslosigkeit von 1 Mio. für 1977 und von 950 000 für 1978.

Wahrscheinlicher aber noch ist nach Angaben des Münchner-Ifo-Instituts ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,05—1,1 Mio. (1977) auf 1,3 Mio. (1980).

Legt man die *Faustformel* zugrunde, daß 200 000 Arbeitslose für die Rentenversicherung pro Jahr einen Beitragsausfall von 1 Mrd. DM

1977; Ein Warnschuß für Ehrenberg. Weitere Eingriffe ins Rentenrecht sind unvermeidlich, in: Nürnberger Nachrichten vom 18. 8. 1977.

bedeuten, dann muß bis 1980 mit einem Einnahmeausfall von rd. 5—8 Mrd. DM gerechnet werden.

Allerdings soll nach dem 20. Renten Anpassungsgesetz die Bundesanstalt für Arbeit ab 1. 1. 1979 die Rentenversicherungsbeiträge für die Arbeitslosen übernehmen, so daß die Rentenversicherung ab 1979 von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit unabhängig wäre. Unter Beibehaltung des jetzigen Beitragsniveaus von 3 v. H. für die Arbeitslosenversicherung könnte die Bundesanstalt für Arbeit diese zusätzliche Verpflichtung, die von der Bundesregierung für 1979 und 1980 mit 4,9 Mrd. DM beziffert wird, aber nur leisten, wenn die von der Bundesregierung angenommene Arbeitslosenentwicklung eintreten würde. Da davon nicht mehr die Rede sein kann, müßte entweder die Bundesanstalt für Arbeit die Beiträge erhöhen oder der Bund das Defizit übernehmen.

— Auch die Entwicklung der Bruttolöhne der Versicherten dürfte hinter den ursprünglichen Annahmen der Bundesregierung von durchschnittlich 7,5 v. H. bis 1980 zurückbleiben. Die neue Zielprojektion, die laut Presseberichten⁷⁶⁾ auf der Sitzung des Wirtschaftskabinetts der Regierung am 9. 8. 1977 in Hamburg festgelegt wurde, sieht zumindest für 1978 nur noch eine Steigerung von 6—6,5 v. H. Eine Faustformel aber besagt, daß ein um 1 v. H. geringerer Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne für die Rentenversicherung einen jährlichen Beitragsausfall von 1 Mrd. DM bedeuten würde. Unterstellt man bis 1980 diese geringere Lohnsteigerung, hätte die Rentenversicherung einen weiteren Einnahmeausfall von 3—3,5 Mrd. DM. Die „Zeit“ rechnet sogar mit einem „Minus von mindestens sechs, wahrscheinlich aber ... acht bis neun Mrd. DM“⁷⁹⁾.

— Bei den Maßnahmen zur Sanierung der Rentenversicherung ist zumindest für die Jahre 1979 und 1980 statt der bisherigen bruttolohnbezogenen Rentenanpassung nur noch eine Steigerung entsprechend der Nettolohnentwicklung unterstellt⁸⁰⁾. Die Nettolohnanpassung soll der Rentenversicherung rd. 3,5 Mrd. DM einsparen. Die Einhaltung dieser Maßnahme wird — unabhängig von der Erklärung, die Ehrenberg vor dem Bundesrat abgegeben hat und die eine Überprüfung der Nettolohnanpassung in Aussicht stellt — schon allein aus wirtschaftspolitischen Über-

legungen schwierig werden. Denn das Abflachen des Wirtschaftswachstums hat Bundestag und Bundesrat dazu veranlaßt, durch Steuer senkungen bzw. durch Erhöhung der steuerlichen Freibeträge der Wirtschaft neue Impulse zu geben. Durch den Abbau der Steuerbelastung steigen die Nettolöhne stärker als ursprünglich angenommen, so daß die *nettolohnbezogene Rentenanpassung* zum akuten Sanierungsbedarf keinen wesentlichen Beitrag mehr leistet.

Rechnet man zu diesen durch die schlechtere wirtschaftliche Entwicklung bedingten Einnahmeausfällen noch Mehrausgaben von 1 Mrd. DM hinzu, die dadurch entstehen, daß die ursprüngliche Absicht der Bundesregierung, die Kosten für die berufliche Rehabilitation von der Rentenversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen, schon im Gesetzgebungsverfahren nur teilweise verwirklicht werden konnte, dann muß selbst bei vorsichtiger Schätzung von einem *neuen Defizit von rd. 10 Mrd. DM bis 1980 in der Rentenversicherung* ausgegangen werden — ein Defizit, das durch die vorhandenen Rücklagen der Rentenversicherung nicht abgedeckt werden kann, da der Abbau dieses Vermögens von der Bundesregierung bereits für die bisherigen Rechnungen miteinbezogen war.

Durch diese Entwicklung sah sich die Bundesregierung veranlaßt, ihre gesamtwirtschaftlichen Annahmen zu korrigieren und erneut Maßnahmen zur Unterstützung der Rentenversicherung zu ergreifen. Statt einer bisher angenommenen Steigerung der Bruttoentgelte von jeweils 7,5 v. H. bis 1980, erwartet man jetzt 6,5 v. H.; die Arbeitslosenzahlen werden für 1977—1980 um 120 000—180 000 höher eingeschätzt. Am 14. 9. 1977 beschloß das Bundeskabinett, die Übernahme der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose durch die Bundesanstalt für Arbeit um ein halbes Jahr vorzuziehen, die Kindergeldzuschüsse der Rentenversicherung durch den Bund abzudecken und die Schulden des Bundes bei der Rentenversicherung vorzeitig zurückzuzahlen — Maßnahmen, die zusätzlich rd. 8 Mrd. DM kosten⁸¹⁾.

Aber auch diese Annahmen, die den „Nachbesserungen“ zugrunde gelegt worden sind, wird die Bundesregierung noch weiter nach unten korrigieren müssen. Nach dem neuesten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom November 1977 wird man für 1978 mit einer Arbeitslosenzahl über der

⁷⁶⁾ Die Zeit v. 19. 8. 1977, Die Welt v. 24. 8. 1977.

⁷⁷⁾ Die Zeit v. 19. 8. 1977.

⁸⁰⁾ Vgl. Rentenanpassungsbericht 1977, a. a. O., S. 48 ff.

⁸¹⁾ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 50/77 v. 15. 9. 1977.

Millionengrenze und mit einer Steigerung der Bruttoentgelte von höchstens 5,5 v. H. rechnen können. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger erwartet bis 1981 einen Abbau des Rücklagevermögens auf minus 0,5 Mrd. DM.

Damit steht auch der Termin der nächsten Diskussionsrunde um die Lage der Rentenversicherung bereits fest. Spätestens Ende März nächsten Jahres muß die Bundesregierung den Rentenanpassungsbericht 1978 dem Bundestag vorlegen. In diesen Bericht wird sie sowohl die Änderung der wirtschaftlichen Daten einbeziehen als auch *zusätzliche Maßnahmen zur Sanierung der Rentenfinanzen* vorschlagen müssen, wie Ehrenberg es bereits auf einer Pressekonferenz am 15. 9. 1977 ankündigte⁸²⁾. Der Vorschlag eines Krankenversicherungsbeitrags der Rentner steht als Alternative zur Nettoanpassung im Raum.

Auswirkungen struktureller Veränderungen

Neben der finanziellen Belastung wegen ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung treten durch politische und gerichtliche Entscheidungen, aber auch durch gesellschafts- und bevölkerungspolitische Entwicklungen strukturelle Veränderungen auf, die weitere finanzielle Belastungen für die Rentenversicherung mit sich bringen. Diese Veränderungen bewirken fast durchweg eine *Verschlechterung des Verhältnisses von Versicherten zu Rentnern* mit der Folge, daß ein bestehendes Leistungsniveau für die Rentner nur bei steigender Belastung der Erwerbstätigen aufrechterhalten werden kann.

Z. B. konnte man bisher davon ausgehen, daß aufgrund der demographischen Entwicklung das Verhältnis Versicherte/Rentner sich bis 1985 verbessern würde⁸³⁾. Dieser Trend ist durchbrochen worden, weil die Mehrzahl nicht mehr mit 65 Jahren, sondern früher den Rentenantrag stellt⁸⁴⁾. Eine Übersicht über die Rentenanträge 1976, aufgegliedert nach der Leistungsart, zeigt, daß in der Angestelltenversicherung nur noch rd. 22 v. H., in der Arbeiterrentenversicherung sogar nur noch rd. 14 v. H. der Neurenten auf Altersruhegelder zum 65. Lebensjahr entfallen⁸⁵⁾. Nur im Zeitraum von 1976 bis 1980 wird die Zahl der

Neurentner abnehmen; danach werden sie laufend zunehmen mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von etwa 4,5 v. H. Aufgrund dieser Entwicklung wird der gesamte Rentenbestand nach Schätzungen der BfA in dem Zeitraum von 1976 bis 1985 um fast 17 v. H. auf ca. 13 Mio. Rentner ansteigen. Damit steigt die Belastungsquote. Während 1975 rd. 2,5 Versicherte eine Rente finanzieren mußten, werden es 1985 nur 2,25 Versicherte sein.

Die Gründe für diese Entwicklung müssen gesehen werden in den politischen Entscheidungen der Rentenreform 1972 mit der Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze auf 63 Jahre, der Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen mit der Möglichkeit der Nachentrichtung von Beiträgen, in der gerichtlichen Entscheidung des Bundessozialgerichtes, die den Bezug von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten erleichtert hat, und tendenziell — als langfristige gesellschafts- und bevölkerungspolitische Entwicklung — in den sich in allen Industriegesellschaften herausbildenden längeren Ausbildungszeiten der Noch-nicht-Erwerbstätigen und der größeren Lebenserwartung der Menschen. In nicht allzu ferner Zukunft wird das Verhältnis Versicherte/Rentner noch durch die demographische Entwicklung erheblich verschärft, wenn der zu erwartende „Rentnerberg“ — insbesondere zu Beginn des nächsten Jahrhunderts — einem „Tal“ der Erwerbstätigen („Pillenknicke“) gegenübersteht⁸⁶⁾.

Die *Herabsetzung der Altersgrenze* wird von rd. 70 v. H. in Anspruch genommen. Sie ist derart konstruiert, daß kaum noch ein Anreiz besteht, über das 63. Lebensjahr hinaus zu arbeiten. Eine echte Flexibilität mit versicherungsmathematischen Zu- und Abschlägen besteht nicht. Die vorgezogene Altersgrenze belastet dementsprechend die Rentenversicherung auf der Einnahmeseite durch den Verlust an Beitragszahlern, weil die Versicherten praktisch zwei Jahre weniger Beiträge zahlen, und auf der Ausgabenseite, weil zwei Jahre länger Rente gezahlt werden muß. Diese Mehrbelastung belief sich in dem Zeitraum von 1972 bis 1977 auf rd. 13,5 Mrd. DM⁸⁷⁾.

In der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion ist der Vorschlag diskutiert worden,

⁸²⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16. 9. 1977.

⁸³⁾ Bundesregierung noch in Antwort auf Kleine Anfrage der CDU/CSU v. 24. 6. 1977 Drs. 8/680.

⁸⁴⁾ Vgl. BfA sieht erhebliche Mehrlasten nach 1980 voraus, in: Arbeit und Sozialpolitik 2/77, S. 50.

⁸⁵⁾ Ebenda.

⁸⁶⁾ Vgl. Adalbert Blüm u. a., Vom Schülerberg zum Rentnerberg — Die vorprogrammierte Dauerkrise? in: Informationen Nr. 24 Batelle-Institut Frankfurt 1976, S. 2-15.

⁸⁷⁾ Herbert Waldmann, Die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 5/76, S. 275 ff.

zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit über die „Verkürzung der Lebensarbeitszeit“ das vorhandene Arbeitsvolumen einzuschränken. Aber: Selbst wenn die weitere Herabsetzung der Altersgrenze auf 60 Jahre dazu führt, daß die eher aus dem Erwerbsleben Ausscheidenden voll durch gegenwärtig Arbeitslose ersetzt und durch Einsparungen der Arbeitslosenversicherung finanziert würden — eine Annahme, die äußerst fraglich ist, hier aber nicht weiter untersucht werden soll —, kommt auf die Rentenversicherung eine Mehrbelastung zu, weil per Saldo die Aufwendungen für einen Rentner um 5 700—8 000 DM höher liegen als für einen Arbeitslosen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, wonach ab 1990 die arbeitsmarktpolitische Situation sich in ihr Gegenteil verkehren und sich ein äußerst ungünstiges Verhältnis von Versicherten und Rentnern einstellen wird, verbieten sich aber alle Maßnahmen, die nicht wieder rückgängig zu machen sind. Eine unbefristete Herabsetzung der Altersgrenze aber dürfte politisch kaum reversibel sein.

Die *Öffnung der Rentenversicherung* für Selbständige und Hausfrauen hat ebenfalls zu einer Erhöhung der Neurenten und damit des Rentenbestandes geführt, so daß „die Zahl der Rentner nicht parallel zur Bevölkerung in den entsprechenden Altersgruppen, sondern ... überproportional“ angewachsen ist⁸⁸⁾. Vor allem Frauen, die bisher keine eigenen Rentenansprüche hatten, haben diese Möglichkeit genutzt; vielfach ist sie aber auch nur wahrgenommen worden, um mit einer kleinen Rente in den Genuß der kostenlosen Krankenversicherung für Rentner zu gelangen.

Bereits jetzt ist der „Anteil der *Berufs- und Erwerbsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitsrenten* an Personen, die beim Rentenbeginn 59 Jahre und jünger sind, sehr hoch“⁸⁹⁾. Von den 1976 gestellten Rentenanträgen betrafen in der Angestelltenversicherung rd. 40 v. H. Renten für Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit. Nach dem Urteil des Bundessozialgerichtes vom 10. 12. 1976 muß mit einem weiteren Anstieg dieser Leistungsarten gerechnet werden.

Danach besteht bereits ein Anspruch auf Erwerbsunfähigkeitsrente, wenn in dem zuständigen Arbeitsamtsbereich für den jeweils Betroffenen kein Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Hier soll keine Wertung der Entscheidung des Bundessozialgerichtes vorgenommen werden, die für die Betroffenen sicherlich eine Entlastung darstellt. Aus der Sicht

der Rentenversicherung stellt sich aber die Frage, ob damit nicht „versicherungsfremde“ Risiken, nämlich Arbeitsmarktrisiken, die eigentlich von der Bundesanstalt für Arbeit zu tragen wären, der Rentenversicherung aufgebürdet werden.

Eine Untersuchung der demographischen Entwicklung⁹⁰⁾ macht deutlich, daß in den Jahren 2005—2010, insbesondere aber um das Jahr 2035 ein „Rentnerberg“ auf uns zukommt, demgegenüber der „kleine Rentnerberg“ bis 1980 „noch relativ problemlos im Rahmen des bestehenden Rentensystems überwunden werden kann“⁹¹⁾. Während der Anstieg der Zahl der Rentner bis 1980 gleichzeitig mit einem Anstieg der Zahl deutscher Erwerbspersonen verbunden ist, wird zu Beginn des nächsten Jahrhunderts die Zahl der im Rentenalter stehenden Personen mit 1,5 Mio. Personen über dem Niveau von 1970 liegen, die Zahl der deutschen Erwerbspersonen aber — wegen des Geburtenrückgangs — ab 1990 ständig abnehmen. Nach Angaben der Bundesregierung, die wegen der oben angezeigten strukturellen Veränderungen allerdings nicht die tatsächliche Belastung für die Rentenversicherung und für die Versicherten widerspiegeln, kamen 1975 als Belastungsquote auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und unter 65 Jahren 24 Personen, die älter als 65 Jahre waren. Diese Belastungsquote wird sich — bei einer ungünstigen Variante — verschlechtern auf 46 Personen über 65 Jahre⁹²⁾. Die langfristige Bevölkerungsentwicklung wird in dem bestehenden Rentensystem ohne Frage erhebliche Schwierigkeiten aufwerfen. Maßnahmen, die das Rentensystem berühren, sollten deshalb diese Entwicklung miteinbeziehen.

Anforderungen an eine zukünftige Rentenpolitik

Gleichstellung von Mann und Frau im Rentenrecht

Eines der wohl schwierigsten Probleme, das in der nächsten Legislaturperiode auf den Gesetzgeber zukommt und eine grundlegende Änderung des Rentenrechts mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Rentenversicherung erforderlich macht, ist die Beseitigung der ungleichen Behandlung von Mann und Frau in der Altersversorgung.

⁸⁸⁾ Vgl. Adalbert Blüm, a. a. O.

⁸⁹⁾ Ebenda, S. 11.

⁹²⁾ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung v. 24. 6. 1977, Bundestagsdrucksache 8/680, S. 15.

⁸⁶⁾ Arbeit und Sozialpolitik 2/77, S. 51.

⁸⁹⁾ Ebenda.

Das BVG hat nun mit Urteil vom 12. 3. 1975⁹³⁾ dem Gesetzgeber den konkreten Verfassungsauftrag erteilt, „eine Neuregelung vorzusehen, die einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 und 3 GG für die weitere Zukunft ausschließt“. Angesichts der Schwierigkeiten und der umfangreichen und zeitraubenden Vorarbeiten ist dem Gesetzgeber eine Frist bis 1984 gegeben worden. Dieses Urteil bezieht sich auf die Regelung in der Hinterbliebenenversorgung, wonach ein Ehemann nach dem Tode seiner versicherten Ehefrau nur dann eine Witwenrente erhält, wenn die Verstorbene den Unterhalt ihrer Familie überwiegend bestritten hat, während eine Witwenrente auch ohne diese Voraussetzung gezahlt wird. Noch 1963 hatte das BVG diese Regelung für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt⁹⁴⁾.

Eine Revision des Urteils ist mit der Veränderung der „tatsächlichen Verhältnisse und allgemeinen rechtlichen Umstände“ begründet worden. Zu diesen Veränderungen gehört die Abkehr vom Leitbild der „Nur-Hausfrauen-Ehe“, der starke Anstieg abhängig erwerbstätiger verheirateter Frauen, der stärker in den Vordergrund tretende Versicherungscharakter der Rentenversicherung und schließlich eine Entscheidung des BVG aus dem Jahre 1967, wonach in den Beamtengesetzen eine Gleichstellung von Witwern und Witwen in der Hinterbliebenenversorgung erreicht worden sei, die auch für die gesetzliche Rentenversicherung zu gelten habe.

Zur Ausfüllung dieses Verfassungsauftrages hat die Bundesregierung am 17. 8. 1977 eine Kommission eingesetzt, „die sie bei ihren Arbeiten für eine Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung von Witwen und Witwern sowie für eine ausgewogene Alterssicherung der Frau unterstützen soll“⁹⁵⁾. Zu den Aufgaben dieser Kommission wird weiter gesagt, daß sie „Lösungsmodelle für die geplante Neuregelung unterbreiten“ soll, „die sich im Rahmen der Weiterentwicklung der sozialen Rentenversicherung finanziell auch langfristig verwirklichen lassen“, und sie soll untersuchen, „inwieweit sich die Lösungsmodelle für die soziale Rentenversicherung auch auf andere Versorgungssysteme übertragen lassen.“⁹⁶⁾ Der Kommission, die aus 17 Mitgliedern besteht, gehören Vertreter der Parteien, der Verbände und der Wissenschaft an. Als bisher einzige Partei hat die CDU auf ihrem

Mannheimer Parteitag 1975 mit der „Partnerrente“ ein Modell einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau vorgelegt⁹⁷⁾.

Bei der Reform des Rentenrechts muß damit gerechnet werden, daß ein entsprechendes Gesetz „zwar bis 1984 verabschiedet . . . , aber zugleich mit langen Übergangsfristen ausgestaltet werden wird. Die Gleichstellung wird erhebliche Mehrausgaben bringen, da die bis dahin erworbenen Ansprüche der Versicherten . . . nicht beschnitten werden können, ohne die Sozialgarantieklausel des Grundgesetzes zu verletzen. Deswegen wird auch mit einer Erhöhung des Beitragssatzes zu diesem Zeitpunkt gerechnet.“⁹⁸⁾

Harmonisierung der Altersversorgungssysteme

Je mehr die Diskussion um die Krise der Rentenversicherung sich zuspitzte und der breiten Öffentlichkeit bewußt wurde, daß eine *Sanierung ohne einschneidende Leistungskürzungen nicht möglich* sein würde, um so häufiger wurde die Frage gestellt, warum in die Sanierungsmaßnahmen nur die gesetzliche Rentenversicherung, nicht aber z. B. die Versorgung des öffentlichen Dienstes einbezogen würde. Oder es kam der Hinweis etwa von Arbeitern, den Rentnern ginge es viel zu gut, die ständen sich ja besser als ihre noch arbeitenden früheren Kollegen.

Hinter diesem Unbehagen verbergen sich verschiedene Aspekte stark voneinander abweichender Altersversorgungssysteme. Die Versorgungsleistungen sind in diesen Systemen unterschiedlich geregelt, so daß die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe häufig mit einem unterschiedlichen Versorgungsniveau im Alter verbunden ist, ohne daß diese Unterschiede etwa durch unterschiedliche Arbeitsleistung zu rechtfertigen wären. Daneben gibt es in jedem Versorgungssystem starke Unterschiede in der Einkommenshöhe, die dazu führen, daß wir einerseits rd. 2 Millionen Rentner haben, die unter dem Sozialhilfeniveau liegen, andererseits aber Nicht-Mehr-Erwerbstätige ein höheres Einkommen als vergleichbare Erwerbstätige — eine „Überversorgung“ — erzielen können. Beide Situationen können sicherlich nicht Sinn und Ziel einer sozialstaatlichen Regelung des Altersrisikos sein. Wie stark die Unterschiede zwischen verschiedenen Systeme

⁹³⁾ AZ: BVL 15/71.

⁹⁴⁾ Urteil vom 24. 7. 1963, BVerfGE 17, 1.

⁹⁵⁾ Bulletin der Bundesregierung vom 19. 8. 1977, S. 754.

⁹⁶⁾ Ebenda.

⁹⁷⁾ Programm „Frau und Gesellschaft“, beschlossen auf dem 23. Bundesparteitag 1975 der CDU in Mannheim vom 23.—25. 6. 1975.

⁹⁸⁾ Dienst für Gesellschaftspolitik Nr. 32 v. 18. 8. 1977, S. 3.

men sein können, soll durch einen Vergleich der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung verdeutlicht werden: Die Jahrespension eines Beamten der sehr niedrigen Besoldungsstufe A 2 betrug 1975 rd. 12 900 DM netto⁹⁹⁾. Geht man von der niedrigen Beamtenpension (A 2) aus, so stand ihr 1975 eine „Eckrente“, d. h. die Durchschnittsrente eines durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers mit 40 Versicherungsjahren, von rd. 9 400 DM in der Sozialversicherung gegenüber. Mit anderen Worten: Selbst die Beamtenpension einer niedrigen Besoldungsstufe lag — nach Abzug der Steuern und Krankenversicherungsbeiträge — monatlich noch um rd. 290 DM höher als die durchschnittliche Rente der Arbeitnehmer in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dieser Unterschied kann nicht mehr mit dem Hinweis niedrigerer Bruttogehälter („vorenthaltener Lohn“) begründet werden. Untersuchungen kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, „daß

sich Anzeichen für einen allgemeinen Rückstand der Beamtengehälter gegenüber der Wirtschaft nicht erkennen lassen“¹⁰⁰⁾.

Hinzu kommt, daß Beamte für diese gute Altersversorgung keine Beiträge zu zahlen brauchen, während die Finanzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung von den Versicherten und deren Arbeitgebern mit Beiträgen von 18 v. H. des jeweiligen Einkommens selbst getragen werden muß.

Auf eine Analyse der Ursachen für diese Unterschiede soll hier verzichtet werden. Die Darstellung sollte nur verdeutlichen, daß soziale Ungleichheiten bestehen und daß gerade vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen, die auf die gesetzliche Rentenversicherung, aber auch auf die Altersversorgung insgesamt zukommen, eine tragfähige Lösung der langfristigen Probleme ohne Einbeziehung aller Systeme der Altersversorgung politisch nicht denkbar ist.

VII. Besteuerung der Renten — ordnungskonforme Maßnahme zur Lösung der langfristigen Probleme?

Die aufgezeigten Probleme der Rentenversicherung, die alle mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen verbunden sind, drängen auf eine langfristig tragbare Lösung, die den Generationenvertrag auf der Basis des Umlageverfahrens festigt und die ordnungspolitischen Grundlagen der Rentenversicherung nicht gefährdet. Punktueller Eingriffe, die — wie es zur Zeit geschieht — ohne erkennbare Perspektiven vorgenommen werden, nur geleitet von dem Willen, eine erneute Diskussion in der in der Rentenpolitik sensibilisierten Öffentlichkeit kurzfristig zu vermeiden, gefährden die ordnungspolitischen Grundlagen ebenso wie Maßnahmen, die ausschließlich unter fiskalischen Gesichtspunkten vorgenommen werden, ganz zu schweigen von ideologisch motivierten Vorschlägen etwa einer „Sockelrente“, die die Leistungsbezogenheit der Rente durchbrechen würde.

Vor diesem Hintergrund läuft die rentenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik auf die Alternative Nettoanpassung der Rente einerseits oder Besteuerung und/oder Krankenversicherungsbeitrag der Rentner andererseits zu.

Beiden Alternativen liegt das Motiv zugrunde, die *Scherenentwicklung zwischen Brutto- und Nettoanpassung abzubauen*. Beiden liegt aber auch das — ausgesprochene oder stille — Eingeständnis zugrunde, daß das einmal anvisierte Ziel eines Rentenniveaus von 60 bis 67,5 v. H. der Bruttoentgelte nicht erreicht werden kann, erst recht nicht bei den Belastungen, die noch auf die Rentenversicherung zukommen. Da die Verfasser aus den dargestellten Gründen eine nettolohnbezogene Rentenanpassung ablehnen, soll im folgenden der Vorschlag einer Besteuerung der Renten eingehender untersucht werden.

Ausgangspunkt der Überlegung ist der Charakter der „bruttolohnbezogenen dynamischen Rente als Lohnersatzfunktion“. Diese Formel, die vom sozialpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Hans Katzer, Anfang dieses Jahres erneut in die Diskussion eingebracht und vom Bundeskanzler positiv aufgegriffen worden ist¹⁰¹⁾, kennzeichnet die ordnungspolitische Konzeption der Rentenversicherung seit 1957. Folgt man diesem Hinweis, dann sollen notwendig gewordene Sanierungsmaßnahmen nur im Rahmen dieser Konzeption erfolgen und die Rente wie Lohn behandelt werden.

⁹⁹⁾ Die Beamtenpensionen werden versteuert, während die Sozialrenten nur mit einem praktisch nicht zu berücksichtigenden Ertragsanteil versteuert werden.

¹⁰⁰⁾ Gutachten der „Treuarbeit“, a. a. O., S. 62.

¹⁰¹⁾ Vgl. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. und 21. 1. 1977.

Wenn der Staat heute zur Erfüllung seiner öffentlichen Leistungen Steuern und Sozialbeiträge erhebt, dann ist es selbstverständlich, daß die unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Einkommenshöhe nach dem Prinzip der steuerlichen Gerechtigkeit berücksichtigt wird. Maßnahmen in der Rentenversicherung mit leistungskürzendem Charakter müssen ebenso die Leistungsfähigkeit und die starken Einkommensunterschiede der Rentner berücksichtigen. Und ebenso wie bei den Löhnen der Arbeitnehmer muß auch bei den Renten darauf geachtet werden, daß die Beitrags- und Einkommensgerechtigkeit gewahrt bleibt. Als Konsequenz dieser Überlegung bleibt nur ein sozial gestaffelter Krankenversicherungsbeitrag der Rentner und/oder eine Besteuerung der Renten. Nur diese beiden Maßnahmen entsprechen den ordnungspolitischen Grundlagen der Rentenversicherung.

Ein sozial gestaffelter Krankenversicherungsbeitrag der Rentner stößt in der politischen Diskussion auf wenig Widerstand¹⁰²⁾. Anders dagegen verhält es sich mit dem Vorschlag der Besteuerung¹⁰³⁾.

Zunächst einmal gilt festzuhalten, daß eine Besteuerung der Sozialrenten rechtlich nichts Neues ist. Zwischen 1925 und 1955 waren die Renten in voller Höhe einkommensteuerpflichtig. Auch die derzeitige Regelung, die seit 1955 in Kraft ist, sieht eine Besteuerung, allerdings nur des „Ertragsanteils“, vor. Diese Regelung geht praktisch noch von der Vorstellung eines Kapitaldeckungsverfahrens aus, wonach der einzelne Versicherte aus seinem Einkommen als Erwerbstätiger ein Vermögen ansammelt, das später als Rente wieder aufgezehrt wird. Nur die über diese „Vermögensschichtung“ hinausgehenden Erträge sollen deshalb versteuert werden. Eine Besteuerung kommt wegen der hohen Freigrenzen, zumal bei Beziehern von nur einer Rente, deshalb heute kaum zur Anwendung. Diese Vorstellung eines Kapitaldeckungsverfahrens mit der reinen Vermögensschichtung entspricht aber in keiner Weise mehr dem jetzt praktizierten Umlageverfahren und dem Generationenvertrag. Die Beiträge der Versicherungspflichtigen, die an dem jeweiligen Lohn

orientiert sind, werden nicht zum Aufbau eines Vermögens verwendet, sondern dienen dem Erwerb eines Anspruchs an die Solidargemeinschaft, der von der späteren Generation entsprechend ihres Lohnniveaus eingelöst wird. Dieser Anspruch ist deshalb auch keine Garantie für eine bestimmte, nominal feststehende Rente, sondern nur für eine bestimmte Relation innerhalb des späteren Rentengefüges, das selbst wiederum abhängig ist von der wirtschaftlichen und damit Lohnentwicklung. In einer dynamisch wachsenden Wirtschaft erhalten deshalb die Rentner auch ein „Vielfaches ihrer verzinnten Einzahlung“¹⁰⁴⁾. Die Arbeitnehmerbeiträge zum Erwerb dieses Anspruchs mindern als Sonderausgaben das zu versteuernde Einkommen; die Arbeitgeberbeiträge gehören von vornherein nicht zum steuerpflichtigen Arbeitslohn. Allein aus der Sicht der *Steuersystematik* müßten — wie es bei den Beamtenpensionen der Fall ist — schon die Renten besteuert werden¹⁰⁵⁾.

Die Einwände gegen eine Besteuerung der Renten können also nicht überzeugen. Gegenüber der Nettoanpassung aber liegen die Vorteile auf der Hand: Sie ist der sozial gerechtere Weg, weil sie die individuelle Situation des einzelnen Rentners berücksichtigen kann. Sie vermeidet neue Ungerechtigkeiten zwischen Alt- und Neurentnern. Sie bringt — sofern die Steuereinnahmen zweckgebunden der Rentenversicherung zufließen — keine neuen Abhängigkeiten von der Haushaltssituation des Staates. Sie ist ökonomisch ebenso wirksam, wenn nicht sogar wirksamer, weil sie flexibler auf die strukturellen Verschiebungen zwischen Beitragszahlern und Rentnern reagieren kann, was von der Nettoanpassung nicht erfaßt wird. Sie ist ein möglicher Ansatzpunkt für eine bessere Harmonisierung der verschiedenen Altersversorgungssysteme. Und — nicht zuletzt — ist die Besteuerung der Renten zusammen mit einem Krankenversicherungsbeitrag der Rentner die einzige Möglichkeit, die ordnungspolitischen Grundlagen der „bruttolohnbezogenen dynamischen Rente“ in ihrer Lohnersatzfunktion zu stärken. Sicherlich gibt es hier noch eine Reihe von Schwierigkeiten, die einer sachlichen Prüfung bedürfen, ehe eine politische Entscheidung getroffen werden kann.

¹⁰²⁾ Vgl. den „Mischnick-Plan“ in der FDP; die Vorschläge der CDU/CSU-Fraktion unter Einbeziehung der Mehrfachrenten; auch die Überlegungen im Bundesarbeitsministerium.

¹⁰³⁾ Vgl. Ulrich Hentrich, Für und Wider einer Änderung der Rentenbesteuerung, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6/1968, S. 364 f. — Verschiedene Initiativen für eine Rentenbesteuerung sind immer wieder ins Leere gelaufen.

¹⁰⁴⁾ Georg Heubeck, Finanzierungsprobleme . . . , a. a. O., S. 7.

¹⁰⁵⁾ Ulrich Hentrich, a. a. O., S. 366.

der Rentenbesteuerung, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 6/1968, S. 366.

Ausgehend von der Beobachtung, daß die innere und äußere Stabilität der westlichen Demokratien gefährdet erscheint, untersucht der Verfasser die Griffigkeit der gängigen Thesen vom „Versagen der politischen Parteien“ und von der zunehmenden „Unregierbarkeit der Demokratien“ am Beispiel der Bundesrepublik. Er lenkt abschließend das Augenmerk auf die kulturellen Wandlungsprozesse, die für die Zukunft des demokratischen Regierungssystems eine zentrale Bedeutung erlangt haben.

Johannes Kramer/ Richard Zimmer: Rentenversicherung — Krise ohne Ende?

Ein Schwerpunktthema der innenpolitischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik Deutschland war und ist seit Anfang 1975 die Diskussion um die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Streit um Ursachen und Lösungsmöglichkeiten der aktuellen Krise berührt die in der Rentenreform 1957 geschaffenen Ordnungselemente der Rentenversicherung. Zur Erreichung einer ausreichenden, den Lebensstandard erhaltenden Alterssicherung werden als wesentliche Ordnungselemente Beitragsgerechtigkeit, Bruttolohnbezogenheit, Bewertung der Rente als Lohnersatz, Organisation nach dem Selbstverwaltungsprinzip und das Umlageverfahren angesehen. Punktuelle und willkürliche Eingriffe würden diese Ordnungsgrundlagen gefährden. Die fundamentale gesellschaftspolitische Bedeutung wird im folgenden durch die Darlegung von Aufgaben und Umfang der Rentenversicherung dokumentiert. So leben rd. elf Millionen Menschen (83 v. H. aller über 65jährigen) überwiegend von einer Rente. Es wird dargestellt, welche verschiedenen Renten das Gesetz vorsieht, welche Anspruchsvoraussetzungen gelten, wie sich die einzelnen Renten grundsätzlich berechnen, wie hoch die unterschiedlichen Renten z. B. am 1. Juli 1976 waren und wie die Finanzierungsströme auf der Ausgaben- und Einnahmeseite der Rentenversicherung im einzelnen aussehen.

Die krisenhafte Entwicklung der finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung, deren Ursachen in erster Linie in der wirtschaftlichen Entwicklung und in politischen Entscheidungen (z. B. Rentenreform 1972) gesehen werden, und der Lösungsversuch der Regierung mit den Maßnahmen des 20. Rentenanpassungsgesetzes schließen sich an. Durch die sich verschlechternde wirtschaftliche Entwicklung (höhere Arbeitslosenzahlen, geringere Lohnsteigerungen) und durch weitergehende strukturelle Veränderungen und Probleme (demographische Entwicklung, Öffnung der Rentenversicherung, Einführung der flexiblen Altersgrenze, erheblicher Zugang an Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten etc.) ist die Krise der Rentenversicherung mit eben diesen Maßnahmen jedoch keineswegs bewältigt. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers wird durch diese — sich auch mittelfristig abzeichnende — Entwicklung bei der Lösung anstehender großer Aufgaben im Rentenrecht (Gleichstellung von Mann und Frau, Harmonisierung der unterschiedlichen Altersversorgungssysteme) wesentlich eingeengt. Damit stellt sich die Frage nach langfristig tragfähigen Lösungsmöglichkeiten, die mit den ordnungspolitischen Grundlagen der Rentenversicherung übereinstimmen. Die politische Diskussion läuft dabei auf die Alternative Nettoanpassung und Besteuerung der Renten bzw. Krankenversicherungsbeitrag der Rentner hinaus. Aus grundsätzlichen Bedenken wird die Nettoanpassung abgelehnt und die Besteuerung als eine ordnungskonforme Maßnahme angesehen.