

Die Rückkehr der Altersarmut

Eine vergleichende Policy-Analyse
der Rentenreformen von Deutschland mit Großbritannien

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Politikwissenschaft

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Elke Gaugel

Erstgutachterin: Professorin Dr. Barbara Riedmüller

Zweitgutachterin: Professorin Dr. Miranda Schreurs

Tag der Disputation: 25. Februar 2014

Vorwort

Obwohl die Anfangszeit meiner Dissertation nicht ganz einfach war, möchte ich die hierbei gesammelten Erfahrungen und gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr missen. Ich bedanke mich deshalb sehr bei Frau Professorin Dr. Barbara Riedmüller, dass Sie am Ende ihrer Karriere noch bereit war, die Betreuung dieser Arbeit zu übernehmen. Herrn Professor Dr. Elmar Rieger danke ich für seine Unterstützung, seine Anregungen und soziologischen Sichtweisen. Besonderer Dank geht an Frau Professorin Dr. Miranda Schreurs, dass Sie sich bereit erklärte die Zweitkorrektur zu übernehmen. Für die Ermöglichung des Forschungsaufenthalts an der Universität Southampton und die dortige Betreuung bedanke ich mich bei Frau Professorin Dr. Traute Meyer und Herrn Professor Dr. Paul Bridgen.

Inhalt

Inhalt 3

| | |
|--|-----------|
| Abbildungsverzeichnis..... | 7 |
| Tabellenverzeichnis | 9 |
| Verzeichnis der Abkürzungen | 10 |
| 1 Einleitung | 12 |
| 1.1 Auswahl des Forschungsproblems | 12 |
| 1.1.1 Forschungsfrage | 12 |
| 1.1.2 Forschungsstand | 16 |
| 1.1.3 Beitrag zur Forschung | 24 |
| 1.1.4 Zu prüfende Annahmen..... | 26 |
| 1.2 Aufbau der Arbeit..... | 27 |
| 2 Methodisches Vorgehen | 29 |
| 2.1 Methode des Vergleichs | 29 |
| 2.2 Die Policy-Analyse..... | 30 |
| 2.2.1 Vergleichende Policy-Analyse..... | 34 |
| 2.3 Operationalisierung/Konzeptspezifikation | 34 |
| 2.3.1 Datenerhebung | 36 |
| 3 Institutioneller Kontext von Deutschland und Großbritannien | 37 |
| 3.1 Armut..... | 37 |
| 3.1.1 Ursachen der Armut | 39 |
| 3.1.2 Messen von Armut | 40 |
| 3.1.3 Lebenslagen in Deutschland | 41 |
| 3.1.4 Armut in Großbritannien..... | 43 |
| 3.2 Demographischer Wandel | 45 |
| 3.2.1 Demographischer Wandel in Deutschland..... | 45 |
| 3.2.2 Demographischer Wandel in Großbritannien | 48 |
| 3.3 Regierungssystem..... | 49 |
| 3.3.1 Politisches System..... | 49 |
| 3.3.2 Parteiensystem..... | 51 |
| 3.3.3 Wahlen | 56 |
| 3.3.4 Rechtssystem und Justizwesen..... | 57 |
| 3.3.5 Verbände und Interessengruppen..... | 58 |
| 3.4 Rentensystem..... | 61 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.4.1 | Historischer Ursprung des deutschen Rentensystems..... | 61 |
| 3.4.2 | Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland .. | 63 |
| 3.4.3 | Historischer Ursprung des britischen Rentensystems | 65 |
| 3.4.4 | Besonderheiten des britischen Alterssicherungssystems | 68 |
| 3.4.5 | Leistungssysteme der Alterssicherung in Großbritannien | 69 |
| 3.4.6 | Zusammenfassung..... | 72 |
| 4 | Forschungsleitende Theorien und Konzepte..... | 73 |
| 4.1 | Institutionalismus Theorie | 74 |
| 4.1.1 | Neo-Institutionalismus | 75 |
| 4.1.2 | Institutioneller Wandel..... | 79 |
| 4.1.3 | Stärken und Schwächen | 89 |
| 4.1.4 | Akteurzentrierter Institutionalismus..... | 90 |
| 4.1.5 | Vetospieler-Theorem nach George Tsebelis | 92 |
| 4.2 | Konzept der Pfadabhängigkeit | 94 |
| 4.2.1 | Stärken und Schwächen des Konzepts | 100 |
| 4.3 | Strategie des „blame avoidance“ | 101 |
| 4.3.1 | Übertragung des Ansatzes auf Parlamentarische Systeme..... | 107 |
| 4.3.2 | Begrenzte Anwendung des Ansatzes, Kritik..... | 110 |
| 4.4 | Internationale bzw. Europäisierungshypothese | 112 |
| 4.4.1 | Einfluss der EU auf die Rentenpolitik der Mitgliedstaaten | 119 |
| 4.4.2 | Haltung der Weltbank zur Altersvorsorge | 123 |
| 4.4.3 | Schwächen der Internationalen Hypothese | 124 |
| 5 | „Erste Reformwelle“ | 126 |
| 5.1 | „Riester-Rentenreform“ | 126 |
| 5.1.1 | Ausgangssituation | 126 |
| 5.1.2 | Rentenwahlkampf | 127 |
| 5.1.3 | Programmentwicklung | 131 |
| 5.1.4 | Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen | 137 |
| 5.1.5 | Zweite und dritte Lesung im Bundestag | 148 |
| 5.1.6 | Bundesrat..... | 152 |
| 5.1.7 | Gesetzesverkündung | 153 |
| 5.1.8 | Evaluation | 153 |
| 5.1.9 | Entwicklung der Bundeszuschüsse | 154 |
| 5.1.10 | Entwicklung der privat geförderten Altersvorsorge (Riesterrente)..... | 155 |
| 5.1.11 | Entwicklung der Betrieblichen Altersvorsorge | 163 |
| 5.1.12 | Zusammenfassung..... | 166 |
| 5.2 | Welfare Reform and Pensions Act 1999/ The Child Support Pensions and Social Security Act | 174 |
| 5.2.1 | Vorparlamentarische Konzeptentwicklung zur Rentenreform..... | 179 |
| 5.2.2 | Reaktionen auf das Green Paper | 183 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.2.3 | Gesetzesvorlage im Parlament | 190 |
| 5.2.4 | Vorlage in der Zweiten Kammer..... | 193 |
| 5.2.5 | Verabschiedete Gesetze | 194 |
| 5.2.6 | Evaluation | 195 |
| 5.2.7 | Zusammenfassung..... | 199 |
| 6 | Zwischenergebnis nach der „Ersten Reformwelle“ | 200 |
| 6.1.1 | Prüfung der Annahmen | 207 |
| 7 | Prekäre Beschäftigungsverhältnisse | 208 |
| 7.1 | Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ... | 208 |
| 7.1.1 | Ausgangssituation | 208 |
| 7.1.2 | Neue Beschäftigungsformen | 212 |
| 7.1.3 | Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen | 215 |
| 7.1.4 | Positionen zum Gesetzentwurf..... | 218 |
| 7.1.5 | Zweite und dritte Lesung im Bundestag | 222 |
| 7.1.6 | Bundesrat..... | 223 |
| 7.1.7 | Evaluation | 224 |
| 7.1.8 | Zusammenfassung..... | 232 |
| 7.2 | Prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Großbritannien..... | 233 |
| 7.2.1 | Zusammenfassung..... | 240 |
| 7.3 | Zusammenfassung Prekäre Beschäftigungsverhältnisse | 241 |
| 8 | „Zweite Reformwelle“ | 242 |
| 8.1 | Rentenversicherungs–Nachhaltigkeitsgesetz 2004 | 242 |
| 8.1.1 | „Rürup-Kommission“ | 244 |
| 8.1.2 | „Herzog-Kommission“ | 250 |
| 8.1.3 | Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform | 252 |
| 8.1.4 | Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen | 253 |
| 8.1.5 | Erste Lesung im Bundestag..... | 255 |
| 8.1.6 | Anhörung der Verbände und Sachverständige..... | 256 |
| 8.1.7 | Zweite Lesung im Bundestag..... | 260 |
| 8.1.8 | Bundesrat..... | 262 |
| 8.1.9 | Zusammenfassung..... | 269 |
| 8.2 | Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 | 272 |
| 8.2.1 | Pensions Commission | 274 |
| 8.2.2 | Nationale Rentendebatte | 280 |
| 8.2.3 | White Paper | 285 |
| 8.2.4 | Reaktionen auf das White Paper | 288 |
| 8.2.5 | Gesetzesvorlage im Parlament | 291 |
| 8.2.6 | Vorlage in der Zweiten Kammer..... | 294 |
| 8.2.7 | Verabschiedete Gesetze | 295 |
| 8.2.8 | Evaluation | 296 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8.2.9 | Zusammenfassung..... | 298 |
| 9 | Zwischenergebnis nach der „Zweiten Reformwelle“ | 300 |
| 9.1.1 | Prüfung der Annahmen | 304 |
| 9.1.2 | Was kann Deutschland vom Reformprozess in Großbritannien lernen? | 306 |
| 10 | Wirkung der Rentenreformen in Deutschland..... | 307 |
| 10.1 | Westdeutsche Babyboomerinnen | 307 |
| 10.2 | Ostdeutsche Babyboomerinnen | 310 |
| 10.3 | Hochrechnung der Rentenansprüche auf das 67. Lebensjahr..... | 313 |
| 11 | Aktuelle Rentendiskussion..... | 315 |
| 11.1 | Aktuelle Rentendiskussion in Großbritannien..... | 315 |
| 11.1.1 | Zusammenfassung..... | 327 |
| 11.2 | Aktuelle Rentendiskussion in Deutschland | 328 |
| 11.2.1 | Vorgehen der Koalitionsregierung | 336 |
| 11.2.2 | Zusammenfassung..... | 338 |
| 12 | Zusammenfassung der Ergebnisse..... | 340 |
| 13 | Summary | 344 |
| 13.1 | □ Question of the study..... | 344 |
| 13.2 | □ Research design | 344 |
| 13.3 | □ Assumptions | 345 |
| 13.4 | □ testing theories..... | 345 |
| 13.5 | □ Results | 345 |
| 13.6 | □ Results of the assumptions | 346 |
| 13.7 | □ Answer oft the opening question..... | 346 |
| | Literatur | 348 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1: Der Policy-Cycle | 31 |
| Abbildung 2: Armutsrisikoquoten in Deutschland | 41 |
| Abbildung 3: Haushalte mit geringem Einkommen | 43 |
| Abbildung 4: Demographischer Wandel in Deutschland | 45 |
| Abbildung 5: Demographischer Wandel in Großbritannien | 48 |
| Abbildung 6: Dreigliedriges Alterssicherungssystem in Deutschland | 64 |
| Abbildung 7: Institutionen als Regime | 85 |
| Abbildung 8: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung | 91 |
| Abbildung 9: Pfadabhängigkeit und kritische Augenblicke | 98 |
| Abbildung 10: Entwicklung der Bundeszuschüsse in den Jahren 2000 bis 2011 - in Mio. Euro- | 154 |
| Abbildung 11: Entwicklung der Beitragssätze in der allgemeinen Rentenversicherung | 155 |
| Abbildung 12: Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Zahl der Riesterverträge) Stand: 23.03.2012 | 157 |
| Abbildung 13: Ehepaare mit Riester-Renten | 171 |
| Abbildung 14: Gewinner und Verlierer bezüglich Einführung der State Second Pension 185 | |
| Abbildung 15: hochgerechnete gesetzliche Rentenansprüche eines Rentners der im Jahr 2050 in Rente geht | 197 |
| Abbildung 16: Zusammenfassung der Theorieprüfung | 206 |
| Abbildung 17: Maßnahmen zur Schaffung neuer Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit | 212 |
| Abbildung 18: Erwerbstätige in unterschiedlichen Formen Atypischer Beschäftigung | 227 |
| Abbildung 19: Häufigkeit und Form geringfügig entlohnter Beschäftigung | 228 |
| Abbildung 20: Anzahl von Mini-Jobs in den verschiedenen Altersgruppen | 229 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 21: Entwicklung der Anzahl von Erwerbstätigen, Soloselbstständigen und Selbstständigen mit Beschäftigten 2003-2009 | 230 |
| Abbildung 22: Selbständig Erwerbstätige, Zeitarbeiter, Teilzeitbeschäftigte und Vollzeit Beschäftigte in Großbritannien von 1992 bis 2009 | 235 |
| Abbildung 23: Beschäftigte im Niedriglohnsektor in Großbritannien | 237 |
| Abbildung 24: Entwicklung des Bruttorentenniveaus | 266 |
| Abbildung 25: Renten-Anpassungssätze 2003 bis 2013 in v.H. | 268 |
| Abbildung 26: Anteil Rentner in GB in relativer und absoluter Armut | 273 |
| Abbildung 27: Abstimmungsergebnis zur Frage, ob für alle Bürger Großbritanniens eine Grundrente eingeführt werden soll. | 283 |
| Abbildung 28: bisher erworbene gesetzliche Rentenansprüche der westdeutschen Baby boomerinnen | 309 |
| Abbildung 29: bisher erworbene gesetzliche Rentenansprüche der ostdeutschen Baby-boomerinnen | 312 |
| Abbildung 30: hochgerechneter gesetzlicher Rentenanspruch bis zum Renteneintritt mit 1/2 Durchschnittsverdienst | 313 |
| Abbildung 31: hochgerechneter gesetzlicher Rentenanspruch bis zum Renteneintritt mit einem Durchschnittsverdienst | 314 |
| Abbildung 32: Hochgerechneter Netto-Rentenanspruch für Versicherte, die im Jahr 2040 das Renteneintrittsalter erreichen unter dem noch geltenden staatlichen System und der neuen einheitlichen Rentenleistung | 325 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Übersicht der zu vergleichenden Reformen | 28 |
| Tabelle 2: Vergleich des Alterssicherungssystems von Deutschland mit Großbritannien | 72 |
| Tabelle 3: Typen Institutionellen Wandels: Prozesse und Ergebnisse | 84 |
| Tabelle 4: Zusammenfassung der wesentlichen rentenpolitischen Absichten aus den Wahlprogrammen des Bundestagswahlkampfes 1998 | 128 |
| Tabelle 5: Wirkung des Altersvermögensgesetzes auf Beitragssatz und Rentenniveau in Prozent in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Entlastung (-) / Belastung (+) | 140 |
| Tabelle 6: Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Gesetzentwurf | 147 |
| Tabelle 7: Anteil der Riester-Sparer nach der Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens in Prozent | 160 |
| Tabelle 8: Zusammenfassung „Rürup-Kommission“ und „Herzog-Kommission“ | 252 |
| Tabelle 9: Wirkungen der Gesetzesänderungen | 265 |
| Tabelle 10: Vergleich der Rentenansprüche vor und nach dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 | 297 |
| Tabelle 11: Zusammenfassung der Theorieprüfung | 304 |
| Tabelle 12: Zusammenfassung der Vorschläge zur Vermeidung von Altersarmut | 338 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|-------------|--|
| AEU-Vertrag | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AG | Aktiengesellschaft |
| ALO | arbeitslos |
| Art. | Artikel |
| AVmEG | Altersvermögensergänzungsgesetz |
| AVmG | Altersvermögensgesetz |
| BDA | Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände |
| BGBL | Bundesgesetzblatt |
| BT | Bundestag |
| bzw. | beziehungsweise |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BSP | Basic State Pension |
| CBI | Confederation of British Industry |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CSU | Christlich-Soziale Union in Bayern |
| DB | Defined Benefit |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| d.h. | das heißt |
| Drs. | Drucksache |
| EU | Europäische Union |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| FSA | Financial Services Authority |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| gem. | gemäß |
| GDV | Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft |
| HBeglG | Haushaltsbegleitgesetz |

| | |
|-------|--|
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IZA | Institut zur Zukunft der Arbeit |
| Jun. | Juni |
| KIZT | Kindererziehungszeiten |
| MPIfG | Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung |
| NAPF | National Association of Pension Funds |
| NEST | National Employment Savings Trust |
| NPSS | National Pensions Savings Scheme |
| OMK | Offene Methode der Koordinierung |
| PDS | Partei des Demokratischen Sozialismus |
| PSA | Personal Service Agentur |
| S. | Seite |
| SERPS | State Earnings Related Pension Scheme |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SSP | State Second Pension |
| S2P | State Second Pension |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SOEP | Sozio Ökonomisches Panel |
| TUC | Trades Union Congress |
| UK | United Kingdom |
| VDR | Verband Deutscher Rentenversicherungsträger |
| VGR | Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung |
| v. | vom |
| WPEG | Work Pensions and Labour Economics |
| WTO | World Trade Organization |

1 Einleitung

1.1 Auswahl des Forschungsproblems

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sorgte mit dem Ergebnis ihrer im Jahr 2007 veröffentlichten Studie, dass in Deutschland die gesetzliche Rente in den kommenden Jahrzehnten nicht ausreichend gegen die Altersarmut gesichert sein wird, für großes Aufsehen. Geringfügig Beschäftigte Mini-Jobber, Berufstätige mit längeren Unterbrechungen, Langzeitarbeitslose oder Menschen, die sich nur mit Zeitverträgen von Job zu Job hangeln, also alle die, die heute entweder sehr wenig verdienen oder längere Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiographie haben, werden hinterher eine Rente erhalten, die entweder nur sehr knapp über dem Sozialhilfeniveau liegen wird oder sogar darunter. Der internationale Vergleich zeigt, dass nicht alle Länder in gleichem Maße von der Altersarmut betroffen sein werden. Dies führt zu der Frage, wie es dazu kommen kann, dass sie gerade in Deutschland zu einem Problem werden kann.

Aus meiner langjährigen Tätigkeit in der Rentensachbearbeitung bei der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg sind mir die Rentenpolitik und deren Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis bestens bekannt. Mich mit einer solchen Fragestellung in diesem Politikfeld zu beschäftigen gibt mir die Möglichkeit, eine erweiterte Sichtweise der Dinge zu entwickeln und damit das Verstehen zu erleichtern.

1.1.1 Forschungsfrage

Von der OECD wurde untersucht, wie sich die im Verlauf des letzten Jahrzehnts von einigen Ländern¹ unternommenen Rentenreformen auf die künftigen Rentenansprüche auswirken werden. Anhand eines mikroökonomischen Vergleichs wurde zum einen der Rentenanspruch unter den gesetzlichen Bestimmungen vor den Reformmaßnahmen mit dem Rentenanspruch nach den Reformen verglichen². Dieser Vergleich wurde sowohl

¹ Die untersuchten Länder sind: Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Japan, Korea, Mexiko, Neuseeland, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Schweden, Türkei, Vereinigtes Königreich.

² Es wurde eine hypothetische Berechnung der Rente einer Arbeitskraft vorgenommen die 2004 in den Arbeitsmarkt eingetreten wäre und für ihre gesamte Erwerbslaufbahn dieselben Rentenversicherungsparameter und -regeln galten (zum einen die vor den Reformen und zum anderen die nach den Reformen).

für Durchschnittsverdiener als auch für Geringverdiener durchgeführt³. Auffallend bei der Untersuchung sind die Ergebnisse von Deutschland und dem Vereinigten Königreich⁴ im Bereich der Geringverdiener. Das relative Nettorentenniveau eines Geringverdieners vor den Reformen betrug im Vereinigten Königreich mit 29,4% des Durchschnittsverdiensts den niedrigsten Wert der untersuchten Länder überhaupt. Im Vergleich zu Deutschland, wo das Nettorentenniveau vor den Reformen bei 39,7% des Durchschnittsverdiensts lag, ist der Wert vom Vereinigten Königreich also noch um 10,3% geringer. Nach den Reformen erhöhte sich die Rente der untersten Einkommensgruppe im Vereinigten Königreich allerdings um 6,6% auf 36% des Durchschnittsverdiensts, wohingegen sie in Deutschland auf 32,6% absank. Damit liegt Deutschland nach den Reformen von den 16 untersuchten Ländern vor Japan und Mexiko auf dem drittletzten Platz.

Nach der Klassifizierung Esping-Andersen's „drei Welten“ des Wohlfahrtskapitalismus zählt Großbritannien zum liberalen Wohlfahrtsstaat, in dem der freie Markt die zentrale Rolle spielt und Deutschland zum konservativen Typus, der im Vergleich zum Liberalen mehr interveniert und leistet⁵. Entsprechend dieser Einteilung verwundert das Ergebnis der OECD-Studie noch mehr und es stellt sich die Frage, wie es dazu kommen konnte, dass das relative Nettorentenniveau in Deutschland nach den Reformen unter dem Niveau des Vereinigten Königreichs liegt, das ja dafür bekannt ist, dass es lediglich eine auf Armutsvermeidung angelegte Rentenpolitik betreibt. Die OECD sieht für Deutschland sogar die Gefahr, dass es in wenigen Jahrzehnten zu einer Altersarmut komme, von der besonders die Geringverdiener betroffen sein werden. Die unteren Einkommensgruppen sind vor einem Rentenrückgang durch die Reformen nicht geschützt, da es in Deutschland kein explizites Mindestrentensystem gibt⁶. Offensichtlich besteht ein Zusammenhang zwischen dem Reformprozess der letzten Jahrzehnte und der zu befürchtenden Altersarmut.

Bei den Rentenreformen wurden alle berücksichtigt die im Jahr 2004 in Kraft waren, einschließlich der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Änderungen.

³ OECD, 2007: Renten auf einen Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Paris: OECD. S. 68

⁴ Die OECD-Studie bezieht sich auf das Vereinigte Königreich als Ganzes. Im Folgenden erfolgt jedoch eine Einschränkung auf Großbritannien, da sie dem Anwendungsbereich der wichtigsten sozialrechtlichen Vorschriften entspricht.

⁵ Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press. S. 26, 27

⁶ OECD, 2007: Renten auf einen Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Paris: OECD. S. 70, 71, 78

In Großbritannien ist der Sozialstaats nicht wie in Deutschland aus der Arbeiterbewegung heraus entstanden, sondern aus der Bewältigung des Problems der Massenarmut⁷. Somit hat dort der Umgang mit Armut bereits aus der geschichtlichen Entwicklung eine stärkere Bedeutung als für Deutschland. Großbritannien ist ebenfalls ein demokratisches europäisches Land mit ca. 63,7 Millionen Einwohnern. Wirtschaftlich folgt es Deutschland und Frankreich auf den dritten Platz in Europa, gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Auch die Staatsverschuldung steigt wie in Deutschland kontinuierlich an. Im Jahr 2012 betrug die Verschuldungsquote 88,8% des Bruttoinlandsprodukts. In Großbritannien wächst der Anteil der 65jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung ebenfalls an. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird von 19% im Jahr 2000 auf 30% im Jahr 2050 ansteigen. In Deutschland wird ein Anstieg von 19% im Jahr 2000 auf 33% im Jahr 2050 erwartet⁸. Damit liegen auf ökonomischer und demographischer Hinsicht bei beiden Ländern vergleichbare Ausgangssituationen vor.

Dass Rentenreformen erforderlich waren und sind, steht außer Frage. Interessant zu wissen ist jedoch, warum nimmt die Politik die Altersarmut in Kauf? Welche Ziele wurden mit den Rentenreformen verfolgt? Wurde das Problem der Altersarmut unterschätzt oder stand es in Konkurrenz zu anderen Zielen, die als wichtiger erachtet wurden? Wenn die Geringverdiener in Zukunft ihren Lebensunterhalt vom gesetzlichen Rentenanspruch nicht mehr bestreiten können und vermehrt auf bedarfsabhängige Leistungen wie die Grundsicherung angewiesen sind, dann stellt sich für diesen Personenkreis die Frage nach der Legitimation des staatlichen Rentensystems. Kann es gewollt sein, dass sie, die entsprechend dem Äquivalenzprinzip während ihrer Erwerbsphase Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einbezahlt haben, im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind?

Seit der Rentenreform von 1957 wurde in Deutschland das Ziel der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung verfolgt. Die gesetzliche Rente sollte nicht mehr länger nur ein „Zuschuss“ zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter

⁷ Ritter, Gerhard, A., 1983: Sozialversicherung in Deutschland und England - Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München: C.H.Beck. S. 76

⁸ Ginn, Jay, Fachinger, Uwe, Schmähl, Winfried, 2007: Reformen der Alterssicherung und der sozioökonomische Status Älterer in Großbritannien und Deutschland. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 12

sein, sondern „Lohnersatz“. Durch die Dynamisierung der laufenden Zahlung über die jährliche Rentenanpassung sollte vermieden werden, dass die Rente während der Zeit des Rentenbezugs hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückblieb. Mit dieser Reform, welche einen Paradigmenwechsel in der deutschen Rentenpolitik bedeutete, wurde die vormals vorhandene Altersarmut weitestgehend⁹ beseitigt. Die Reform zeigte außerdem, dass sich die Vorstellung des Staates gewandelt hatte, welche Rolle er in der Alterssicherungspolitik spielen wolle¹⁰.

Diese klare Rollenzuweisung ist derzeit in der Rentenpolitik nicht mehr erkennbar. Durch den erneuten Paradigmenwechsel mit der Rentenreform 2001 und dem Einstieg in die staatlich geförderte private Alterssicherung wurde das Ziel der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Leitvorstellung der Alterssicherung auf drei Säulen ersetzt¹¹. Der Lebensstandard kann in Zukunft nicht mehr ausschließlich aus der gesetzlichen Rente gesichert werden. Die Frage ist nun, welche Rolle der Staat im Zusammenspiel dieser drei Säulen spielt und was die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft leisten kann und muss?

Aus politikwissenschaftlicher Sicht erfüllen der Sozialstaat und die Sozialpolitik eine Reihe von nützlichen Funktionen. Neben dem Schutz des Individuums vor den Wechselfällen des Lebens ist er auch gesellschaftlich bedeutsam. Er wirkt pazifizierend und sorgt für stabile politische Verhältnisse, trägt aus kultureller Sicht zur gesellschaftlichen Integration bei und dient somit insgesamt dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Aus ökonomischer Sicht sorgt er für die Verstetigung der Massenkaukraft¹². Nach Ansicht von Butterwegge trägt er außerdem dazu bei, dass sich die Gesellschaft nicht in Arm und Reich spaltet, mit den daraus erwachsenden Problemen wie z.B. Kriminalität, Verwahrlosung, Sittenverfall oder dem Steigen der Suizidquote¹³.

⁹ Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es insbesondere die Kriegswitwen, die unter Altersarmut litten.

¹⁰ Schmähl, Winfried, 2007: Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz -. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 6, 9, 17

¹¹ Die Altersvorsorge stützt sich seit der Rentenreform 2001 auf drei Säulen: die gesetzliche Rente, die betriebliche Altersversorgung und die private Vorsorge. Dieses System wird Drei – Säulen - Modell genannt.

¹² Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S.

Wenn das Rentenniveau von Geringverdienern unter das Niveau des Grundsicherungsanspruchs fällt ist fraglich, ob diese genannten Sicherungsziele der Sozialversicherung in Zukunft aufrechterhalten werden können. In diesem Promotionsvorhaben wird deshalb versucht die Frage zu analysieren, weshalb von der Politik bei den Rentenreformen der letzten Jahrzehnte in Kauf genommen wurde, dass die Altersarmut in Deutschland zurückkehren wird. Eine Antwort auf diese Frage soll anhand eines Vergleichs mit dem Reformprozess der in Großbritannien erfolgte gefunden werden. Dort hat, wie die Ergebnisse der OECD-Studie zeigen, ein Umdenken im Reformprozess stattgefunden. Paul Bridgen und Traute Meyer behaupten sogar, dass sich Großbritannien durch die Rentenreformen in Richtung eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats gewandelt hat und in Deutschland die Bewegung in die liberale Richtung ging¹⁴. Wie es zu diesem Sinneswandel kommen konnte, gilt es zu ergründen.

1.1.2 Forschungsstand

Zwischenzeitlich ist durch mehrere Studien bestätigt, dass in Deutschland die Altersarmut zurückkehrt. Eine der Ersten, die auf die Problematik aufmerksam machten sind außer der OECD-Studie Barbara Riedmüller und Michaela Willert, die in der von Paul Bridgen, Traute Meyer und Barbara Riedmüller herausgebrachten Europastudie die Analysen für Deutschland durchführten. Sie stellten sich die Frage, wie sich der in vielen Ländern Europas abzeichnende Wandel in der Alterssicherungspolitik, hin zu einem System aus drei Säulen bestehend und einer verstärkt kapitalfundierten privaten Altersvorsorge auf den Schutz von Durchschnitts- und Geringverdienern auswirkt. Sie wollten wissen, ob die private Alterssicherung sogenannte „Risikogruppen“ vor sozialer Ausgrenzung schützt und welches Zusammenwirken zwischen Staat und Markt am besten zur sozialen Integration beiträgt¹⁵. Um diese Frage zu beantworten verwenden sie die

¹³ Butterwegge, Christoph, 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 20

¹⁴ Meyer, Traute, Bridgen, Paul, 2011: Towards German liberalism and British social democracy: the evolution of two public occupational pension regimes from 1945 to 2009. S. 157-179 in: Jochen Clasen (Hrsg.), *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*. New York: Oxford University Press. S. 178

¹⁵ Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy. S. 3–43 in: Traute Meyer/Paul Bridgen/Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non – State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 4, 27

Methode des Vergleichs von sechs bewusst ausgewählten Ländern¹⁶. Nach dem Rechtsstand des Jahres 2003 werden mikrofundierte Simulationen für fiktiv aufgestellte Biografien durchgeführt, deren Erwerbsleben im Jahr 2003 begann. Die Ergebnisse für das britische Rentensystem zeigen, dass für Risikogruppen ein hohes Armutrisiko besteht, sowohl durch die unzureichende Höhe der staatlichen Rentenleistung bedingt, als auch durch die selektive Struktur des Betriebsrentensystems verursacht¹⁷. In Deutschland führt der gesetzliche Rentenanspruch zwar dazu, dass fast alle Biografien über der Armutsgrenze liegen, aber keiner Biographie gelingt es, ausschließlich mit dem gesetzlichen Rentenanspruch über die soziale Integrationslinie von 40% des Durchschnittsverdienstes zu kommen. Deshalb ist der Rentenanspruch aus der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge in Zukunft von entscheidender Bedeutung¹⁸. In Großbritannien haben sich die Rentenansprüche durch die Reformen erstaunlich erhöht¹⁹. Für Deutschland sieht die Situation anders aus. Hier haben die Reformen zur Folge, dass sich die Rentenansprüche für alle Versicherten verschlechtern. Der Anspruch des Geringverdieners fällt unter 28 Prozent der sozialen Integrationslinie und liegt damit 10 Prozent unter dem Wert der britischen Vergleichsbiographie. Die Rentenansprüche der Frauen liegen alle unter der sozialen Integrationslinie. Auch der Bezieher des durchschnittlichen Einkommens ist von einem sozialen Abstieg gefährdet²⁰. Als Gründe für dieses schlechte Ergebnis werden die Kürzungen im staatlichen System und das Festhalten am Äquivalenzprinzip genannt, das untere Einkommensgruppen nicht vor sozialer Ausgrenzung schützt. Außerdem sorgen die Änderungen bei den Betriebsrenten und die Einführung

¹⁶ Diese sind zum einen die Niederlande, Schweiz und United Kingdom als Länder mit einer staatlichen Basisrente auf niedrigem Niveau und einem reifen Betriebsrentensystem als zweite Säule und Deutschland, Italien und Polen als drei klassische Bismarck-Länder mit einem starken Sozialversicherungsprinzip, die erst in den jüngsten Reformen zu einem mehr kapitalfundierte drei – Säulensystem übergegangen sind.

¹⁷ Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: The British pension system and social inclusion. S. 47–78 in: Traute Meyer/Paul Bridgen/Barbara Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non – State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 55 - 59

¹⁸ Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2007: The German pension system and social inclusion. S. 139 – 167 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 148, 154, 155

¹⁹ Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy. S. 3 – 43 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non – State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 10

²⁰ Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy. S. 3 – 43 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 18, 21

der Riester-Rente nicht für einen adäquaten Ausgleich der Kürzungen im staatlichen System, da sie nicht verpflichtend sind und die Leistungshöhe zu gering ist²¹.

- Europäische Union

Vom Social Protection Committee der Europäischen Union wird eine theoretische Ersatzrate²² ermittelt, die zukünftigen Rentnern Anhaltspunkte zur Planung ihrer Altersvorsorge geben soll. Die Berechnungen werden anhand der Mitte des Jahres 2005 geltenden Rentengesetze sowie der bereits verabschiedeten, aber noch nicht umgesetzten Gesetzesänderungen vorgenommen. Es wird von einem Basisfall, dem sogenannten Eckrentner ausgegangen, der vierzig Jahre Durchschnittsverdienst aus einer Vollzeit-erwerbstätigkeit zurückgelegt hat. Dessen Rentenanspruch aus der ersten und zweiten Säule der Rentenversicherung sowie ergänzender einkommensabhängiger Ansprüche wird ermittelt, wenn er mit 65 Jahren in Rente geht. Als zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchung wird festgestellt, dass die Reformen im System der gesetzlichen Rentenversicherung oft dazu führten, dass die Ersatzrate abnimmt²³. In Deutschland sinkt die Ersatzrate um neun Prozentpunkte. Der Anspruch aus der ersten Säule sinkt von 43% im Jahr 2004 auf 34% im Jahr 2050. Bei den unvollständigen Erwerbsbiographien fällt die Kürzung des gesetzlichen Rentenanspruchs geringer aus. Dies wird auf die verbesserten Kindererziehungsleistungen zurückgeführt²⁴. Es wird angenommen, dass die Kürzung im staatlichen System durch die Betriebsrenten und die privat geförderte Riesterreente ausgeglichen wird²⁵. Eine Ersatzrate von 33,8% bedeutet, dass allein mit der

²¹ Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy. S. 3 – 43 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
S. 24

²² Ersatzraten geben den prozentualen Anteil an, den die spätere Rente im Vergleich zum jetzigen Lohn haben wird.

²³ Social Protection Committee, 2006: current and prospective theoretical pension replacement rates, Report by the Indicators Sub - Group (ISG), 19. May 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf (Zugriff am 4.6.2011)
S. 7 – 10, 131, 132

²⁴ Social Protection Committee, 2006: current and prospective theoretical pension replacement rates, Report by the Indicators Sub - Group (ISG), 19. May 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf (Zugriff am 4.6.2011)
S. 3, 6, 7 – 10, 131, 132

²⁵ Social Protection Committee, 2006: current and prospective theoretical pension replacement rates, Report by the Indicators Sub - Group (ISG), 19. May 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf (Zugriff am 4.6.2011) S. 37 - 39

gesetzlichen Rente die soziale Integrationslinie von 40% des Durchschnittsverdienstes nicht erreicht wird. Die Ersatzraten von United Kingdom sind eine der wenigen die steigen. Die der ersten Säule steigt von 17% im Jahr 2005 auf 19% im Jahr 2050. Erste und zweite Säule der Altersvorsorge zusammen sorgen für eine Ersatzrate von 66% im Jahr 2005 und 69%²⁶ im Jahr 2050²⁷.

- Altersvorsorge in Deutschland (AVID 2005)

Die AVID 2005 ist eine von TNS Infratest Sozialforschung im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführte Studie, die zum Ziel hatte, verlässliche Daten über die Altersvorsorge in allen Alterssicherungssystemen zu erhalten,^{28, 29}. Ein besonderes Augenmerk wird in der AVID 2005 auf Personen mit niedrigen Alterseinkünften gelegt. Die niedrigen Einkommen der Personen im unteren Einkommensbereich resultieren aus biographischen Strukturen, die sich von denen der Personen in den oberen Einkommenssegmenten recht deutlich unterscheiden. Im Durchschnitt weisen sie zwei- bis dreimal so lange Zeiten der geringfügigen Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit sowie einer selbständigen Tätigkeit aus im Vergleich zu Personen mit höheren Alterseinkommen. Weit- aus seltener als andere haben Menschen mit niedrigen Alterseinkommen neben der gesetzlichen Rente Ansprüche auf weitere Alterseinkünfte erworben³⁰. Der Anteil von Personen mit Riester-Renten ist laut AVID im Niedrigeinkommensbereich größer als

²⁶ Bei den hier genannten Ersatzraten handelt es sich um Bruttoersatzraten.

²⁷ Social Protection Committee, 2006: current and prospective theoretical pension replacement rates, Report by the Indicators Sub - Group (ISG), 19. May 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf (Zugriff am 4.6.2011) S. 127, 128

²⁸ Aus der Grundgesamtheit der deutschen Bevölkerung der Geburtsjahrgänge 1942 bis 1961 und ihrer Ehepartner wurde eine Stichprobe von 8.500 Personen schriftlich befragt. Zusätzlich zur Befragung wurden die Versicherungskonten bei der gesetzlichen Rentenversicherung herangezogen und beide Datensätze zusammengeführt. Mit Hilfe eines dynamischen Mikrosimulationsmodells wurden die individuellen Lebens- und Erwerbsverläufe bis zum 65. Lebensjahr fortgeschrieben. Es wurden damit Informationen auf der Mikroebene gewonnen, die auf individuellen Biografien beruhen.

²⁹ Heien, Thorsten, Kortmann, Klaus, Schatz, Christof, 2005: Altersvorsorge in Deutschland 2005. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/DOWNLOADS/AVID-2005-Endbericht.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 7

³⁰ Heien, Thorsten, Kortmann, Klaus, Schatz, Christof, 2005: Altersvorsorge in Deutschland 2005. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/DOWNLOADS/AVID-2005-Endbericht.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 54, 55, 56, 60, 141, 148

bei Personen mit höheren Alterseinkommen³¹. Die Ergebnisse zeigen, wie sich die Erwerbsbiographien im Kohortenverlauf verändert haben und die Zahl der Erwerbsunterbrechungen steigt. Barbara Riedmüller und Michaela Willert kritisieren die Studie in einigen methodischen Punkten und bemängeln, dass die angegebenen Rentenzahlwerte kaum Rückschlüsse auf eine später erreichbare Rentenhöhe zulassen. Sie ziehen aus den Ergebnissen der Studie dennoch weitere Schlussfolgerungen. Durch die häufiger werdenden Abweichungen vom so genannten „Normalarbeitsverhältnis“ und den Biographiephasen jenseits der Sozialversicherungspflicht sehen sie ein erhöhtes Risiko der Altersarmut. Als ein Hauptfaktor für die größeren Armutsrisiken bei Erwerbsunterbrechungen wird das Mehssäulensystem genannt. Nur wenn die Riester-Förderung von den Berechtigten zu 100% ausgeschöpft würde und das angesparte Vermögen zu 5% verzinst würde, dann wäre eine Absicherung in Höhe der heutigen Renten möglich. Diese Annahmen sind allerdings sehr unwahrscheinlich. Sie berechnen, dass allein durch die Veränderung der Erwerbsbiographie und der zusätzlichen Vorsorge das Armutsrisiko bei den westdeutschen Männern und in Ostdeutschland ansteigt. Wird die Haushaltskonstellation mitberücksichtigt, so führen nach ihren weiterführenden Berechnungen die Einkommensgewinne der Frauen in den alten Bundesländern bei den jüngeren Geburtsjahrgängen zu sehr niedrigen Armutsquoten. In den neuen Bundesländern werden fast 10% der Ehepaare der 1957 – 1961 Geborenen von Armut betroffen sein³².

- Rentenversicherungsbericht 2011

Im Rahmen des Altersvermögensgesetzes wurde beschlossen, dass von der Bundesregierung jährlich ein Rentenversicherungsbericht vorzulegen ist, aus dem sich ergibt, ob das in § 154 SGB VI festgelegte Sicherungsziel³³ weiterhin eingehalten wird³⁴. Es erfolgen außerdem Modellrechnungen über die Höhe einer Bruttostandardrente im Jahr 2025 unter Zugrundelegung von unterschiedlichen Wirtschaftsannahmen. Bei der mittleren

³¹ Heien, Thorsten, Kortmann, Klaus, Schatz, Christof, 2005: Altersvorsorge in Deutschland 2005. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/DOWNLOADS/AVID-2005-Endbericht.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 52

³² Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2008: Die Zukunft der Alterssicherung. Analyse und Dokumentation der Datengrundlage aktueller Rentenpolitik. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. S. 24, 28, 30, 32

³³ Das jahresdurchschnittliche Nettorentenniveau soll 67% des jahresdurchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts nicht unterschreiten.

³⁴ Aichberger, Friedrich, Sozialgesetzbuch mit Nebengesetzen, Ausführungs- und Verfahrensvorschriften. München: C. H. Beck. S. 93 SGB VI

Variante der sechs Berechnungen wird ein Sicherungsniveau vor Steuern von 46,2 % berechnet³⁵. Mit diesem Ergebnis wäre das Mindestsicherungsniveau von 46% erreicht. Allerdings wird für die Berechnungen weiterhin von einem Standardrentner mit 45 Versicherungsjahren und einem vollen Riester-Sparen in Höhe von 4% ausgegangen, was für Riedmüller und Willert insbesondere für niedrige Einkommensbezieher keine wirklichkeitsnahen Annahmen sind³⁶.

- Alterssicherungsbericht 2008

Der Alterssicherungsbericht soll zusätzlich zum Rentenversicherungsbericht umfassendere Informationen liefern, indem alle öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme berücksichtigt werden³⁷. Das Gesamtversorgungsniveau von Geringverdienern würde im Rentenzugangsjahr 2030 ein Brutto-Versorgungsniveau aus der gesetzlichen Rentenversicherung von 41,2% erreichen und ein Netto-Gesamtversorgungsniveau von 71,1%³⁸. Nach dieser Berechnung steigt das Versorgungsniveau von Geringverdienern sogar von gegenwärtig 68,8% auf 71,1% an. Allerdings wird bei dieser Berechnung von sehr optimistischen und strittigen Annahmen ausgegangen. Es wurden beispielsweise in der gesetzlichen Rentenversicherung Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt gutgeschrieben. Diese Regelung gilt gemäß § 262 SGB VI nur noch für Beitragszeiten bis zum Jahr 1991 und hat somit auf die jüngeren Jahrgänge geringeren Einfluss. Bei der privaten Altersvorsorge wurde unterstellt, dass Beiträge zur Riester-Rente in Höhe des förderfähigen Höchstbetrags geleistet werden³⁹. Wie bereits erwähnt, ist dies gerade bei Geringverdienern eine unrealistische Annahme.

³⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2011). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 30.8.2013). S. 11, 12

³⁶ Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2008: Die Zukunft der Alterssicherung – Analyse und Dokumentation der Datengrundlage aktueller Rentenpolitik. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-90-4-1.pdf (Zugriff am 25.8.2013). S. 10

³⁷ Einbezogen sind die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, die Beamtenversorgung und die Alterssicherung der Landwirte.

³⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/DOWNLOADS/Alterssicherungsbericht%202008.pdf> (Zugriff am 30.8.2013) S. 156

³⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008). Berlin:

- Studie von Geyer und Steiner

Geyer und Steiner sind daran interessiert die Auswirkungen, die sowohl die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, als auch die Rentenreformen auf die zukünftigen Rentergenerationen haben zu quantifizieren. Hierzu kombinieren sie die SOEP-Daten mit Daten aus der gesetzlichen Rentenversicherung⁴⁰. Bezüglich der Struktur der Versicherungszeiten ist festzustellen, dass bei den jüngeren Kohorten die Dauer der Erwerbstätigkeit abnimmt und Zeiten der Arbeitslosigkeit zunehmen. Insbesondere in Ostdeutschland erfahren die jüngeren Männerkohorten einen dramatischen Rückgang ihrer Beschäftigungszeiten und eine Zunahme von Zeiten der Arbeitslosigkeit. Auch für ostdeutsche Frauen ist Arbeitslosigkeit ein großes Problem⁴¹. Ausgehend von dieser Erkenntnis wurden die individuell berechneten Rentenansprüche anhand von Mikrosimulationen bis zum entsprechenden Rentenbeginn hochgerechnet. Das Ergebnis zeigt, dass die westdeutschen Männer am wenigsten Einbußen in Kauf nehmen müssen. Am stärksten sowohl von den Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, als auch aufgrund der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sind die Ostdeutschen Frauen und Männer der jüngsten Kohorte betroffen. Allerdings ist auch die Zahl der westdeutschen Frauen erschütternd, deren Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Sie hat sich nur geringfügig von ca. 60% in der älteren Kohorte auf 55% in der jüngsten Kohorte verbessert. Es sind hauptsächlich die westdeutschen Frauen, die Rentenansprüche unterhalb des Grundsicherungsniveaus erwerben. Der Status der Ehe beeinflusst diese Tatsache nur unwesentlich⁴².

- Studie von Krenz, Nagl und Ragnitz

Krenz, Nagl und Ragnitz konzentrieren sich bei ihrer Untersuchung ausschließlich auf die gesetzlichen Rentenansprüche. Deren Meinung nach sind diese auch im Jahr 2020 noch die Haupteinnahmequelle von Rentnern. Sie vergleichen die Rentenansprüche der

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/DOWNLOADS/Alterssicherungsbericht%202008.pdf> (Zugriff am 30.8.2013) S. 147 ff.

⁴⁰ Im SOEP sind keine Einkommensdaten vor dem Jahr 1984 vorhanden, deshalb können hieraus keine Rentenansprüche der ab 1937 Geborenen berechnet werden. Aus diesem Grund wurde zusätzlich die Versichertenstichprobe der Deutschen Rentenversicherung aus dem Jahr 2005 zur Berechnung genutzt.

⁴¹ Geyer, Johannes, Steiner, Viktor, 2010: Public pensions, changing employment patterns, and the impact of pension reforms across birth cohorts – a microsimulation analysis for Germany. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. S. 1, 2, 5

⁴² Geyer, Johannes, Steiner, Viktor, 2010: Public pensions, changing employment patterns, and the impact of pension reforms across birth cohorts – a microsimulation analysis for Germany. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. S. 1, 2, 5, 8, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 27

Geburtsjahrgänge 1939 bis 1941 mit denen in den Jahren 1955 bis 1957 Geborenen. Sie fragen sich insbesondere, ob in Zukunft besonders in Ostdeutschland eine steigende Gefahr der Altersarmut besteht,^{43, 44}. Von Kumpmann, Gühne und Buscher wird am Forschungsdesign kritisiert, dass sich die Berechnungen auf die erzielten Entgeltpunkte beziehen und damit die Kürzungen bei der Rentendynamisierung unberücksichtigt bleiben⁴⁵. Es wird dennoch festgestellt, dass die Altersarmut für die jüngere Kohorte sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zunimmt. Ein enormer Anstieg wird bei den alleinstehenden Männern in Ostdeutschland erwartet. Es erfolgte ein Anstieg von 1,34% in der älteren Kohorte auf 31,6% bei der jungen Kohorte⁴⁶. Auch unterscheiden sich die Ansprüche der Frauen von denen der Männer. Die Armutsquoten der Frauen sind in allen Kohorten höher. Ohne weitere Einkünfte sind mehr als 70% der Frauen in Ost- und Westdeutschland auf Sozialtransfers angewiesen. In allen Haushaltstypen ist ein wachsendes Armutsrisiko zu beobachten, außer bei den alleinstehenden Frauen⁴⁷.

- Studie von Kumpmann, Gühne und Buscher

Im Unterschied zu den bisherigen Studien betonen Kumpmann, Gühne und Buscher, dass sie bei ihrer Untersuchung die gesamte Bevölkerung mit einbeziehen, auch Freiberufler und Selbständige. Sie berücksichtigen außerdem alle Einkommensarten einschließlich Kapitaleinkünfte und den Wohnwert selbst genutzten Wohneigentums. Bei der Analyse der SOEP-Daten zeigt sich, dass Vermögenswerte beim Einkommen von alten Menschen eine zu vernachlässigende Größe sind. Auch sie kommen bei ihren Berechnungen⁴⁸ zu dem Ergebnis, dass das Armutsrisiko im Alter insbesondere ein Problem Ostdeutschlands ist. Der Wandel der Erwerbsbiografien, verstärkt durch den struk-

⁴³ Krenz, Stefan, Nagl, Wolfgang, Ragnitz, Joachim, 2009: Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany? S. 35 – 50 in: ChristianWey/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Twenty Years of Economic Reconstruction in East Germany, Berlin: Duncker & Humblot. S. 35, 36, 39

⁴⁴ Als Datengrundlage ihrer Berechnungen nutzen sie die IAB-Beschäftigungsstichprobe (IABS-Ro4), da diese Datei mehr Fälle beinhaltet als die Versichertenstichprobe der Deutschen Rentenversicherung.

⁴⁵ Kumpmann, Ingmar, Gühne, Michael, Buscher, Herbert S., 2010: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. Halle: Institut für Wirtschaftsforschung. S. 9

⁴⁶ Krenz, Stefan, Nagl, Wolfgang, Ragnitz, Joachim, 2009: Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany? S. 35 – 50 in: ChristianWey/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Twenty Years of Economic Reconstruction in East Germany, Berlin: Duncker & Humblot. S. 41

⁴⁷ Krenz, Stefan, Nagl, Wolfgang, Ragnitz, Joachim, 2009: Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany? S. 35 – 50 in: ChristianWey/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Twenty Years of Economic Reconstruction in East Germany, Berlin: Duncker & Humblot. S. 44, 49, 50

⁴⁸ Es werden die Einkommen der im Jahr 2008 50 bis 55 – Jährigen auf das Jahr 2023 hochgerechnet.

turellen Wandel der Wiedervereinigung, macht sich dort bei den Alterseinkünften besonders stark bemerkbar⁴⁹.

1.1.3 Beitrag zur Forschung

Dass die Altersarmut in Deutschland wieder zum Problem wird, wird durch die zahlreichen Studien nunmehr unzweifelhaft belegt. Allerdings können keine präzisen Angaben dazu gemacht werden in welchem Umfang sie eintritt und wer von ihr am stärksten betroffen sein wird. Dies hängt stark von den gemachten Annahmen und der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die unter Punkt 1.1.2 aufgeführten Studien und Untersuchungen beschäftigen sich mit den Wirkungen und Folgen der Rentenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Sie haben nicht die Frage nach den Ursachen für diese Entwicklung zum Untersuchungsgegenstand. Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage: Warum nimmt es die Politik in Kauf, dass in Deutschland die Altersarmut zurückkehrt? Diese Frage ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Mit der Methode der vergleichenden Policy-Analyse wird versucht eine Antwort zu finden. Als Vergleichsland wurde Großbritannien ausgewählt.

Es gibt bereits eine Reihe von Studien, die einen Vergleich der Rentenreformen von Deutschland mit denen von Großbritannien zum Gegenstand haben. Birgit Mattil vergleicht die Verteilungswirkungen der Rentenreformen seit 1980 beider Länder bezüglich des Einkommens der Rentner⁵⁰. Ann-Christine Hamisch analysierte die Rentenreformen von Deutschland und Großbritannien aus juristischer Sicht und stellte sich hierbei die Frage nach dem Schutz von individuellen Positionen⁵¹. Von Daniel Poelchau wurde eine quantitative Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten von 1990 bis zum Jahr 2000 vorgenommen. Er untersuchte, inwieweit sich die Altersvorsorgesysteme in Bezug auf die Leistungsgewährung (Staat-Markt-Mix) und die Leistungshöhe veränderten⁵². Michaela Willert stellte in ihrer vergleichenden Studie die Frage nach der Steuerbarkeit von Vorsorgemärkten in Bezug auf die Erfüllung von sozialen

⁴⁹ Kumpmann, Ingmar, Gühne, Michael, Buscher, Herbert S., 2010: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. Halle: Institut für Wirtschaftsforschung. S. 21-24

⁵⁰ Mattil, Birgit, 2006: Pension Systems – Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom. Heidelberg: Physica – Verlag.

⁵¹ Hamisch, Ann - Christine, 2001: Der Schutz individueller Rechte bei Rentenreformen – Deutschland und Großbritannien im Vergleich. Baden – Baden: Nomos.

Zielen⁵³. Von Simon Hegelich wurden die deutschen Rentenreformen aus philosophischer Sichtweise mithilfe der akteurszentrierten Politikfeldanalyse analysiert⁵⁴. Jochen Clasen vergleicht nicht nur die Rentenpolitik seit den frühen 1980er Jahren bis zu den Jahren 2003/2004 von Großbritannien mit Deutschland, sondern auch die Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Er fragte sich, ob sich die Systeme anpassen und inwiefern und in welche Richtung sie sich veränderten⁵⁵. Auch Martin Schommer betrachtete die beiden Länder in Bezug auf deren Sozialpolitik und fragte sich, ob sich die auf unterschiedlichen historischen Ursprüngen basierenden Sozialstaaten angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen einander angleichen und wie sie sich weiterentwickelten. Er analysierte hierfür nicht nur die Rentenreformen, sondern versuchte ein umfassendes Bild der Leistungsgewährung zu erfassen⁵⁶. Alexander Ruser untersuchte und verglich die Rentenreformen von Deutschland und Großbritannien seit den 1980er Jahren ebenfalls in Bezug auf deren Konvergenz⁵⁷. In einer soziologischen Analyse, die sich ausschließlich auf die deutsche Rentenpolitik bezieht, diese allerdings umfassend betrachtet indem das gesamte Feld der Alterssicherung mit gesetzlicher Rentenversicherung, betrieblicher Altersversorgung und individueller Privatvorsorge mit einbezogen wird, geht Frank Berner der Frage nach, inwieweit sich diese einzelnen Formen der Alterssicherung noch zu den Kategorien „staatlich“ oder „privat“ zuordnen lassen. Durch die vergangenen Reformen kam es zu einer Verwischung der Bereiche und es sind Wohlfahrtsmärkte entstanden, bei denen der Staat nicht mehr strikt vom Markt getrennt werden kann. Sowohl der betriebliche als auch der private Altersvorsorgemarkt werden staatlich reguliert, damit von diesen „Wohlfahrt“ produziert werden soll. Frank Berner analysierte, inwieweit durch diese Reformen ein Wandel des Sozialstaates erfolgte⁵⁸. Von Martin Schulz wurde die Wirkung des Wohlfahrtsmarktes auf seine Produktion

⁵² Poelchau, Daniel, 2007: Altersvorsorge im internationalen Vergleich – Eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990 – 2000. Zürich, Berlin: LIT Verlag

⁵³ Willert, Michaela, 2011: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien – Ein Vergleich der sozialen Regulierung und ihrer Wirkung. Berlin: Freie Universität

⁵⁴ Hegelich, Simon, 2006: Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁵⁵ Clasen, Jochen, 2005: Reforming European Welfare States – Germany and the United Kingdom Compared. Oxford: University Press.

⁵⁶ Schommer, Martin, 2008: Wohlfahrt im Wandel – Risiken, Verteilungskonflikte und sozialstaatliche Reformen in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁵⁷ Ruser, Alexander, 2011: Der Markt als Mitte(l). Reformprozesse und Diskurse der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁵⁸ Berner, Frank, 2009: Der hybride Sozialstaat – Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

von Wohlfahrt untersucht. Er analysierte die private und betriebliche Altersvorsorge in Deutschland auf deren Leistungsfähigkeit und Rendite⁵⁹.

Die bisherigen Untersuchungen und Ländervergleiche befassen sich hauptsächlich mit Fragen des Zusammenspiels der einzelnen Säulen der Altersvorsorge, ob eine Angleichung der Systeme festzustellen ist, wie leistungsfähig die Systeme sind und welche Akteure am Reformprozess eine wesentliche Rolle spielten. Die Frage warum die Altersarmut von der Politik in Kauf genommen wird wurde bisher nicht thematisiert bzw. beantwortet. Hier besteht eine Forschungslücke. Die Armutsvermeidung ist neben der Frage der Finanzierung des Rentensystems ein wichtiger Aspekt der bei Reformüberlegungen nicht fehlen darf. Wie bei den vergangenen Rentenreformen mit diesem Gesichtspunkt umgegangen wurde gilt es zu ergründen. Es wird der Politikprozess analysiert womit die Untersuchung die Möglichkeit gewährt Theorien der Staatstätigkeit zu prüfen. Zusätzlich zur Theorieprüfung wird danach geschaut, ob sich die im Folgenden angestellten Vermutungen bestätigen. Daran anschließend wird der Aufbau der Arbeit dargestellt bevor erläutert wird, weshalb die Methode des Vergleichs und die Policy-Analyse als Untersuchungsmethode angewandt werden.

1.1.4 Zu prüfende Annahmen

Folgende Annahmen sollen im Rahmen der Beantwortung dieser Frage geprüft werden:

1. Im Vergleich zu Großbritannien hat die Armutsvermeidung in Deutschland in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Tradition.
2. Es sind nicht die potentiellen Wählergruppen der regierenden Parteien, die von der Altersarmut betroffen sind.
3. Im Unterschied zu Großbritannien ist in Deutschland die Altersarmut kein real existierendes Problem und wird deshalb nicht zum „Agenda – Setting“.
4. Durch das kurzfristige Denken in der Politik werden langfristig entstehende Probleme vernachlässigt.

⁵⁹ Schulz, Martin, F., 2012: Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. Berlin: Freie Universität.

1.2 Aufbau der Arbeit

Um eine Antwort auf die gestellte Frage zu finden wird die Methode der vergleichenden Policy-Analyse als geeignet empfunden. Sie wird im anschließenden Kapitel vorgestellt. In Kapitel drei werden nach einer kurzen Abhandlung darüber was Armut ist und wie sie gemessen werden kann die institutionellen Besonderheiten des deutschen und britischen Regierungs- und Rentensystems hervorgehoben. Anschließend werden die forschungsleitenden Theorien erörtert von denen angenommen wird, dass sie eine Erklärung auf die gestellte Frage liefern. Daran schließt sich der Empirie-Teil an. Die bedeutenden Reformen verliefen sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien in zwei Wellen, deshalb werden diese „Reformwellen“ parallel zueinander analysiert. Es gab zu Beginn der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder in Deutschland eine erste große Reformwelle mit der sogenannten „Riester-Rentenreform“. Diese wird mit der fast zur gleichen Zeit in Großbritannien erfolgten Rentenreform, dem Welfare and Pensions Act 1999/The Child Support Pensions and Social Security Act verglichen. Daran schließt sich ein Zwischenfazit an. Da auch die Arbeitsmarktreformen dazu beitrugen, dass sich der Niedriglohnsektor ausweitete, was später Altersarmut zur Folge hat wird im Kapitel sieben auf die Prekären Beschäftigungsverhältnisse eingegangen. Es werden die Hartz I und Hartz II-Gesetze analysiert. In Großbritannien gab es hierzu keinen passenden Reformprozess, deshalb wird hierzu allgemein erläutert welche Personengruppen sich dort in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden. Es sind auch die Geringverdiener und kleinen Selbständigen, denen in Großbritannien die Altersarmut droht. In der zweiten Reformwelle werden das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 in Deutschland mit dem großen Reformprozess in Großbritannien der mit dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 abgeschlossen wurde verglichen. Danach erfolgt nochmals ein Zwischenergebnis, bevor auf die aktuelle Rentenpolitik in beiden Ländern eingegangen wird und die Arbeit mit den gewonnenen Erkenntnissen abgeschlossen wird.

Tabelle 1: Übersicht der zu vergleichenden Reformen

| Erste „Reformwelle“ | Prekäre Beschäftigungsverhältnisse | Zweite „Reformwelle“ | Aktuelle Rentendiskussion |
|---|--|--|---|
| <p>„Riester-Rentenreform“</p> <p style="text-align: center;">⇕</p> <p>Welfare Reform and Pensions Act 1999/The Child Support Pensions and Social Security Act</p> | <p>Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt</p> <p style="text-align: center;">⇕</p> <p>Prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Großbritannien</p> | <p>Rentenversicherungs- Nachhaltigkeitsgesetz 2004</p> <p style="text-align: center;">⇕</p> <p>Pensions Act 2007/Pensions Act 2008</p> | <p>aktuelle Rentendiskussion in Großbritannien</p> <p style="text-align: center;">⇕</p> <p>aktuelle Rentendiskussion in Deutschland</p> |
| <p>Zwischenergebnis</p> | | <p>Zwischenergebnis</p> | <p>Zusammenfassung der Ergebnisse</p> |

Quelle: Eigene Darstellung

2 Methodisches Vorgehen

2.1 Methode des Vergleichs

Die Methode des Vergleichs wird in der Politikwissenschaft gerne angewandt, da sie dabei hilft die Prozesse und Abläufe zu verstehen und zu erklären. Das unterscheidet sie nach Meinung Sartori´s allerdings nicht von anderen Forschungsmethoden. Für ihn hat der Vergleich hauptsächlich die Funktion des Kontrollierens. Das Experiment und das statistische Verfahren sind zwar stärkere Kontrollinstrumente. In den Sozialwissenschaften sind diese aber wegen der vielen Variablen und der wenigen Fälle nur begrenzt anwendbar. Deshalb wird hier der Vergleich als „Quasi-Experiment“ benutzt⁶⁰. Hockerts und Süß sehen im Vergleich die Chance, Eigenarten und Besonderheiten des jeweiligen Systems präziser zu bestimmen, alternative Konstellationen zu erkennen und Wirkungsanteile genauer zu gewichten⁶¹. Für Patzelt hat der Vergleich das Ziel, gruppenspezifische Betrachtungsweisen aufzubrechen. Man durchbricht damit die „Mauer“ der Sichtweise aus dem eigenen System und nimmt neue Dinge aus der Perspektive eines Fremden wahr. Der Vergleich hilft einen anderen Blick auf das eigene System zu bekommen und ermöglicht damit, sich aus überkommenen Betrachtungsweisen zu lösen⁶².

Bei der hier vorliegenden Untersuchung bietet sich der Vergleich aus der Fragestellung an. In einer klaren Fragestellung sieht auch Patzelt das wirkungsvollste Instrument des Vergleichs. Allerdings schließt sich die Frage der Vergleichbarkeit an. Die Rentensysteme von Deutschland und Großbritannien basieren, wie bereits erwähnt, auf unterschiedlichen Pfaden. In Großbritannien stand schon immer die Armutsvermeidung im Vordergrund. In Deutschland handelt es sich um eine Versicherungsleistung. Können diese unterschiedlichen Systeme miteinander verglichen werden? Auch Sartori stellt die Frage, was vergleichbar ist. Er bezieht sich hierbei auf den Aspekt der Eigenschaften

⁶⁰ Sartori, Giovanni, 1994: Compare Why and How. S. 14–34 in: M. Dogan/A. Kazancigil (Hrsg.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers. S. 15, 16

⁶¹ Hockerts, Hans Günter, Süß, Winfried, 2010: *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat – Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich*. München: Oldenbourg. S. 15

⁶² Patzelt, Werner, J., 2005: *Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens*. S. 16 – 54 in: S. Kropp/M. Minkenberg (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 25, 26

und Charakteristiken. Wenn Vergleichsgegenstände nichts gemeinsam haben, dann kann auch nichts verglichen werden, genauso wenig, wie wenn sie komplett identisch sind. Aber alles, was sich zwischen diesen beiden Extremen befindet, ist seiner Meinung nach vergleichbar⁶³. In dieser Arbeit sollen die Rentenreformen analysiert werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse des Entscheidungsprozesses sowie den institutionellen Einflüssen hierbei. Aus dieser Perspektive ist der Vergleich mit Großbritannien sehr hilfreich, da die Politikprozesse zu unterschiedlichen Ergebnissen führten, die mit der Struktur der Systeme nicht zu erklären sind. Allerdings betont Sartori auch, dass beim Vergleich der Kontext nicht außer Acht gelassen werden darf, sondern mit berücksichtigt werden muss⁶⁴. Mit Großbritannien und Deutschland werden zwei westliche Industrieländer verglichen, damit können zumindest ein Teil der quasi intervenierenden Variablen konstant gehalten werden. Ansonsten differieren zum einen die Ursprünge der Rentensysteme und auch die Zielrichtungen der jüngsten Reformen. Sie haben dazu geführt, dass in Deutschland die Altersarmut zurückkehren wird und in Großbritannien sind die staatlichen Leistungen ausgebaut worden, um die Altersarmut in Zukunft zu reduzieren. Diese Unterschiede im System und in der aktuellen Rentenpolitik geben sicherlich eine andere Sichtweise auf den deutschen Reformprozess um die „Mauer“ zu durchbrechen und eine Antwort auf die gestellte Frage zu finden.

2.2 Die Policy-Analyse

Zur Analyse der einzelnen Rentenreformen wird das aus den USA stammende⁶⁵ und in Deutschland von Fritz Scharpf, Renate Mayntz und Manfred Schmidt spezifizierte und differenzierte Instrument der Policy–Analyse angewandt. Das politische Handeln wird hierbei aus dreierlei Perspektiven untersucht:

1. aus der Perspektive der Policy, d. h. der inhaltlichen Aspekte;
2. aus der Perspektive der Polity, d. h. der Einflüsse der Normen, Institutionen und Spielregeln;

⁶³ Sartori, Giovanni, 1994: Compare Why and How. S. 14 – 34 in: M. Dogan/A. Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance, Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers. S. 16, 17

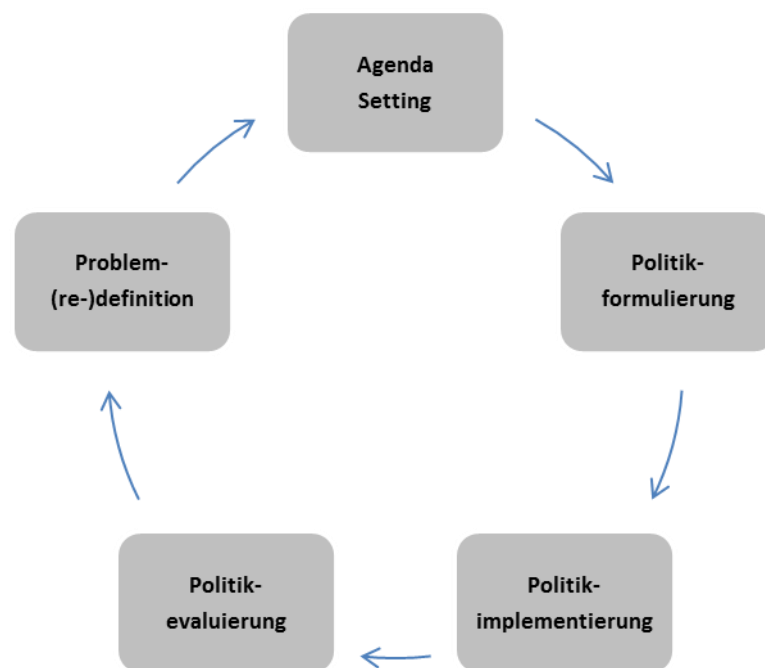
⁶⁴ Sartori, Giovanni, 1994: Compare Why and How. S. 14 – 34 in: M. Dogan/A. Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance, Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers. S.16, 17

⁶⁵ Das Modell des Policy Cycle wurde in den 1950er Jahren von dem Chicagoer Politikwissenschaftler Harold D. Lasswell entwickelt.

- aus der Perspektive der Politics, d. h. der Konflikt- und Konsensbildungsprozesse.

Als Messwerkzeug dient der Policy-Cycle. Ziel der Policy-Analyse ist es, in erster Linie nicht Theorien zu prüfen, sondern sich einen Politikprozess im Detail anzusehen, um dadurch Erkenntnisse über dessen Dynamik, Eigenarten und Ursachen zu erlangen⁶⁶. Policy-Analysen können sowohl als Querschnitts- als auch als Längsschnittanalysen durchgeführt werden. Um die Nachteile⁶⁷ jeder einzelnen Art zu minimieren und die Vorteile zu optimieren, die bei der Querschnittsanalyse in der Erfassung von Strukturunterschieden und der Längsschnittanalyse im Erkennen von Verhaltensänderungen liegen, werden hier beide Analysearten kombiniert angewandt. Es werden deshalb zwei wesentliche Reformprozesse (Reformwellen) seit Ende der 1990er Jahre sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien analysiert.

Abbildung 1: Der Policy-Cycle



Quelle: in Anlehnung an Jann und Wegrich 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. S. 84, 86

⁶⁶ Mayntz, Renate, 1980: Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein. S. 14

⁶⁷ Bei der Querschnittsanalyse können die festgestellten Zusammenhänge zwischen der Erklärungsgröße und den Policy-Indikatoren eventuell auch an den zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Rahmenbedingungen wie z. B. Prosperitäts- oder Krisenphasen liegen. Bei der Längsschnittanalyse sind unterschiedliche wirtschaftliche Zeiträume erfasst und somit kann diese intervenierende Variable unter Kontrolle gehalten werden.

- Politikwahrnehmung und Agenda Setting

Wann von der Politik ein Problem als solches erkannt und auf die politische „Agenda“ gesetzt wird, kann verschiedene Gründe haben. Schattschneider argumentiert, dass das „Agenda-Setting“ das Ergebnis der Konfliktaustragung zwischen sich rivalisierenden Interessen ist. Es kann aber auch das Ergebnis der unterschiedlichen Machtverteilung zwischen den Akteuren sein⁶⁸. Der „objektive Problemdruck“ allein ist oft nicht der entscheidende Faktor. Es hängt vielmehr von der Komplexität des Themas ab, ob eine klare Problemdefinition möglich ist und ob das Thema in den Rahmen der Präferenzen, Handlungskapazitäten und die Problemlösungsphilosophie der zentralen Akteure passt⁶⁹. Auch Krisen, Skandale und Katastrophen sind oft Türöffner, die auf Probleme aufmerksam machen und auf die reagiert wird. Kongdon ist der Auffassung, dass der Prozess des „Agenda-Setting“ stark von der jeweiligen Situation abhängt. Es kommt seiner Meinung nach auf ein komplexes „Variablengemenge“ an. Von Bedeutung ist, welche Akteure aktiv sind, was diese für Interessen und Präferenzen haben und ob die institutionellen Handlungskapazitäten und vorhandenen Lösungsmöglichkeiten ausreichend sind⁷⁰.

- Politikformulierung und Entscheidung

In dieser Phase wird zu dem erkannten Problem ein Lösungsvorschlag erarbeitet, der zur Diskussion gestellt wird. Es geht nun nicht mehr um die Konkurrenz des Themas welches bearbeitet werden soll, sondern der Wettbewerb wird um das „beste“ Problemlösungskonzept betrieben. Die Auseinandersetzung hierüber findet nicht nur im Parlament statt, sondern interessierte Akteure versuchen auf die Programmentwicklung einzuwirken, damit ihre Interessen berücksichtigt werden. Auch die Ministerialverwaltung beteiligt sich mit ihrem Expertenwissen an der Politikformulierung⁷¹.

⁶⁸ Jann, Werner, Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 75-112 in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg. S. 87

⁶⁹ Gellner, Winand, Hammer, Eva-Maria, 2010: Policyforschung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 60, 61

⁷⁰ Jann, Werner, Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 75-112 in: K. Schubert/N. C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg. S. 89

⁷¹ Gellner, Winand, Hammer, Eva-Maria, 2010: Policyforschung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 62, 63

- Politikimplementierung

Bei der Anwendung und Umsetzung der Maßnahmen zeigt sich, ob diese wie gedacht funktionieren oder durch nicht intendierte Effekte verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden⁷².

- Politikevaluation

Bei der Evaluation wird geprüft, ob die intendierten Ziele und Wirkungen auch tatsächlich erreicht wurden⁷³. Insgesamt hat sich die Evaluation dahingehend verändert, dass nicht mehr nur einzelne Maßnahmen bewertet werden, sondern eine stärker übergreifende Analyse des Policy-Wandels erfolgt.

Am Policy-Cycle wird kritisiert, dass es sich hierbei um ein zu rigides Phasenmodell handelt, nach dem in Wirklichkeit das „Policy-Making“ nicht stattfindet⁷⁴. Im Modell wird angenommen, dass der Gesetzgebungsprozess hierarchisch nach dem top-down Prinzip erfolgt, jeweils einzelne Programme für sich betrachtet werden und davon ausgegangen wird, dass es um die Sache geht. In Wirklichkeit findet jedoch eine ständige Interaktion statt, sowohl von verschiedenen Akteuren als auch zwischen verschiedenen Programmen, und es geht bei den Maßnahmen in erster Linie nicht um Inhalte, sondern darum, die Handlungsfähigkeit und die Macht zu erhalten (so die Meinung von Jann und Wegrich)⁷⁵. Sabatier und Heritier kritisieren in deskriptiver Hinsicht, dass in vielen Fällen eine klare Unterscheidung der Phasen nicht möglich ist, oder es zu einer Umkehrung der Reihenfolge kommt. In konzeptioneller Hinsicht vermissen sie, dass das Konzept in sich nicht schlüssig sei und durch kein kompaktes Theoriemodell erklärt werden könne. Die einzelnen Phasen folgten nicht kausal aufeinander, sondern seien lose aneinander gereiht. Innerhalb der einzelnen Phasen werde durch verschiedene Theorieansät-

⁷² Gellner, Winand, Hammer, Eva-Maria, 2010: Policyforschung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 64, 65

⁷³ Gellner, Winand, Hammer, Eva-Maria, 2010: Policyforschung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 66, 67

⁷⁴ Jann, Werner, Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 75-112 in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg. S. 102

⁷⁵ Jann, Werner, Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 75-112 in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg. S. 102, 103

ze versucht das Handeln zu begründen⁷⁶. Eine weitere Schwäche des Konzepts ist die mangelnde Generalisierungsfähigkeit. Da Einzelfälle analysiert werden ist es schwierig, hiermit Theorien zu falsifizieren⁷⁷. Dies ist allerdings auch nicht das Ziel einer Policy-Analyse. Sie hat vielmehr die Absicht, Einzelfälle genau zu analysieren, um zu sehen welche Faktoren von Bedeutung sind. Sie gibt Antwort auf die Frage: Does politics matter? Es werden detaillierte Informationen gewonnen über die Voraussetzungen, Einflussfaktoren und Ergebnisse von Politikprozessen, was zur Wissensvermehrung beiträgt. Die Phasengliederung ermöglicht, die Analyse auf unterschiedliche Perspektiven und Abschnitte zu konzentrieren, um diese intensiver zu betrachten. Mit dem Policy-Cycle wird nicht der Anspruch erhoben, einen umfassenden Erklärungsansatz zu liefern. Um den Politikprozess mit seinen zahlreichen Interaktionen und Akteuren überhaupt erfassbar zu machen, ist eine gewisse strukturelle Gliederung unumgänglich.

2.2.1 Vergleichende Policy-Analyse

Zur Prüfung der oben genannten Hypothesen wird die Methode der vergleichenden Policy-Analyse als geeignet empfunden. Mit ihr werden der Politikinhalt und die politischen Entscheidungen in einem Politikfeld genauer betrachtet und es wird der Frage nachgegangen, warum, wie und mit welcher Wirkung die Entscheidungen erfolgten. Dies sind die zentralen Fragen dieser Arbeit und deshalb erscheint hier die vergleichende Policy-Analyse als geeignetes Forschungsdesign. Untersucht wird, welche Relevanz die durch Institutionen und andere Einflussfaktoren bewirkten verschiedenen Formen der Beteiligung auf die Entscheidungsfindung haben⁷⁸.

2.3 Operationalisierung/Konzeptspezifikation

Seit Einführung der dynamischen Rente mit der Rentenreform des Jahres 1957 von Konrad Adenauer war bis heute die Altersarmut in Deutschland kein Thema mehr. Wenn jemand im Alter von seiner Rente nicht leben kann, dann wird davon ausgegangen, dass dies am Versagen der Person und deren Schicksal liegt. In dieser Arbeit wird

⁷⁶ Hérítier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 9, 10, 11

⁷⁷ Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. S. 116–148 in: A. Hérítier (Hrsg.), Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 118

die Hypothese aufgestellt, dass es nicht dem Fehlverhalten einer Einzelperson zuzurechnen ist, wenn diese im Alter unter Armut leidet, sondern dass die Rentenreformen, die seit dem Jahr 2001 in Deutschland verabschiedet wurden hierzu wesentlich beitragen. Die quasi abhängige Variable, die erklärt werden soll, ist somit die Altersarmut. Die quasi unabhängige Variable, von der angenommen wird, dass sie einen Einfluss auf das Auftreten der abhängigen Variablen hat, sind die Rentenreformen in Deutschland seit dem Jahr 2001. Die Ursache für die Altersarmut liegt in der mangelnden Vorsorge während des Erwerbslebens. Das deutsche System der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Erwerbstätigenversicherung mit geringer Umverteilung. Folgende Sachverhalte führen zu einer unzureichenden Versorgung:

- Zeiten anhaltender Arbeitslosigkeit;
- unterbrochene Erwerbsbiografien;
- Zeiten der geringfügigen Beschäftigung;
- Beschäftigungen im Niedriglohnsektor;
- keine bzw. zu geringe private Altersvorsorge;
- „kleine“ Selbständigkeit;
- Armutsvermeidung ist keine originäre Aufgabe der Rentenversicherung;
- Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung⁷⁹.

Es wurden bewusst die Rentenreformen ausgewählt, die Regelungen zu diesen Sachverhalten zum Gegenstand hatten. Folgende Rentenreformen werden analysiert:

- „Riester-Rente“ AVmG/AVmEG 2001
- Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I/ und Hartz II)
- Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

⁷⁸ Schmidt, Manfred, G., (2003): Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlösser, Dirk/ Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaften. Opladen: Leske+Budrich. S. 261, 262

⁷⁹ Bäcker, Gerhard, 2008: Altersarmut als soziales Problem der Zukunft? S. 357 – 367 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), 5. Sozialrechtstagung in Speyer „Armutsfeste Alterssicherung – Analysen, Wirkungen, Konzepte“: Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 364

Bei den Gesetzesänderungen in Großbritannien wurde darauf geachtet Reformen auszuwählen, die wesentliche Änderungen im gesetzlichen Rentensystem beinhalten, da hierauf der Schwerpunkt der Arbeit liegt.

- Welfare Reform and Pensions Act 1999/The Child Support Pensions and Social Security Act
- Pensions Act 2007
- Pensions Act 2008

2.3.1 Datenerhebung

Die Datenerhebung erfolgt wie für vergleichende Studien üblich anhand einer Sekundäranalyse. Es werden die Aufzeichnungen der jeweiligen parlamentarischen Dokumente und Debatten analysiert, amtliche Statistiken ausgewertet, sowie bereits hierzu veröffentlichte Literatur analysiert. Sowohl in Deutschland, als auch in Großbritannien sind die Parlamentsdokumente öffentlich zugänglich. Die Wirkung der Reformen wird anhand Rentenberechnungen gemessen.

3 Institutioneller Kontext von Deutschland und Großbritannien

3.1 Armut

Wann kann jemand als arm bezeichnet werden? Ist ein Rentner arm, der im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen ist? Armut objektiv zu definieren ist ausgeschlossen, denn es kommt immer auch auf die Wertüberzeugungen des Beurteilers und die gesellschaftlichen und ökologischen Verhältnisse des Landes an, in dem man lebt. Lebt jemand beispielsweise in einem warmen Land, in dem es keinen Winter gibt, wird jemand nicht als arm bezeichnet werden, wenn er kein Geld zum Heizen besitzt. Bei der Festlegung der Dimensionen die eine Armutssituation darstellen fließen somit immer auch normative Gesichtspunkte und die gegebenen Lebensverhältnisse mit ein. Aus diesem Grunde gibt es mehrere Definitionen von Armut. Die am häufigsten verwendete Unterscheidung ist die zwischen absoluter und relativer Armut. Als absolut arm wird jemand bezeichnet, der nicht in der Lage ist, seine existentiellen Bedürfnisse zu befriedigen. Menschen die Hunger leiden, keine ausreichende Kleidung und keine Wohnung haben sind absolut arm⁸⁰. In den westlichen Industriestaaten ist durch die wohlfahrtsstaatliche Institutionalisierung die absolute Armut weitestgehend besiegt. Hier spricht man eher von relativer Armut. Als relativ arm wird jemand bezeichnet, der das in einer Gesellschaft vorherrschende soziokulturelle Existenzminimum nicht erreicht. Bei der relativen Armut dient der von einer Gesellschaft festgelegte Lebensstandard als Vergleichsmaßstab⁸¹.

Auch innerhalb der EU, die als eines ihrer Ziele die Reduzierung der Armut in ihren Mitgliedsländern definiert, ist festgelegt, wie diese gemessen werden soll. Um die Situation in den Ländern vergleichbar zu machen, wurde ein Indikatorenkatalog aufgestellt, anhand dessen die Armut gemessen und in Länderberichten dargestellt wird. Als

⁸⁰ Schmähl, Winfried, 2005: Definition von Armut. S. 50-54 in: K. Schubert (Hrsg.), Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 51

⁸¹ Bäcker, Gerhard, Naegele, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus, Neubauer, Jennifer, 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 357

Armutrisikogrenze werden 60 Prozent des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens⁸² des jeweiligen Landes zu Grunde gelegt⁸³.

- Ressourcenansatz/Lebenslagenansatz

Beim Ressourcenansatz wird ausschließlich darauf geschaut, ob jemand mithilfe seines Einkommens in der Lage ist, das soziokulturelle Existenzminimum abzudecken. Unberücksichtigt bleibt hierbei beispielsweise die Berücksichtigung des Vermögens, der Qualifikationen einer Person, deren soziale Kompetenz oder die soziale Einbindung in der Gesellschaft. Problematisch beim Ressourcenansatz ist außerdem, dass nicht ersichtlich ist, wie das Einkommen verwendet wird. Es kann beispielsweise sein, dass jemand ein über der Armutsgrenze liegendes Einkommen hat, aber Schulden abbezahlen muss und dadurch unter Armut leidet. Es ist somit immer auch von Bedeutung zu wissen, wie das Einkommen verwendet wird und ob außer dem Einkommen weitere finanziellen Einnahmen oder Vermögen vorhanden sind. Diese Aspekte werden beim Lebenslagenansatz mit berücksichtigt. Er betrachtet das gesamte Umfeld einer Person wie beispielsweise Wohnsituation, Gesundheitsversorgung oder kulturelle Möglichkeiten und fragt danach, ob dieses bestimmten Mindeststandards entspricht. Der Lebenslagenansatz fordert somit von der Sozialpolitik nicht nur finanzielle Leistungen sondern auch ergänzende Maßnahmen, die eine soziale Integration und Partizipation in der Gesellschaft gewährleisten⁸⁴.

Diskussionen über Armut werden nach Meinung von Gerhard Bäcker et al immer kontrovers verlaufen, da die Grenzwerte, ab denen Armut vorliegt, nicht wissenschaftlich feststellbar sind, sondern definiert werden müssen und in diese Definitionen immer subjektive Überzeugungen und Wertschätzungen mit einfließen, über die gestritten werden kann⁸⁵.

⁸² Das Nettoäquivalenzeinkommen ist das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts.

⁸³ Strengmann-Kuhn, Wolfgang, Hauser, Richard, 2012: International vergleichende Armutsforschung. S. 164–183 in: Ernst-Ulrich Huster/ Jürgen Boeckh/ Hildegard Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 174, 175

⁸⁴ Bäcker, Gerhard, Naegele, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus, Neubauer, Jennifer, 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 358

⁸⁵ Bäcker, Gerhard, Naegele, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus, Neubauer, Jennifer, 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 358

3.1.1 Ursachen der Armut

Es gibt eine Vielzahl von Theorien, mit denen die Entstehung und das Ausmaß von Armut erklärt wird. Aus soziologischer Sicht liegt die Ursache von Armut in den sozialen Ungleichheiten. Ein klassischer Vertreter dieser Theorieschule ist Karl Marx. Er sieht die Wurzeln der Armut in der ökonomischen Trennung der Gesellschaft in zwei Klassen. In die Eigentum besitzende Klasse der Bourgeoisie und die besitzlosen Arbeiter, die Proletarier. Diese sind gezwungen ihre Arbeitskraft unter Wert an die Bourgeoisie zu verkaufen und werden somit ausgebeutet. Ihnen wird außerdem der Zugang zu höherer Bildung und kulturellen Werten verwehrt. Aus diesem Grund besteht für die Proletarier keine Chance, aus dieser Klasse herauszukommen. Ein Leben in Armut ist vorbestimmt⁸⁶. Von Theodor Geiger wurde das Marx'sche „Zwei-Klassen-Modell“ zu einem „Fünf-Schichten-Modell“⁸⁷ erweitert⁸⁸. Die Zugehörigkeit zu einer Schicht erfolgt aufgrund von Statusmerkmalen, die den einzelnen Schichten zugeschrieben werden. Zu diesen Merkmalen gehören beispielsweise der Lebensstandard, die Chancen und Risiken oder das Ansehen in der Öffentlichkeit. Wesentlich zur Zuordnung der Statusmerkmale ist wiederum das Einkommen und der Beruf⁸⁹. Armut ist somit dadurch vorgezeichnet, in welche Schicht man hineingeboren wird. Für Theodor Geiger sind die Schichten nicht so starr wie das Klassenmodell nach Karl Marx. Ein Wechsel von einer Schicht in eine andere ist möglich. Unsere heutige Gesellschaft hat sich weiter ausdifferenziert. Daher wurde das Schichtenmodell um den Aspekt der unterschiedlichen Wertorientierungen zum Lebensstil- und Milieuansatz erweitert. Bei diesem sind die berufliche Stellung und das Einkommen zwar weiterhin die Hauptmerkmale, aber es spielen auch immaterielle Aspekte wie beispielsweise Gesundheit, Alter oder das Geschlecht eine Rolle⁹⁰.

⁸⁶ Mogge-Grotjahn, Hildegard, 2012: Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung – Der soziologische Diskurs. S. 45–59 in: E.-U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 47, 48

⁸⁷ Diese fünf Schichten sind: 1. Kapitalisten, 2. „alter Mittelstand“, 3. „neuer Mittelstand“, 4. Proletariode (Tagewerker auf eigene Rechnung), 5. Proletariat.

⁸⁸ Theodor Geiger bezeichnet seine fünf Schichten mit Kapitalisten, alten Mittelstand, neuen Mittelstand, Proletaroiden und Proletariat.

⁸⁹ Mogge-Grotjahn, Hildegard, 2012: Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung – Der soziologische Diskurs. S. 45–59 in: E.-U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 49

⁹⁰ Mogge-Grotjahn, Hildegard, 2012: Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung – Der soziologische Diskurs. S. 45–59 in: E.-U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 52, 53

3.1.2 Messen von Armut

- Querschnittsanalysen versus Längsschnittanalysen

Von großer Bedeutung ist die zeitliche Dimension der Armut. Ein kurzzeitiges Unterschreiten der Armutsgrenze kann leichter ertragen werden als ein mehrjähriger Verbleib in der untersten Einkommensposition. Daher müssen die Querschnittsanalysen durch Längsschnittanalysen ergänzt werden. Längsschnittbetrachtungen lassen die individuellen Armutsverläufe, also die Einmündung in die Armut, die Dauer der Armut und die Wege aus der Armut heraus erkennen. Dieser Untersuchung der zeitlichen Dimension von Armut widmet sich vor allem die dynamische Armutsforschung. Von Stephan Leibfried und Lutz Leisering wurde eine Langzeitstudie über Sozialhilfeempfänger in Bremen in der Zeit von 1988 bis zum Jahr 2001 durchgeführt. Ihre Ergebnisse waren:

1. Armut ist zeitlich begrenzt. Nicht alle, die in Armut bzw. Sozialhilfe fallen, bleiben auch darin gefangen. Es gibt Wege, wieder aus der Armut herauszukommen. Dies gelingt vielen auch in sehr kurzer Zeit. In der Bremer Studie war die Hälfte der Neuantragsteller auf Sozialhilfe eines Jahrgangs bereits nach einem Jahr wieder aus dem Leistungsbezug ausgeschieden und auch innerhalb der nächsten sechs Jahre nicht wieder in den Leistungsbezug zurückgekehrt⁹¹.
2. Auch die „Armen“ sind grundsätzlich imstande, sich aus ihrer Notlage wieder zu befreien. Sie sind nicht als ohnmächtige Opfer ohne Handlungsmöglichkeiten zu sehen.
3. Es kann jeden treffen. Von Armut sind nicht nur die „unteren Schichten“ bedroht und betroffen, sondern sie ragt mittlerweile auch in die mittlere Schichten hinein. Ausschlaggebend für eine Armutslage ist nicht mehr ausschließlich die Klassenzugehörigkeit, sondern ein Ereignis im Lebenslauf, das schwer zu bewältigen ist, wie beispielsweise der Verlust des Arbeitsplatzes, eine Krankheit oder Scheidung⁹².

Lutz Leisering und Petra Buhr ist es wichtig zu betonen, dass Armut viele Gesichter hat, und es auch entscheidend ist wie sie gemessen wird. Sie bevorzugen die Methode der dynamischen Lebenslaufperspektive, da damit präziser bestimmt werden kann, was die

⁹¹ Leisering, Lutz, Buhr, Petra, 2012: Dynamik von Armut. S. 147–163 in: E.-U. Huster/J. Boeckh/ H. Mogge–Grotjahn (Hrsg.) Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 149

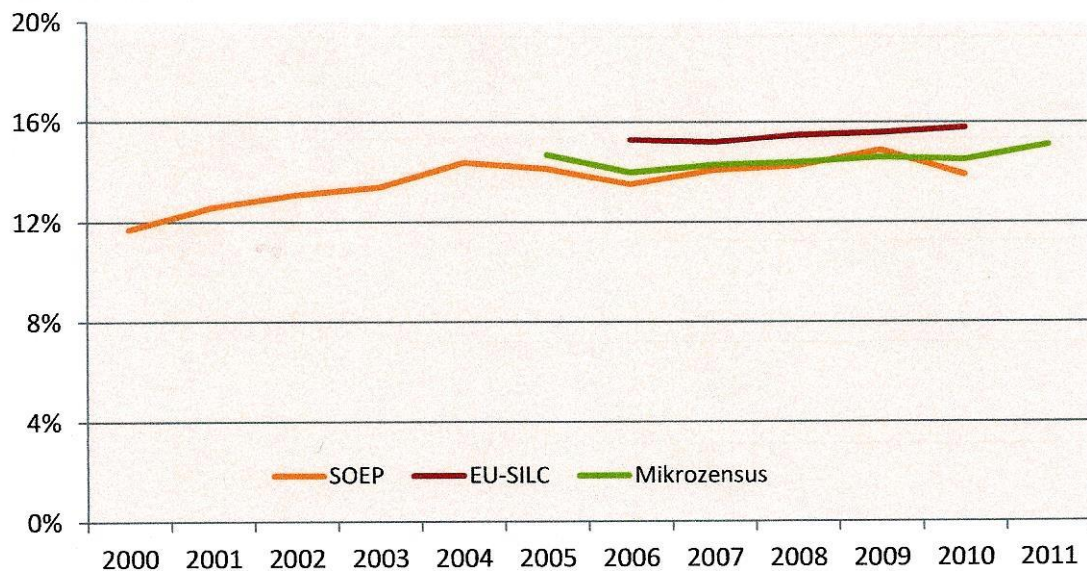
⁹² Leisering, Lutz, Buhr, Petra, 2012: Dynamik von Armut. S. 147–163 in: E.-U. Huster/J. Boeckh/ H. Mogge–Grotjahn (Hrsg.) Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 149, 150

Gründe für das Hineingeraten in eine Notlage sind, wie lange sie andauert und wie es geschafft wird, wieder aus ihr herauszukommen⁹³. In den letzten Jahren hat die Mobilität aus der Armut herauszukommen abgenommen⁹⁴.

Was die Altersarmut von den anderen Armutslagen unterscheidet ist, dass es schwieriger ist, sich aus eigenen Kräften aus ihr zu befreien, denn mit zunehmendem Alter fällt es schwerer, eine Beschäftigung auszuüben und sich mit dieser die Rente aufzubessern. Krankheiten und Gebrechen nehmen im Alter zu, womit auch der Bedarf an Heil- und Hilfsmitteln steigt⁹⁵.

3.1.3 Lebenslagen in Deutschland

Abbildung 2: Armutsrisikoquoten in Deutschland



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin; Eurostat; Statistisches Bundesamt, Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung S. IX

⁹³ Leisering, Lutz, Buhr, Petra, 2012: Dynamik von Armut. S. 147 – 163 in: E.-U. Huster/J. Boeckh/H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.) Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 160, 161

⁹⁴ Leisering, Lutz, Buhr, Petra, 2012: Dynamik von Armut. S. 147 – 163 in: E.-U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.) Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 158, 159

⁹⁵ Richter, Antje, Bunzendahl, Iris, Altgeld, Thomas, 2008: Einführung. S. 7-12 in: A. Richter/I. Bunzendahl/T. Altgeld (Hrsg.), Dünne Rente – Dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung. Frankfurt am Main: Mabuse-Verlag. S. 7

In Deutschland pendelt sich die Armutsrisikoquote seit dem Jahr 2005 zwischen ca. 14 und 16 Prozent ein, wie aus obiger Abbildung zu sehen ist. Vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht ausdrücklich betont, dass die Aussagekraft der Armutsrisikoquote beschränkt ist. Sie bezieht sich lediglich auf die Einkommensverteilung und hierbei auf ein Einkommen, das unter 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens liegt. Es bleiben soziale, kulturelle und finanzielle Aspekte wie beispielsweise Bildungschancen, Gesundheitszustand oder vorhandenes Vermögen unberücksichtigt⁹⁶. Ein starkes Armutsrisiko bedeutet Langzeitarbeitslosigkeit. Diese ist in Deutschland deutlich gesunken. Von 1,73 Millionen Langzeitarbeitslosen im Jahr 2007 auf 1,03 Millionen im Jahr 2012⁹⁷. In Deutschland sind es vor allem Jugendliche, junge Erwachsene und Personen in Haushalten von Alleinerziehenden, die mit einem geringen Einkommen auskommen müssen⁹⁸. Im Bericht wird betont, dass das deutsche Bildungssystem durchlässiger werden muss, damit die Bildungschancen für alle gleich werden, unabhängig vom Bildungsstand der Eltern⁹⁹.

⁹⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 01.11.2013). S. IX, 330

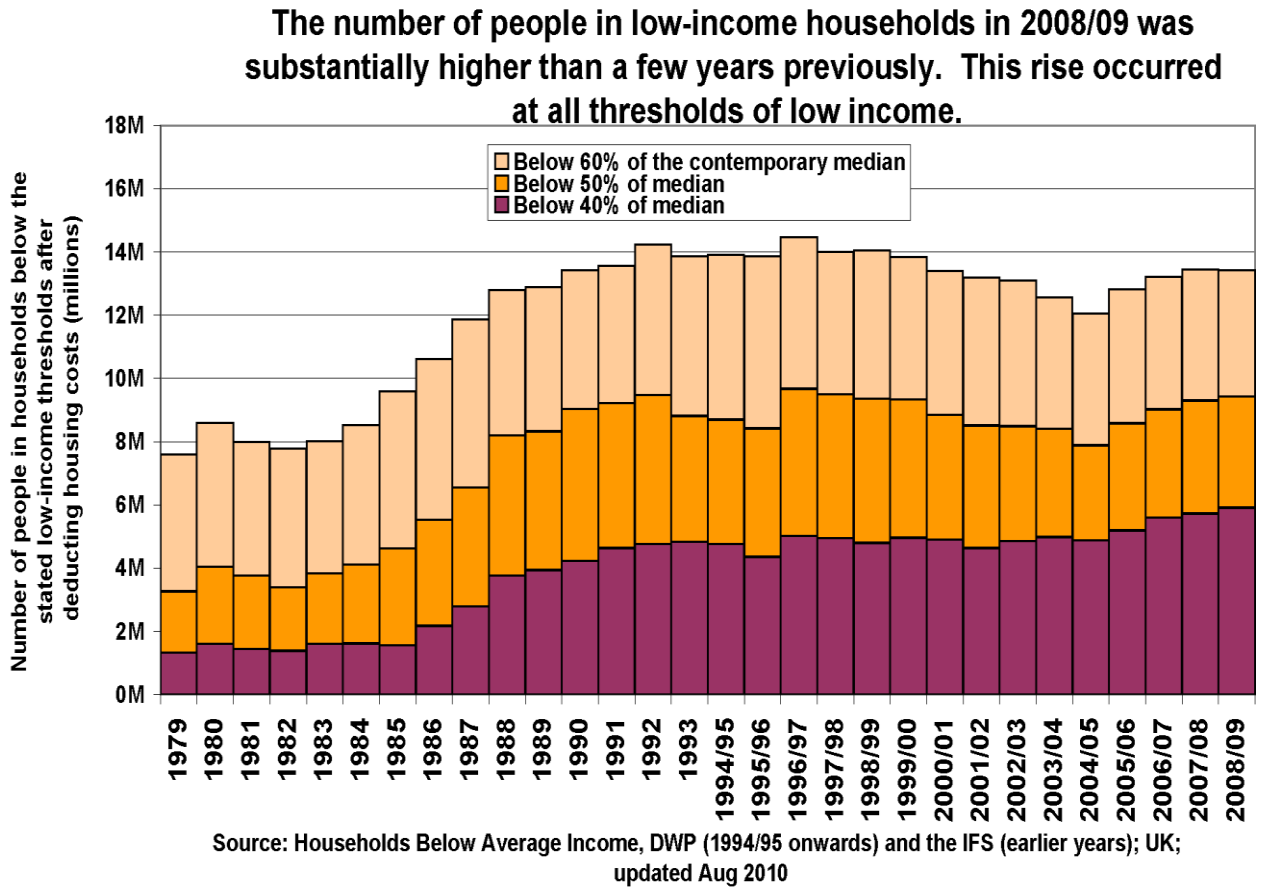
⁹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 01.11.2013). S. V

⁹⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 01.11.2013). S. IX

⁹⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 01.11.2013). S. XV, XVI

3.1.4 Armut in Großbritannien

Abbildung 3: Haushalte mit geringem Einkommen



Quelle: United Kingdom; Numbers in low income – The Poverty Site.
<http://poverty.org.uk/01/index.shtml?2> (Zugriff am 01.11.2013)

Wie die Abbildung zeigt, ist in den 1980er Jahren die Armut in Großbritannien rapide angestiegen. Die Zahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen ist von 14% im Jahr 1983 auf 24% im Jahr 1990 gestiegen. Im Jahr 1979 kamen die Konservativen unter der Führung von Margaret Thatcher an die Regierung. Sie führte eine ökonomische Umstrukturierung durch, verbunden mit Änderungen im Steuer- und Sozialsystem was dazu führte, dass die Ungleichheit unter der Bevölkerung zunahm und die Armut rapide anstieg¹⁰⁰. Im Jahr 1997 kam New Labour an die Regierung. Die Armut blieb trotz des Regierungswechsels auch in den 1990er Jahren kontinuierlich hoch zwischen 22% und 24%. Der Labour Regierung ist es nicht gelungen, die Ungleichheit entscheidend zu reduzieren. Sie konnte lediglich ein weiteres Anwachsen verhindern. Zur Jahrtausendwende nahm sie leicht ab und erreichte ihren Tiefpunkt im Jahr 2004/2005, wo sie bei

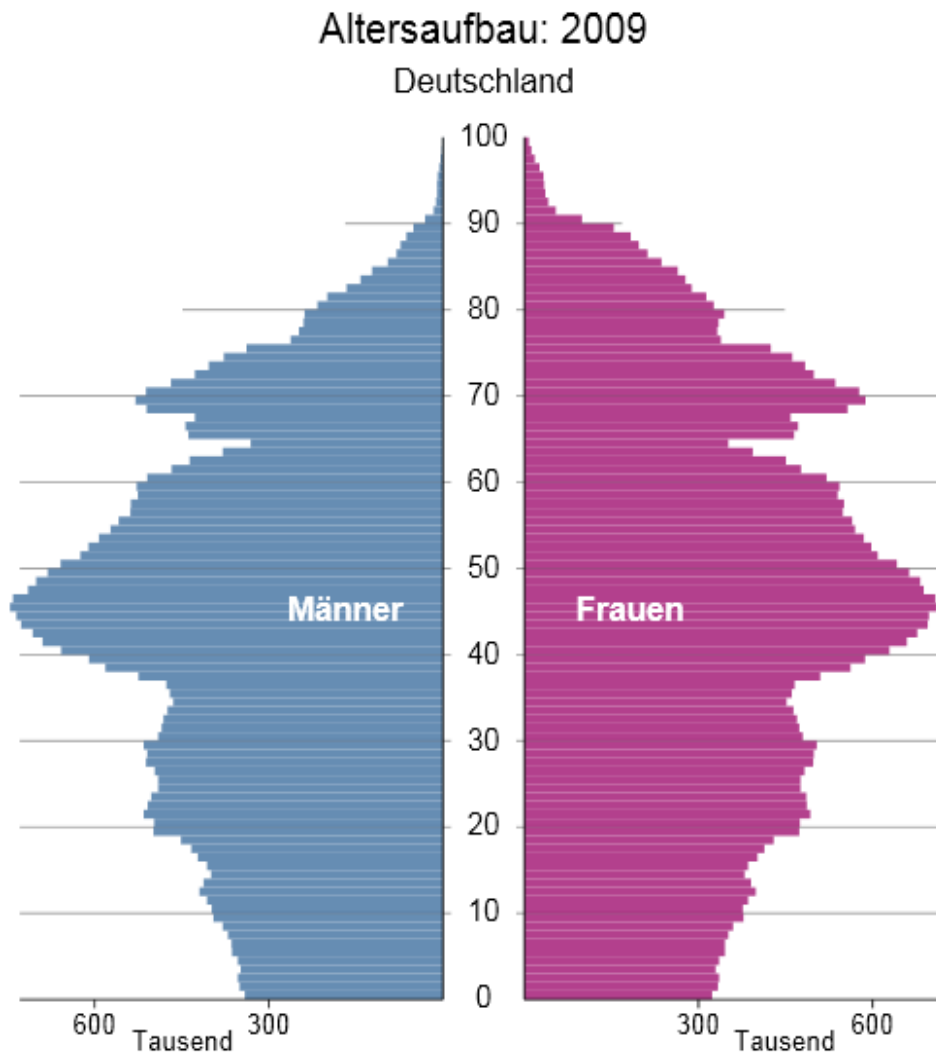
ca. 21% lag. In den Jahren 2008/2009 lebten dreizehneinhalb Millionen Menschen in Großbritannien unterhalb 60% des Nettoäquivalenzeinkommens. Das war ungefähr ein Fünftel der Bevölkerung. Das sind eineinhalb Millionen mehr im Vergleich zu den Jahren 2004/2005. Betrachtet man die 50%-Grenze des Median-Haushaltseinkommens, dann ist festzustellen, dass die Entwicklung ähnlich verläuft. Anders verhält es sich bei der untersten, der 40% - Grenze. Hier nimmt die Armut fast kontinuierlich seit dem Jahr 1979 zu. New Labour war es nicht gelungen, die Armut unter den Ärmsten zu reduzieren.

¹⁰⁰ Pantazis, Christina, Gordon, David, Levitas, Ruth, 2006: Poverty and social exclusion in Britain. The millenium survey. University of Bristol: The Policy Press. S. 4

3.2 Demographischer Wandel

3.2.1 Demographischer Wandel in Deutschland

Abbildung 4: Demographischer Wandel in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/>
(Zugriff am 01.11.2013)

Aus dieser Grafik sind die Probleme, die sich in Deutschland durch den demographischen Wandel ergeben, bereits deutlich erkennbar. Die Babyboomer Generation, die jetzt noch mitten im Berufsleben steht und zwischen 45 und 50 Jahre alt ist, wird ab dem Jahr 2020 in das Rentenalter hineinwachsen und das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern entscheidend belasten, da zu wenig Jüngere nachrücken und die Lebenserwartung steigt.

- Entwicklung der Bevölkerung

Die Bevölkerungszahl in Deutschland geht seit dem Jahr 2003 kontinuierlich zurück. Zur Zeit leben ungefähr 82 Millionen Menschen hier. Bis zum Jahr 2030 werden es nur noch ca. 77 Millionen sein und bis zum Jahr 2060 schrumpft die Zahl nach den heutigen Berechnungen um weitere sieben bis zwölf Millionen auf ungefähr 65 bis 70 Millionen Bürger¹⁰¹. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen (unter Zwanzigjährige), die einen Bevölkerungsanteil von derzeit ca. 19% ausmachen wird bis zum Jahr 2030 von heute 16 Millionen um 17% auf nur noch 12,9 Millionen zurückgehen. Bis zum Jahr 2060 wird die Zahl nochmals um weitere sechs Millionen auf 10 Millionen sinken¹⁰². Auch die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter geht stark zurück. Gehören heute etwa 50 Millionen Menschen dem Erwerbsalter von 20 bis 65Jährigen an, so werden es bis zum Jahr 2030 nur noch 39 bis 41 Millionen sein und bis zum Jahr 2060, je nach Ausmaß der angenommenen Zuwanderung, 27% oder 34% weniger sein¹⁰³. Im Gegenzug hierzu steigt die Zahl der 65-Jährigen und Älteren, die jetzt noch 20% der Bevölkerung betragen von rund 16,7 Millionen im Jahr 2008 auf 22,3 Millionen Personen im Jahr 2030. Im Jahr 2060 wird jeder Dritte, ca 34% der Bevölkerung mindestens 65 Jahre alt und älter sein¹⁰⁴. Es werden doppelt so viele 70-Jährige leben, wie Kinder geboren werden. Ursachen dieser Entwicklung sind die schwachen Geburtenraten und die längere Lebenserwartung.

- Geburtenentwicklung

Eine Ursache für den demographischen Wandel ist die kontinuierlich sinkende Geburtenzahl in Deutschland. Im Jahr 2009 lag die Geburtenziffer bei durchschnittlich 1,4

¹⁰¹ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 8

¹⁰² Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 10

¹⁰³ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 11

¹⁰⁴ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 10

Kindern je Frau¹⁰⁵. Sollte der Bevölkerungsstand erhalten bleiben, so wären 2,1 Kinder pro Frau erforderlich. Auch für die kommenden Jahrzehnte wird mit einem Rückgang gerechnet, da ja auch die Jahrgänge kleiner werden und somit weniger Frauen da sind die Kinder bekommen können¹⁰⁶.

- Lebenserwartung

Die Lebenserwartung nimmt kontinuierlich zu. Für heute geborene Jungen nimmt sie bis zum Jahr 2060 um etwa acht Jahre auf 85,0 Jahre zu und für Mädchen um etwa sieben Jahre auf 89,2 Jahre¹⁰⁷.

- Altenquotient

Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der gleichzeitig zurückgehenden Geburtenzahl steigt der Altenquotient. Er gibt das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu denen im Erwerbsalter an. Im Jahr 2008 kamen auf 100 Personen im Erwerbsalter 34 Personen im Rentenalter. Im Jahr 2030 werden es bereits über 50 Personen im Rentenalter sein und im Jahr 2060 je nach Vorausberechnungsvariante sogar 63 oder 67¹⁰⁸.

- Folgen für die Rentenversicherung

Wie die Analyse zeigen wird, war die demographische Entwicklung ein wesentliches Argument für die Rentenreformen. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist aufgrund dieser Tatsachen unausweichlich. Durch die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre kann der Altenquotient nach Vorausberechnungen für das Jahr 2050 von 61 auf 53 gesenkt werden¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Es sind Frauen im gebärfähigen Alter gemeint die zwischen 15 und 50 Jahre alt sind.

¹⁰⁶ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 2, 9

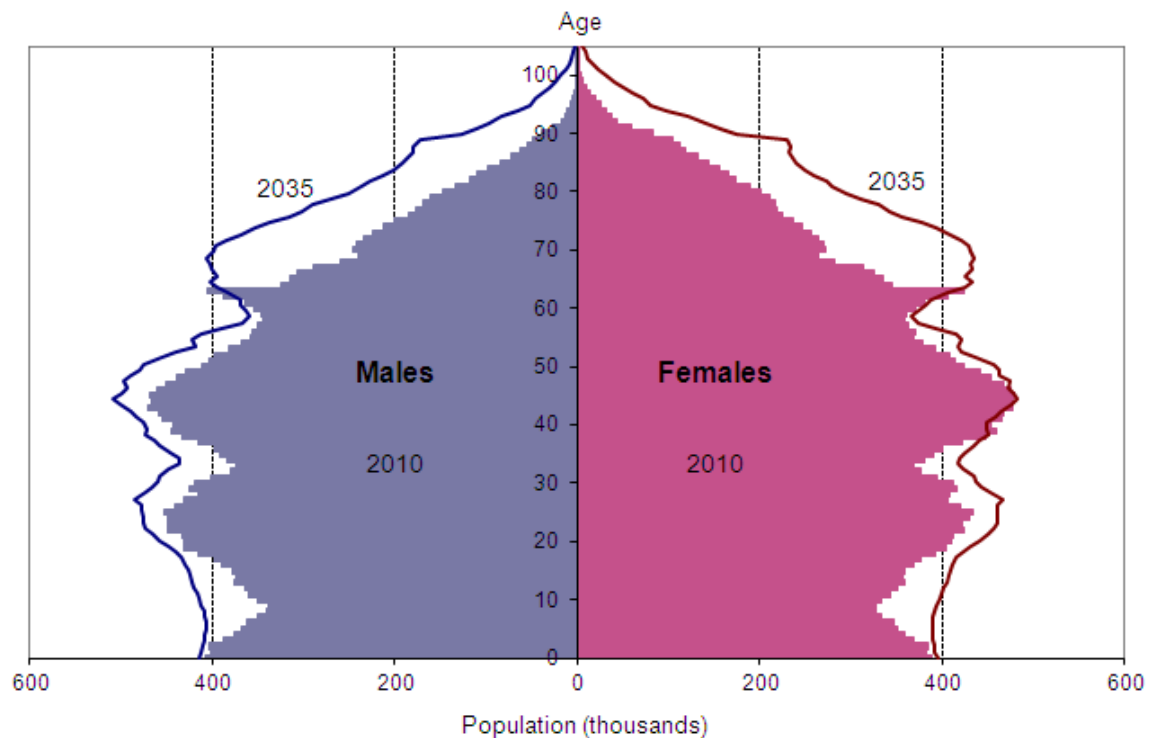
¹⁰⁷ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 3

¹⁰⁸ Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013). S. 12

¹⁰⁹ Handelsblatt Research Institute, Prognos, 2014: Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklungen. <http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2014/04/GDV-HRI-Prognos-Studie-Zukunft-Altersvorsorge-2014.pdf> (Zugriff am 03.05.2014) S. 38

3.2.2 Demographischer Wandel in Großbritannien

Abbildung 5: Demographischer Wandel in Großbritannien



Quelle: Office for National Statistics, 2011: http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_240701.pdf (Zugriff am 25.10.2013)

Etwas anders sieht die Situation in Großbritannien aus. Dort nimmt die Bevölkerung jährlich um ca. 0,8 Prozent zu. Es wird erwartet, dass sie bis zum Jahr 2020 um 4,9 Millionen Bürger auf 67,2 Millionen ansteigen wird. Bis zum Jahr 2035 wird erwartet, dass das Wachstum anhält und die Bevölkerung auf 73,2 Millionen ansteigt. Gründe für das Bevölkerungswachstum sind die steigende Geburtenrate und mehr Einwanderungen als Auswanderungen¹¹⁰.

Gemeinsam mit anderen Staaten Europas hat Großbritannien die Alterung der Bevölkerung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von 39,7 Jahren im Jahr 2010 auf 39,9 Jahre im Jahr 2020 und auf 42,2 Jahre im Jahr 2035 ansteigen. Die Zahl der Rentner wird um 28 Prozent von derzeit 12,2 Millionen auf 15,6 Millionen im Jahr 2035

¹¹⁰ Office for National Statistics, 2011: Summary: UK Population Projected to Reach 70 Million by Mid-2027. http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_240701.pdf (Zugriff am 25.10.2013).

ansteigen¹¹¹. Es ist wie in Deutschland auch die „Babyboomer“-Generation, die dann ins Rentenalter kommt.

- Lebenserwartung

Auch in Großbritannien steigt die Lebenserwartung der Menschen an¹¹². Ein in Großbritannien in den Jahren 2008 bis 2010 geborener Junge hat eine Lebenserwartung von 78,1 Jahren und ein Mädchen von 82,1 Jahren. Im Jahr 2011 geborene Jungs haben bereits eine Lebenserwartung von 90,3 Jahren und die Mädchen von 93,8 Jahren. Die Lebenserwartung der heute 65-Jährigen sind 17,8 Jahre für Männer und 20,4 Jahre für Frauen¹¹³.

- Altenquotient

Im Jahr 2010 waren 17% der Bevölkerung über 64 Jahre alt und 19% der Bevölkerung unter 16 Jahre. Im Jahr 2035 werden die über 65-Jährigen 23% der Bevölkerung ausmachen und der Anteil der 16 bis 64-Jährigen wird von derzeit 65% auf 59% fallen, wenn die Vorausberechnungen zutreffen¹¹⁴.

3.3 Regierungssystem

3.3.1 Politisches System

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland wird von Lijphart eine föderale Konsensusdemokratie genannt, da eine Vielzahl von Mitregenten und Vetospielern im politischen Prozess zur Kompromissbildung und zu Aushandlungsprozessen zwingen. Im Gegensatz hierzu ist das britische Regierungssystem als das Original des Westminster-Modells eine Konkurrenz- oder Wettbewerbsdemokratie, in dem die politische Macht im Wesentlichen bei der Parlamentsmehrheit vereint ist und die von dieser ohne

¹¹¹ Office for National Statistics, 2012: Population Ageing in the United Kingdom, its Constituent Countries and the European Union. http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_258607.pdf (Zugriff am 25.10.2013).

¹¹² UK National Statistics, 2013: Life expectancy. <http://www.statistics.gov.uk/hub/population/deaths/life-expectancies> (Zugriff am 25.10.2013).

¹¹³ UK National Statistics, 2013: Topic guide to: Life Expectancies. <http://www.statistics.gov.uk/hub/population/deaths/life-expectancies> (Zugriff am 25.10.2013).

¹¹⁴ UK National Statistics, 2013: Older People. <http://www.statistics.gov.uk/hub/population/ageing/older-people/index.html> (Zugriff am 25.10.2013).

Rücksichtnahme auf die jeweiligen Minderheiten ausgeübt werden kann¹¹⁵. Verhandlungsdemokratische Komponenten sind im politischen System der Bundesrepublik Deutschland vor allem in drei zentralen Bereichen vorhanden. Besonders stark kommen sie im deutschen Föderalismus durch die vertikal-funktionale Gewaltenteilung zwischen dem Bund und den Ländern zum Ausdruck. Wenn beispielsweise bei den Ländervertretern im Bundesrat eine andere Partei die Mehrheit hat als im Bundestag, dann sind zur Verabschiedung von zustimmungsbedürftigen Gesetzen Verhandlungszwänge unausweichlich. Daneben ergeben sich Verhandlungserfordernisse aus dem deutschen Verhältniswahlrecht. Im Unterschied zum britischen Mehrheitswahlrecht, welches für klare Mehrheiten sorgt, reichen in Deutschland die Stimmen der stärksten Partei für eine alleinige Regierungsbildung meist nicht aus und es besteht der Zwang zur Koalitionsbildung. Die Koalitionspartner, meist kleinere Parteien übernehmen dann nicht selten die Rolle des „Zünglein an der Waage“¹¹⁶, wie es Lehbruch nennt, denn sie üben durch den Verhandlungs- und Einigungszwang innerhalb der Koalition Einfluss auf die Koalitionsregierung aus¹¹⁷. Drittens ist der Staat durch die organisierte Gesellschaft zu korporatistischen Arrangements gezwungen. Die Bürger können nicht mehr nur in verschiedene Klassen oder Schichten eingeteilt werden, sondern sie sind dabei, sich immer mehr auszudifferenzieren und in Interessengruppen zu organisieren. In Deutschland hat sich der Korporatismus historisch entwickelt. Beispielsweise werden Tarifverhandlungen ohne Einfluss des Staates zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geführt. Es können sowohl zwischen den organisierten Interessen, wie auch zwischen organisierten Interessen und dem Staat neokorporatistische Arrangements bestehen, durch die versucht wird, Einfluss auf den politischen Prozess und die Gesetzgebung auszuüben.

Demgegenüber ist das politische System Großbritanniens das klassische Paradebeispiel der Konkurrenzdemokratie, in der, bedingt durch das Mehrheitswahlsystem, klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament vorliegen. Großbritannien ist ein unitarischer und zentralisierter Staat mit einem Zweiparteiensystem, das keine komplizierten Koalitions-

¹¹⁵ Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press. S. 9

¹¹⁶ Lehbruch, Gerhard, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 38

¹¹⁷ Lehbruch, Gerhard, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 38

regierungen¹¹⁸ und keine gewachsenen korporatistischen Verhandlungssysteme kennt¹¹⁹.

3.3.2 Parteiensystem

Gemäß Artikel 21 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wirken Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit¹²⁰. Sie haben die Aufgabe, die Interessen der Bürger zu artikulieren und zu aggregieren. Ziel der Parteien ist es, Wahlen zu gewinnen um Macht zu erlangen und dadurch die Möglichkeit zu haben, ihre gesetzten Sachziele verwirklichen zu können¹²¹. In diesem Machtstreben und Parteienwettbewerb wird auch die Ursache am Auf- und Ausbau des Sozialstaats gesehen. Für Manfred G. Schmidt ist außerdem das Fehlen einer großen säkular-konservativen marktwirtschaftsfreundlichen Partei in Deutschland wie beispielsweise der konservativen Partei in Großbritannien Ursache für die Ausbreitung des Sozialstaates¹²². Mit der CDU/CSU und der SPD sind in Deutschland zwei sozialstaatsfreundliche Parteien vorhanden, die in der Konkurrenz um Wählerstimmen dazu beitragen, dass der Sozialstaat ausgeweitet und etabliert wurde. Das Parteiensystem des vereinten Deutschland prägen drei Konfliktlinien. Erstens die religiöse, die insbesondere von der CDU/CSU vertreten wird, die ökonomisch-klassenpolitische Spaltungslinie, die die gewerkschaftlich organisierte Arbeiterschaft in der SPD verankert sieht und drittens die regionale Konfliktlinie, die die Wähler der neuen Bundesländer - in denen noch häufiger die Linke gewählt wird - von denen der alten Bundesländer unterscheidet¹²³. Die Parteienlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland wird im Wesentlichen von fünf Gruppierungen bestimmt: der CDU/CSU, der SPD und den kleineren Parteien Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke. Die älteste dieser Parteien ist die Sozialdemokratische Partei Deutschlands

¹¹⁸ Derzeit hat Großbritannien erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg eine Koalitionsregierung. Den Konservativen gelang es bei den letzten Wahlen im Mai 2010 nicht, die absolute Mehrheit zu bekommen, deshalb waren sie auf die Liberaldemokraten als Koalitionspartner angewiesen. Es regieren seither die Konservativen unter David Cameron zusammen mit den Liberalen unter Parteichef Nick Clegg.

¹¹⁹ Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven and London: Yale University Press. S. 10-20

¹²⁰ Hömig, Dieter, 2010: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden – Baden: Nomos. S. 253

¹²¹ Lehbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S.22, 23

¹²² Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 100

(SPD), deren Wurzeln in der Arbeiterbewegung liegen. Was sie als ihre Grundwerte und Grundüberzeugungen sieht, wird im Hamburger Grundsatzprogramm, wie folgt, formuliert:

„Die Sozialdemokratie entstand als Teil der Arbeiterbewegung. Sie hat Arbeiterrechte erstritten, den Sozialstaat ausgebaut und zusammen mit den Gewerkschaften aus verachteten Proletarierinnen und Proletariern gleichberechtigte und selbstbewusste Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gemacht.“¹²⁴

Die SPD setzte sich wie kaum eine andere Partei für die sozial Schwachen ein und kämpfte für soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit. Um diese Ziele zu erreichen, sah sie den Staat in der Pflicht. Seit der Regierungszeit von Gerhard Schröder hat sich dieses Bild gewandelt. In der Sozialpolitik wurde eine Kurskorrektur vorgenommen, indem der Staat nicht mehr nur als der Leistende gesehen wird, sondern eine aktivierende Rolle übernehmen soll. Jeder Einzelne ist in der Pflicht, seinen Beitrag zu leisten und Verantwortung zu übernehmen. Diese Modernisierungspolitik wurde nicht von allen Parteimitgliedern in gleicher Weise mitgetragen. Die Folge war, dass es zu einer Zersplitterung und Abspaltung kam. Es bildeten sich innerparteilich zwei Lager: die sogenannten „Traditionalisten“ und die „Modernisierer“. Eine Herausforderung für die SPD wird es sein, diese Fragmentierung durch die Betonung von gemeinsamen Grundwerten und Grundüberzeugungen zusammenzuhalten. Manfred G. Schmidt sieht das Problem der SPD darin, dass ihr in ihrer Heterogenität die „große Erzählung“ abhanden gekommen ist¹²⁵. Heute wird die Gefahr für die Arbeitnehmer in der kapitalistischen Globalisierung gesehen, der man sich in vereinten Kräften mit dem bürgerschaftlichen Engagement in Gewerkschaften und anderen Bürgerbewegungen stellen will¹²⁶. Da ist es für die zweite große Sozialstaatspartei Deutschlands, die CDU/CSU einfacher sich auf ihre Grundwerte zu berufen, die in den christlichen Werten und Normen liegen

¹²³ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 100

¹²⁴ SPD-Parteivorstand, 2007: Hamburger Programm: Das Grundsatzprogramm der SPD. Berlin: SPD Parteivorstand. http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf (Zugriff am 15.1.2012). S. 12

¹²⁵ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 91

¹²⁶ SPD-Parteivorstand, 2007: Hamburger Programm: Das Grundsatzprogramm der SPD. Berlin: SPD Parteivorstand. http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf (Zugriff am 15.1.2012). S. 53, 56

und somit im Gegensatz zur Arbeiterfrage beständiger sind¹²⁷. Von Norbert Blüm wird seine Partei wie folgt beschrieben:

„Konservativ sei sie, weil sie an Bewährtem festhalte, liberal, weil sie der Macht des Staates mit Skepsis begegne und sich gegen das Umkippen des Sozialstaates in den Versorgungsstaat stemme, und christlich–sozial, weil sie für die Schwachen Partei ergreife.“¹²⁸

In der Sozialpolitik konkurriert die CDU/CSU mit der SPD. Der Einsatz für die sozial Schwachen wird auch von der CDU/CSU befürwortet. Er hat bei ihr zwar einen anderen historischen Ursprung: er liegt in der katholischen Soziallehre. Aber neben der Besitzstandswahrungsgerechtigkeit wird ergänzend Wert darauf gelegt, dass diejenigen unterstützt werden, die Hilfe benötigen. Im Unterschied zur SPD liegt bei der CDU/CSU keine Nähe zur Gewerkschaft vor. Auffallend ist, dass der Wähleranteil der über 60 Jährigen, insbesondere der Rentner in der CDU/CSU höher ist als in allen anderen Parteien¹²⁹.

Den drei kleineren Parteien in Deutschland gehören die Freie Demokratische Partei (FDP), als liberale Partei, für die das freie Marktgeschehen im Vordergrund steht und jeder Einzelne soziale Verantwortung trägt. Die Einbindung des Kapitalmarktes in die Rentenversicherung wird von ihr befürwortet¹³⁰. Als Konkurrenz zur FDP haben sich Bündnis 90/Die Grünen entwickelt, die in Westdeutschland aus der Antiatomkraft- und Friedensbewegung entstanden ist, und in Ostdeutschland ihr Ursprung auf die Bürgerbewegung in der DDR zurückgeht. Sie stehen für eine aus Steuermitteln finanzierte Garantierente um Ältere vor Armut zu schützen¹³¹. Seit der Wiedervereinigung neu hinzugekommen ist Die Linke/PDS, die aus der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands

¹²⁷ CDU, 2007: Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland. Hannover: CDU.
<http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf>. (Zugriff am 15.01.2012). S. 4, 5

¹²⁸ Rede des Landesvorsitzenden Dr. Norbert Blüm auf dem 17. Landesparteitag der CDU Nordrhein-Westfalen am 29.1.1999 in Bonn, Redemanuskript: 8f.

¹²⁹ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 88, 89

¹³⁰ FDP, 2009: Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009: Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009. Hannover: FDP.
http://www.fdp.de/files/565/Deutschlandprogramm09_Endfassung.pdf. (Zugriff am 15.1.2012). S. 16, 17

¹³¹ Bündnis 90/ Die Grünen, 2009: Der Grüne neue Gesellschaftsvertrag: Klima, Arbeit, Gerechtigkeit, Freiheit. Bündnis 90/Die Grünen. http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/295/295495.wahlprogramm_komplett_2009.pdf. (Zugriff am 15.1.2012) S. 95

(SED) hervorging. Sie hält an einem umfassenden Wohlfahrtsstaat fest, der vom Staat zu garantieren und gewähren ist¹³². Obwohl dies von vielen als nicht machbar angesehen wird, vermuten andere, dass gerade deshalb, da unsere Gesellschaft älter wird Die Linke/PDS Zuspruch von der älteren Bevölkerung für ihre Sozialpolitik erhalten könnte¹³³.

Das britische Parteiensystem ist durch klare Machtverhältnisse, bedingt durch das Mehrheitswahlrecht, gekennzeichnet. Es ist ein typisches Beispiel für ein Zwei-Parteien-System. Zwar gibt es auch kleinere Parteien und Koalitionsregierungen, wie beispielsweise die derzeitige Koalition der Tories mit den Liberalen, aber dies ist eher die Ausnahme. Die zwei größten Parteien sind die Conservative and Unionist Party meist nur Conservative Party oder Tories genannt und die Labour Party¹³⁴.

- Conservative Party

Die Conservative Party hat ihren Ursprung in den königstreuen Tories. Vom Mai 1979 an war die Partei bis 1997 unter der Vorsitzenden Margaret Thatcher achtzehn Jahre lang an der Regierung. Thatcher war eine starke Vertreterin des Neo-Liberalismus. Sie reduzierte die staatliche Aufgabenerfüllung, da sie der Meinung war der Markt könne es besser. Von dieser strengen liberalen Linie hat sich die Partei inzwischen etwas abgewandt und tendiert nunmehr zu einem leichten Linkskurs¹³⁵.

- Labour Party

Die Labour Party, die zweite große Partei in Großbritannien hat ihren Ursprung in der Gewerkschaftsbewegung. Sie reformierte sich in den 1990er Jahren sowohl organisatorisch als auch programmatisch grundlegend, was mit einer neuen Namensgebung „New Labour“ zum Ausdruck gebracht wurde. Ziel der Neuorientierung war es, nach achtzehn

¹³² Bundes-Geschäfts-Führung von der Partei Die Linke, 2011: Programm der Partei Die Linke, Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. Bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011. Berlin: Die Linke. http://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf (Zugriff am 31.8.2013). S. 6, 27

¹³³ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck, S. 92

¹³⁴ Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven and London: Yale University Press. S. 13, 14

Jahren in der Opposition wieder an die Macht zu kommen. Die Partei näherte sich der freien Marktwirtschaft und drängte die Macht der Gewerkschaften in der Partei weiter zurück¹³⁶.

In Großbritannien kommen die Strukturmerkmale der Konkurrenzdemokratie im Parteiensystem klar zum Ausdruck. Die Parteien stehen in einem starken Wettbewerb zueinander und unterscheiden sich in ihrer ideologischen und programmatischen Ausrichtung. Allerdings nähern sie sich programmatisch und ideologisch an. Labour öffnete sich hin zur Marktwirtschaft¹³⁷. Den Konservativen wurde bewusst, dass es ganz ohne Wohlfahrtsstaat nicht geht¹³⁸.

- Liberal Democrats

Die Liberal Democrats ist die drittgrößte Partei Großbritanniens, die 1988 aus der Liberal Party und der Social Democratic Party hervorging. Seit den Parlamentswahlen im Mai 2010 ist sie erstmals Regierungspartei als Koalitionspartner der Konservativen. Politisch steht sie in der Mitte und für Europa¹³⁹.

Im Parteiensystem sind die Unterschiede der beiden Strukturen deutlich erkennbar. In Deutschland stehen mit der CDU/CSU und der SPD zwei große Sozialstaatsparteien zueinander im Wettbewerb. In Großbritannien hat die Labour Party, die wesentlich zum Aus- und Aufbau des Wohlfahrtsstaats beitrug und diesen weiterhin verteidigt, mit der Conservative Party einen mächtigen marktliberalen Gegenpol. Für die Entstehung und sozialpolitische Wirkung ist für die deutsche Christdemokratie deren Bezug zu den christlichen Werten bedeutsam, wohingegen der religiöse Faktor für die Tories keine Rolle spielt. Die Labour Party und die SPD haben gleiche historische Ursprünge. Beide entstanden aus der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung.

¹³⁵ Conservative Party, 2010: Invitation to join the government of Britain. London: Conservative Party. http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lowres.pdf (Zugriff am 31.8.2013). S. 37

¹³⁶ Schieren, Stefan, 2010: Großbritannien – Analyse Politischer Systeme. Schwalbach: Wochenschau Verlag. S. 102, 111

¹³⁷ Powell, Martin, 1999: New Labour, New Welfare State? The “third way” in British social policy. Bristol: The Policy Press. S. 6-8

¹³⁸ The Conservative Party, 2013: Where we stand: Jobs and Welfare. http://www.conservatives.com/Policy/Where_we_stand/Jobs_and_Welfare.aspx (Zugriff am 11.9.2013).

¹³⁹ Liberal Democrats, 2013: Who we are. http://www.libdems.org.uk/who_we_are.aspx (Zugriff am 31.8.2013).

3.3.3 Wahlen

In Deutschland wird bei der Bundestagswahl ein personalisiertes Verhältniswahlssystem angewandt. Jeder Bürger hat zwei Stimmen. Mit der Erststimme wird durch Mehrheitswahl ein Kandidat direkt gewählt und mit der Zweitstimme, die nach dem Verhältniswahlssystem ausgewertet wird, wird der Stimmenanteil der Parteien im Bundestag bestimmt. Zu Überhangmandaten kommt es, wenn für eine Partei mehr Kandidaten mit der Erststimme gewählt wurden, als diese Stimmenanteile mit der Zweitstimme erzielt hat. Die Fünf-Prozent-Klausel sorgt dafür, dass es zu keiner Zersplitterung im Parlament kommt¹⁴⁰.

Im Gegensatz hierzu wird in Großbritannien das Unterhaus nach einem reinen Mehrheitswahlssystem gewählt. Der Kandidat, der im Wahlkreis die meisten Stimmen erhält, bekommt das Mandat, es spielt keine Rolle, ob dies nur eine Stimme mehr ist. So kann es vorkommen, dass eine Partei die Wahl gewinnt, obwohl sie nicht die Mehrheit der Stimmen erzielte. Hierzu werden sowohl von Lijphart Beispiele aufgeführt,¹⁴¹ als auch Schmidt erwähnt, dass bei der Unterhauswahl am 5. Mai 2005 die Labour Party gewann, obwohl sie nur 35,3 Prozent der Stimmen auf sich vereinte¹⁴².

Das reine Mehrheitswahlssystem wie es in Großbritannien praktiziert wird hat den Vorteil, dass es zu keiner Zersplitterung im Parlament kommt, sondern klare Mehrheitsverhältnisse vorliegen und der Opposition ein Regierungswechsel meist nur dann gelingt, wenn die innovativen Impulse hierfür ausreichend sind. Das Deutsche Mischsystem hat sich bisher bewährt, durch die Verhältniswahl haben auch kleinere und aufstrebende Parteien die Chance, im Bundestag vertreten zu sein.

Isabelle Schulze stellte sich die Frage, ob Politiker, da sie wiedergewählt werden wollen davon Abstand nehmen Reformen zu verabschieden, die Verluste bei ihrer Wählerschaft

¹⁴⁰ Behnke, Joachim, 2007: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden: Nomos. S. 177, 182, 187

¹⁴¹ Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven and London: Yale University Press. S. 14, 15, 16

¹⁴² Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 47, 48

mit sich bringen¹⁴³. Sie wählte als Untersuchungsgegenstand bewusst Rentenreformen aus, da von diesen ein breiter Personenkreis betroffen ist, entweder als Versicherte oder als Rentenempfänger und Begünstigte von abgeleiteten Rentenansprüchen¹⁴⁴. Die Ergebnisse ihrer Analyse haben die These nur zum Teil bestätigt, dass die relativen Gewinner der Reformen Vetowähler sind und damit wichtige Wählerstimmen bedeuten und die relativen Verlierer der Reformen nicht wahlentscheidend sind¹⁴⁵.

3.3.4 Rechtssystem und Justizwesen

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine konstitutionelle Demokratie, in der die Verfassung die Bürger vor dem Staat schützt. Die Gewaltenteilung zwischen Judikative, Exekutive und Legislative sorgt für eine gegenseitige Kontrolle und Unabhängigkeit der Gewalten. Im Unterschied zu Großbritannien ist im deutschen Rechtssystem die besondere Bedeutung und Befugnis des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hervorzuheben. Das Bundesverfassungsgericht ist das höchste Gericht in Deutschland, welches prüft, ob die Gesetze mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Es wird deshalb auch als „Hüterin der Verfassung“¹⁴⁶ bezeichnet. Nicht nur die Gerichte, sondern auch das Parlament, die Regierung, Verwaltung und der Bundesrat sind an ihre Entscheidungen gebunden. Politisch hat das BVerfG die Position eines Vetospielers, welches Gesetze für verfassungswidrig erklären kann. Dessen ist sich das Parlament bewusst und achtet deshalb bereits bei der Gesetzgebung darauf, dass die zu verabschiedenden Gesetze verfassungskonform sind. Die Institution Bundesverfassungsgericht hat somit in Deutschland Einfluss auf den politischen Prozess. Besonders bedacht war es darauf, dass bei der Gesetzgebung die Gleichbehandlung von Mann und Frau eingehalten wird¹⁴⁷. In der Sozialge-

¹⁴³ Isabelle Schulze analysierte in der Zeit von 1980 bis 2003 die wichtigsten Rentenreformen in den Ländern Luxemburg, Großbritannien, Deutschland und Österreich. Sie untersuchte wen die Reformen betreffen und welche Macht diese Gruppen hatten. Anschließend prüfte sie anhand von Wahlsimulationen, ob die Begünstigten und Benachteiligten der jeweiligen Reform als Vetowähler in der Lage gewesen wären, das Wahlergebnis zu beeinflussen und die Mehrheit umzukehren.

¹⁴⁴ Schulze, Isabelle, 2007: Der Einfluss von Wahlsystemen auf Politikinhalt: Electoral Treat in der Rentenpolitik. Baden–Baden: Nomos. S. 47

¹⁴⁵ Schulze, Isabelle, 2007: Der Einfluss von Wahlsystemen auf Politikinhalt: Electoral Treat in der Rentenpolitik. Baden–Baden: Nomos. S. 228, 229, 230

¹⁴⁶ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 224, 225

¹⁴⁷ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 227, 232

setzung hat es wesentlich dazu beigetragen, dass die Leistungen für Frauen bezüglich der Kindererziehung verbessert wurden¹⁴⁸.

Großbritannien kennt eine Institution wie das Bundesverfassungsgericht nicht. Die Souveränität liegt hier beim Parlament und nicht in der Verfassung¹⁴⁹. Es wurde zwar im Rahmen der Verfassungsreform des Jahres 2005¹⁵⁰ ein unabhängiges oberstes Gericht, der sogenannte Supreme Court eingeführt, der die in einem Ausschuss des Oberhauses agierenden Law Lords ersetzt. Dieser Supreme Court hat aber bis jetzt nicht die Stellung und Funktion, die mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht vergleichbar wäre. Eine weitere Besonderheit des britischen Rechts ist das Common Law, welches sich am Einzelfall, den sogenannten Präzedenzfällen orientiert und nicht wie in den kontinental-europäischen Ländern an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen unter die der Einzelfall zu subsumieren ist¹⁵¹.

3.3.5 Verbände und Interessengruppen

Deutschland gehört in Westeuropa zu einem der höchst organisierten Länder mit einer Vielzahl von Vereinen und Verbänden. Der Zusammenschluss zu Interessengruppen hat hier eine lange Tradition, die bis zu den Bünden und Zünften des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zurückreicht¹⁵². Bis in die 1980er Jahre waren im Wesentlichen vier große Gruppen von Interessenvertretungen von Bedeutung. Diese waren die Wirtschaftsverbände mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Gewerkschaften, die Kirchen und der Bauernverband¹⁵³. Diese Struktur wurde allerdings mittlerweile sowohl durch gesellschaftliche, als auch internationale Veränderungen aufgeweicht. Es kommen neue Gruppen, wie beispielsweise die Umweltorganisation Greenpeace hinzu. Die alten, wie die Gewerkschaften, Kirchen und der Bauernverband verlieren an Bedeutung. Im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess versuchen die Ver-

¹⁴⁸ Bundesverfassungsgericht 1 BvL 51/86 Urteil vom 07.07.1992.

¹⁴⁹ Großbritannien hat keine Verfassung.

¹⁵⁰ Diese Änderung erfolgte durch den Constitutional Reform Act 2005.

¹⁵¹ Schieren, Stefan, 2010: Großbritannien – Analyse Politischer Systeme. Schwalbach: Wochenschau Verlag. S. 163

¹⁵² Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 110

¹⁵³ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 113

bände die Entscheidungsfindung dergestalt zu beeinflussen, dass die von der Verbandsklientel vertretenen Interessen Berücksichtigung finden. Daher ist auch oft die Rede von der „Herrschaft der Verbände“¹⁵⁴. Die deutsche Gesetzgebungs- und Verwaltungsstruktur bietet mehrere Möglichkeiten der Einflussnahme. Über die Ministerien kann sich in der Funktion des anzuhörenden Sachverständigen Gehör verschafft werden. Darauf haben die fachlich von einer Gesetzesänderung betroffenen Interessenverbände Anspruch. Da aber bereits bis zu 60% der Bundestagsabgeordneten Verbandsvertreter sind und mehr als ein Drittel aller Abgeordneten Mitglied einer Gewerkschaft, bei den SPD-Abgeordneten sogar mehr als 75%, sind die Verbandsinteressen schon unmittelbar im Parlament vertreten¹⁵⁵. Der Staat bedient sich der Interessenverbände zur Erledigung von öffentlichen Aufgaben. Die Verwaltung der Sozialversicherung erfolgt von Selbstverwaltungsorganen, die als sogenannte Körperschaften des öffentlichen Rechts befugt sind, unter Aufsicht des Staates ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Diese vielfachen Möglichkeiten der Einflussnahme erwecken den Anschein, dass die Politiker nur noch Marionetten der Verbände seien. Dass dem nicht so ist, belegt Manfred G. Schmidt mit den Argumenten, dass auch die Verbände einem Werte- und Gesellschaftswandel unterliegen¹⁵⁶. Die pluralistische Gesellschaft hat zur Folge, dass sich die Interessen ausdifferenzieren und es dadurch für die Interessengruppen schwieriger wird, ausreichende Machtposition zu bekommen, um die vertretenen Interessen zu verfolgen. Die Parlamentarier sind gemäß Art. 38 Abs. 1 GG bei Entscheidungen nur ihrem Gewissen unterworfen und müssen sich durch den Schutz des freien Mandats keinerlei Zwängen von Interessengruppen unterordnen¹⁵⁷. Aus diesen Gründen ist Manfred G. Schmidt der Ansicht, dass Deutschland kein Verbändestaat, sondern eine Mischform ist, in der korporatistische und pluralistische Elemente zu finden sind¹⁵⁸. Sicherlich ist eine Beeinflussung durch die Verbandsinteressen und Lobbyisten nicht auszuschließen. Aber es gibt im deutschen Gesetzgebungsprozess noch eine Reihe anderer Akteure und Vetospieler. Die Verbände sind nur einer davon.

¹⁵⁴ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 123

¹⁵⁵ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 126

¹⁵⁶ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 128 ff.

¹⁵⁷ Hömig, Dieter, 2010: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden – Baden: Nomos. S. 336

In Großbritannien ist im Gegensatz zu Deutschland das Verbändewesen schwach. Es ist hauptsächlich durch die Gewerkschaftsbewegung geprägt, deren Anfänge bis in die 1860er Jahre zurückreichen. Während der konservativen Regierungszeit unter Margaret Thatcher in den 1980er Jahren wurden die Rechte der Gewerkschaften eingeschränkt, als Folge ging die Zahl der Gewerkschaften stark zurück¹⁵⁹. Wie in Deutschland gehen auch die Mitgliederzahlen zurück, was zur Folge hat, dass deren Macht gebrochen wurde¹⁶⁰. Dieser Abstieg wurde mit der Regierungsübernahme durch Labour im Jahr 1997 zwar gestoppt. Aber auch New Labour ging nunmehr zu den Gewerkschaften mehr auf Distanz, wodurch die alte Stärke nicht mehr erreicht werden konnte¹⁶¹. Die Sozialverwaltung ist in Großbritannien nicht wie in Deutschland durch Selbstverwaltungsorgane organisiert, sondern direkt der öffentlichen Verwaltung unterstellt und somit kein weiterer Vetoplayer. Allerdings haben sich dadurch, dass der Sozialstaat schwach ausgebaut ist im Bereich der Armenfürsorge zahlreiche Interessengruppen gebildet.

Um auf Lijphart zurückzukommen stehen sich somit in den beiden Systemen eine einheitsstaatliche Mehrheitsdemokratie und eine föderale Konsensusdemokratie gegenüber. Ob beziehungsweise inwieweit diese institutionellen Unterschiede Auswirkungen auf die Policy¹⁶² der Rentenpolitik haben, wird die Analyse zeigen.

¹⁵⁸ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 132

¹⁵⁹ Schieren, Stefan, 2010: Großbritannien – Analyse Politischer Systeme. Schwalbach: Wochenschau Verlag. S. 178, 179, 180

¹⁶⁰ Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C.H.Beck. S. 116, 120

¹⁶¹ Schieren, Stefan, 2010: Großbritannien – Analyse Politischer Systeme. Schwalbach: Wochenschau Verlag. S. 178

¹⁶² Policy umfasst die inhaltliche Dimension von Politik, d.h. die verabschiedeten Gesetze.

3.4 Rentensystem

3.4.1 Historischer Ursprung des deutschen Rentensystems

Palier betont, dass die Sozialversicherung in Europa weder vom Staat erschaffen, noch von ihm eingeführt wurde. Es waren die Hilfskassen, die von den Zünften und Innungen gegründet wurden, an denen sich die Arbeiterbewegung während der Industrialisierung orientierte, um für ihre Klientel bessere Arbeitsbedingungen und eine soziale Absicherung zu erkämpfen¹⁶³. Die Arbeitgeber sahen die Arbeiterbewegung nicht generell als Bedrohung an, sondern erkannten in ihr auch Vorteile. Die von den Arbeitern erkämpften sozialen Einrichtungen übernahmen Aufgaben, die ansonsten von den Arbeitgebern zu erfüllen gewesen wären und zusätzliche Sozialleistungen von den Arbeitgebern hatten den Vorteil gute Mitarbeiter im Betrieb zu halten. Hierin liegen die Ursprünge der unabhängig vom Staat paritätisch von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verwalteten Sozialversicherungen^{164, 165}. In dieser Bewegung sahen die konservativen und autoritären Staaten Europas eine Bedrohung. Auch der deutsche Staat wurde misstrauisch. Der damalige Reichskanzler Otto von Bismarck ergriff deshalb die Initiative für eine staatliche Sozialgesetzgebung. Er konnte den Kaiser davon überzeugen, dass eine staatliche Sozialversicherung erforderlich sei, um die Arbeiter von der Sozialdemokratie fernzuhalten. Der Gesetzgebungsprozess gestaltete sich allerdings nicht einfach, denn es gab Widerstand von mehreren Seiten. Sowohl die Sozialdemokraten, als auch die Liberalen und der Zentrumsflügel standen einer staatlichen Versicherungspflicht kritisch gegenüber. Die Sozialdemokraten kritisierten insbesondere, dass die Leistungen zu niedrig seien, Mitspracherechte der Arbeiter fehlten und die Gesetzesvorlage insgesamt zu viel Zwang, Kontrolle und Bürokratie beinhalte¹⁶⁶. Die Zentrumsparterie wollte keine umfassende Versicherungspflicht, vor allem nicht für die Dienstboten. Denn da sah sie die Rolle der Familie im Vordergrund, für die sie Sorge tragen muss-

¹⁶³ Palier, Bruno, 2010: A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 35

¹⁶⁴ Palier, Bruno, 2010: A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 36

¹⁶⁵ Das Prinzip der Selbstverwaltung ist in der Rentenversicherung und Krankenversicherung heute noch vorhanden.

¹⁶⁶ Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1 – 15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand. S. 12

ten¹⁶⁷. Für die Liberalen war die Staatsintervention auf das Nötigste zu konzentrieren. Wenn schon eine staatliche Versicherung eingeführt werde, dann sollte diese wenigstens auf Freiwilligkeit basieren und die Verwaltung in Eigenregie unter Beteiligung der Arbeitnehmer erfolgen¹⁶⁸. Auch die Länder mischten sich ein und bestanden darauf, dass die Verwaltung auf Länderinstitutionen übertragen wurde¹⁶⁹. Insgesamt betrachtet ging es bei den Debatten nicht allzu sehr um Inhaltliche Aspekte, sondern vielmehr um Organisations-, Verfahrens- und Finanzierungsfragen. Letztendlich einigte man sich auf eine Altersrente auf die ab dem 70. Lebensjahr ein Anspruch bestand, einer Beitragszahlung und Leistungsgewährung in abgestufter Weise und einer kapitalgedeckten Finanzierung. Die Leistungshöhe war so niedrig, dass sie in keiner Weise zur Lebensstandardsicherung ausreichte¹⁷⁰. Der Staat nahm mit diesem Gesetz in der Altersversorgung eine subsidiäre Rolle ein. Es war nicht die Absicht, Armut oder gar Ungleichheit zu beseitigen. Erst wenn die Familie und andere soziale Einrichtungen, beispielsweise von Seiten der Kirchen nicht einsprangen, dann fungierte der Staat als letztes Ressort¹⁷¹. Entscheidend für die Entstehung des deutschen Sozialstaates ist, dass er von oben durch konservative Eliten eingeführt wurde, es sich um einen Kompromiss zwischen den Klassen handelte und es dem Staat nicht gelang, eine stärkere Rolle zu übernehmen. Die vorhandenen Institutionen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg übernommen. Die Leistungen und der versicherte Personenkreis wurden unter dem traditionellen Familienleitbild des männlichen Ernährers kontinuierlich erweitert¹⁷².

¹⁶⁷ Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1 – 15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand S. 13

¹⁶⁸ Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1–15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand. S. 12

¹⁶⁹ Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1–15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand. S. 9

¹⁷⁰ Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1–15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand. S. 15

¹⁷¹ Palier, Bruno, 2010: A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 37

¹⁷² Palier, Bruno, 2010: A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press. S.39

3.4.2 Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland

- Sozialer Ausgleich

Es handelt sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung um eine Pflichtversicherung, bei der gesetzlich bestimmt ist, in welchen Fällen die Versicherungspflicht eintritt und Beiträge zu entrichten sind. Dieses Recht wurde dem Staat zugesprochen um zu gewährleisten, dass eine ausreichende Vorsorge getroffen und eine spätere Inanspruchnahme der Sozialhilfe vermieden wird¹⁷³. Die Leistungen werden hauptsächlich nach dem Äquivalenzprinzip berechnet. Es sind aber auch Elemente des sozialen Ausgleichs sowohl bei der Beitragszahlung, als auch bei der Leistungsgewährung enthalten. Alle Versicherungspflichtige haben entsprechend dem Beitragssatz gleiche Beiträge zu entrichten, gleich welches Geschlecht, Alter, welcher Gesundheitszustand oder ein sonstiges Gefahrenrisiko besteht. Auch bei der Rentenberechnung sind Elemente des „sozialen Risikoausgleichs“ enthalten, die nicht auf eigener Beitragsleistung beruhen wie beispielsweise die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten oder Anrechnungszeiten¹⁷⁴.

- Generationenvertrag

Die gesetzliche Rentenversicherung basiert auf einer Solidarität der Generationen. Es wird kein Vermögen angespart, sondern die von den heute Erwerbstätigen eingezahlten Beiträge werden sofort benötigt, um die Renten an die jetzigen Rentner auszubehalten. Dieses Finanzierungsprinzip wird als Umlageverfahren bezeichnet. Die generationenübergreifende Pflichtversicherung gewährleistet eine kontinuierliche Beitragszahlung¹⁷⁵.

¹⁷³ Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341–377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 346

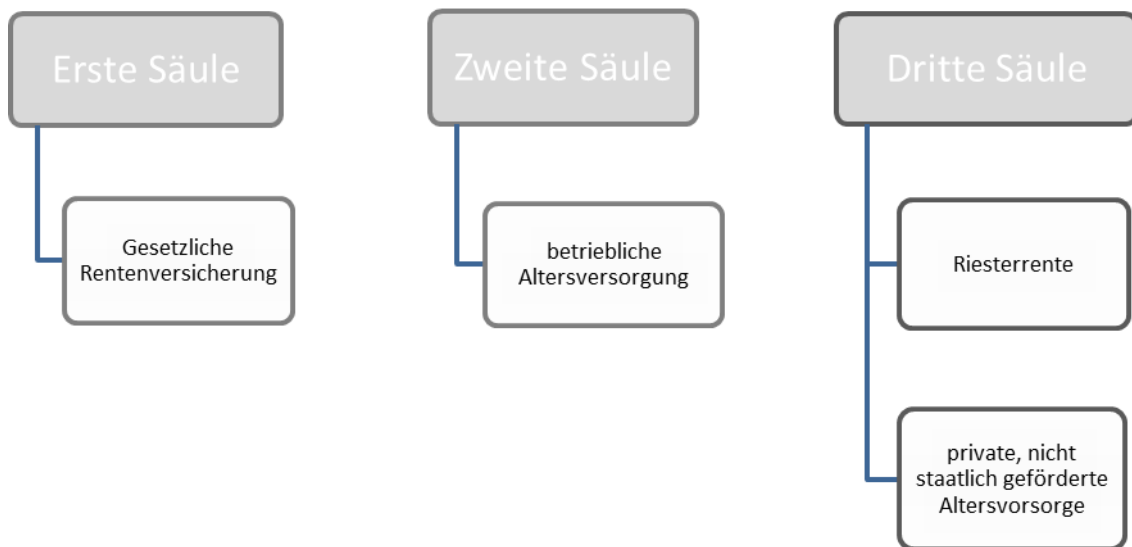
¹⁷⁴ Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341–377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 363, 364

¹⁷⁵ Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341–377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 369

- Selbstverwaltung

Die in Deutschland bestehenden 16 Rentenversicherungsträger sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie organisieren sich selbständig und stehen nicht unter unmittelbarem Einfluss der Staatsverwaltung. Der Staat hat lediglich Rechtsaufsicht und überprüft, ob die rechtlichen Rahmenvorgaben eingehalten werden. Wie die Verwaltung im Einzelnen aber organisiert ist, das entscheidet die Körperschaft selbst durch ihre paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzten Organe. Diese Struktur besteht seit den Anfängen der Sozialversicherung und hat sich bis heute durchgesetzt¹⁷⁶.

Abbildung 6: Dreigliedriges Alterssicherungssystem in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Seit der Rentenreform des Jahres 2001 besteht auch in Deutschland ein dreigliedriges Rentensystem mit der gesetzlichen Rentenversicherung als Erster und weiterhin bedeutendster Säule, der betrieblichen Altersversorgung und der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge im Rahmen der Riesterrente. Das Säulensystem wird des Öfteren auch als Schichtenmodell dargestellt mit der gesetzlichen Rentenversicherung als Basisver-

¹⁷⁶ Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341–377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. 377, 378

sorgung, der zweiten Schicht als Zusatzversorgung mit betrieblicher Altersversorgung und der „Riester–Rente“ sowie der dritten Schicht als Restversorgung¹⁷⁷.

- Gesetzliche Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung ist das wichtigste Einzelsystem der sozialen Sicherung in Deutschland. Sie ist nahezu ein universelles System; von den Jahrgängen 1942–1961 haben 96% der Männer und 98% der Frauen im 65. Lebensjahr Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung¹⁷⁸.

- Betriebliche Altersvorsorge

Nachdem der gesetzliche Rentenanspruch durch die vergangenen Rentenreformen in Deutschland gekürzt wurde, gewinnt auch hier die betriebliche Altersvorsorge zunehmend an Bedeutung. Sie wird staatlich gefördert. Durch das Alterseinkünftegesetz haben die Arbeitnehmer einen Anspruch auf Entgeltumwandlung¹⁷⁹.

- Private Altersvorsorge

Auch das private Sparen wird in Deutschland vom Staat gefördert und durch Zuschüsse unterstützt. Die sogenannte „Riester–Rente“ soll für einen Ausgleich der Kürzungen im staatlichen System sorgen.

3.4.3 Historischer Ursprung des britischen Rentensystems

In Großbritannien ist das Sozialversicherungssystem entscheidend durch die Vorstellungen des Ökonomen und liberalen Politikers William Henry Beveridge geprägt. Bekannt wurde Beveridge durch den nach ihm benannten Bericht, den die Regierung im Jahr 1941 in Auftrag gab um Konzepte zu erarbeiten, wie nach dem Zweiten Weltkrieg die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der National Health Service wieder auf-

¹⁷⁷ Dommermuth, Thomas, Dochantschi, Daniel, Hauer, Michael, 2011: Betriebliche Altersversorgung 2011 – Zahlen, Daten, Fakten, Riester–Rente, Rürup–Rente, Wohn–Riester, Wertkonten, Versorgungsausgleich. Planegg: Haufe–Lexware. S. 3

¹⁷⁸ Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341–377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 342

¹⁷⁹ Dommermuth, Thomas, Dochantschi, Daniel, Hauer, Michael, 2011: Betriebliche Altersversorgung 2011 – Zahlen, Daten, Fakten, Riester–Rente, Rürup–Rente, Wohn–Riester, Wertkonten, Versorgungsausgleich. Planegg: Haufe–Lexware. S. 3, 5, 7

gebaut werden sollten. Ziel der Kommission sollte es sein, ein „Aufräumen“ und „Neu-Ordnen“ des Sozialversicherungssystems zu erzielen, da dieses durch die Existenz einer Vielzahl von beruflichen Sicherungssystemen und anderen sozialen Gruppen sehr zersplittert war¹⁸⁰. Die stärker werdende Gewerkschaftsbewegung forderte ein umfassendes soziales Sicherungssystem und ein Ende des Verwaltungswirrwarrs. Von der Kommission wurde die Einführung einer gesetzlichen Pflichtversicherung mit Beitragszahlung sowohl von den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und vom Staat vorgeschlagen, die im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter eine Mindestsicherung gegen Armut gewährt. Das Revolutionäre an dem Vorschlag war, dass die Beiträge nach dem Versicherungsprinzip entsprechend des Einkommens zu entrichten sind, die Leistungsgewährung allerdings universell über den gesamten Lebenszyklus hinweg für alle Branchen und die ganze Familie erfolgt. Diese Bündelung von Risiken und die pauschale Leistungsgewährung sind die soziale Dimension dieser Sozialversicherung. Sowohl die Beiträge als auch die Leistungen sollen für alle gleich sein und eine Basisversorgung sicherstellen. Diejenigen, die höhere Leistungsansprüche haben, müssen dafür selbst aufkommen¹⁸¹. Beveridge´s Vorschläge bauen auf der Erkenntnis von Rowntree auf, der feststellte, dass die Ursache von Armut nicht in der Schwäche einer Person liegt, sondern darin, dass diese Person die Fähigkeit bzw. die Möglichkeit verloren hat erwerbstätig zu sein, um sich und seine Familie zu ernähren. Es sind hauptsächlich fünf „Übel“, die dazu führen können, dass eine Person nicht aus eigenen Kräften in der Lage ist, sich durch Arbeit zu ernähren. Diese sind Armut, Krankheit, geringe Bildung, schlechte Wohnverhältnisse und Arbeitslosigkeit. Wenn in diesen fünf Bereichen ein Bedarf vorliegt, dann ist der Staat zur Leistungsgewährung aufgefordert, damit die Chance besteht, aus der Notlage herauszukommen und sich wieder mit eigenen Kräften zu versorgen. Diese Annahme legitimiert den Staat zur Umverteilung von Einkommen durch das Sozialversicherungssystem. Beveridge ist allerdings auch der Auffassung, dass der Staat nur eine Grundversorgung zu gewähren hat. Auch der Bürger selbst ist verpflichtet, Verantwortung für sich zu übernehmen. Diese Verantwortung sieht er als eine Freiheit des Individuums, die vom Staat nicht erstickt werden darf, sondern von ihm gefördert

¹⁸⁰ Hills, John, Ditch, John, Glennerster, Howard, 2001: Introduction. S. 1–9 in: John Hills/ John Ditch/ Howard Glennerster (Hrsg.), Beveridge and Social Security: An International Retrospective, New York: Oxford University Press. S. 1

¹⁸¹ Hill, Michael, Irving, Zoe, 2009: Understanding Social Policy. Malden, Oxford, West Sussex: Wiley–Blackwell. S. 341

werden muss, damit der Einzelne in der Lage ist, über die Mindestsicherung der staatlichen Leistungen hinaus für sich und seine Familie vorzusorgen¹⁸².

Jose Harris fragt sich ob, bzw. inwieweit die Probleme, mit denen das britische Rentensystem heute belastet ist auf Beveridge zurückgeführt werden können. Viele bringen ihn mit der chronischen Unterfinanzierung des britischen Rentensystems in Verbindung. Andere sehen in ihm den Architekten des unzureichend finanzierten und nachträglich zu höheren Ausgaben führenden Systems¹⁸³. Harris betont, dass Beveridge kein ausgesprochener Rentenexperte war¹⁸⁴, sondern dass ihn arbeitsmarktpolitische Fragestellungen mehr interessierten. Er hatte die Vorstellung einer universellen Sozialversicherung mit der auch Renten für alle in angemessener Höhe oberhalb des Sozialhilfeniveaus gewährt werden sollten. Die Armenfürsorge, gegen die er eine Aversion hatte, sollte damit für Rentner nur noch eine marginale Rolle spielen. Er hielt diese für moralisch und funktionell schädlich¹⁸⁵. Dieses Ziel konnte jedoch bis heute nicht erreicht werden. Beveridge gelang es nicht, seine ursprünglichen Vorstellungen konsequent im Bericht umzusetzen. Auch wurden nicht alle Vorschläge des Berichts bei der späteren Gesetzgebung übernommen. Die ökonomischen und finanziellen Gegebenheiten machten es ihm schwer, seinen Kritikern zu widerstehen. Das Ziel der angemessenen Renten sollte nach einem Kompromiss in kleinen Schritten über einen Zeitraum von 16 Jahren erfüllt werden¹⁸⁶. Es wurden nicht alle Reformvorschläge von Beveridge konsequent weiterverfolgt, so die Beobachtung von Harris. Beispielsweise betonte Beveridge anfänglich, dass er für gleiche Rechte von Frauen und Männer einstehe und auch die Familien- und Hausarbeit

¹⁸² Hill, Michael, Irving, Zoe, 2009: *Understanding Social Policy*. Malden, Oxford, West Sussex: Wiley-Blackwell. S. 34, 35

¹⁸³ Harris, Jose, 2006: *The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan*. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*. Oxford University Press: New York. S. 28

¹⁸⁴ Harris, Jose, 2006: *The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan*. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*. Oxford University Press: New York. S. 30, 31

¹⁸⁵ Harris, Jose, 2006: *The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan*. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*. Oxford University Press: New York. S. 29, 30

¹⁸⁶ Harris, Jose, 2006: *The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan*. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*. Oxford University Press: New York. S. 32, 33

honoriert werden solle¹⁸⁷. Hierzu waren im abschließenden Bericht allerdings keine adäquaten Regelungen bei den Reformvorschlägen vorhanden. Auch Frauen erwarben hauptsächlich nur durch Erwerbsarbeit Rentenansprüche. Der einzige Unterschied der gemacht wurde war, dass sie bereits mit 60 Jahren in Rente gehen konnten und Männer erst mit 65 Jahren¹⁸⁸.

3.4.4 Besonderheiten des britischen Alterssicherungssystems

Taylor-Gooby betont, dass in Großbritannien der Staat im Vergleich zu anderen Ländern Europas wesentlich geringer mit Rentenzahlungen belastet sei. Betriebsrenten und private Renten spielen in Großbritannien eine sehr viel größere Rolle. Auch ist das Einkommen der Rentner stark gestreut. Es gibt sehr reiche Ruheständler, die ihr Einkommen überwiegend aus privaten Renten und Geldanlagen beziehen und sehr arme, die hauptsächlich von staatlichen Leistungen leben. Die britischen Rentner sind im Vergleich zu denen anderer europäischer Staaten stärker von Armut bedroht und der Staat muss proportional mehr für einkommensabhängige Leistungen ausgeben¹⁸⁹.

Auch in Großbritannien erfolgt die Finanzierung der gesetzlichen Renten über das Umlageverfahren. Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber bezahlen Beiträge, welche durch staatliche Zuschüsse ergänzt werden. Es gibt allerdings keinen gesonderten Rentenversicherungsbeitrag, sondern die Beitragszahlung erfolgt mit einem einheitlichen Sozialversicherungsbeitrag zur National Insurance, der alle beitragsbezogenen Leistungen beinhaltet. Die Beitragszahlung erfolgt entsprechend dem Einkommen zwischen einer unteren und oberen Verdienstgrenze.

Organisatorisch ist die Rentenversicherung in Großbritannien dem Ministerium unterstellt. Sie ist keine eigene und unabhängige Verwaltungseinheit wie in Deutschland, sondern wird zentral über das Department für Work and Pensions (DWP) organisiert

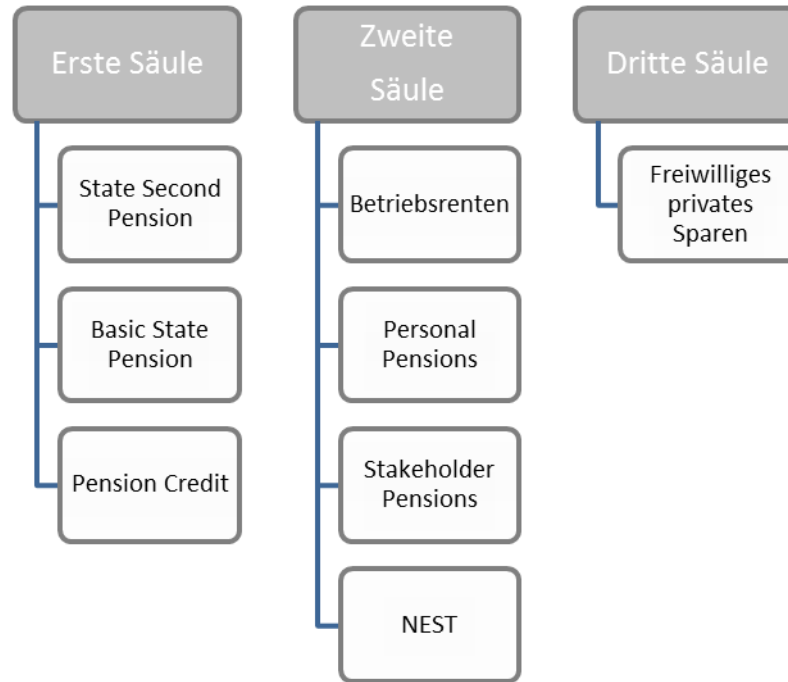
¹⁸⁷ Harris, Jose, 2006: The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), Britain's Pensions Crisis: History and Policy. Oxford University Press: New York. S. 36

¹⁸⁸ Harris, Jose, 2006: The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), Britain's Pensions Crisis: History and Policy. Oxford University Press: New York. S. 35, 36

¹⁸⁹ Taylor-Gooby, Peter, 2005: UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? S. 116 – 136 in: Giuliano Bonoli/ Toshimitsu Shinkawa (Hrsg.), Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. S. 117, 118

und verwaltet. Vor Ort übernehmen das Jobcentre Plus und Beratungsstellen die Aufgaben, mit denen ein Vertragsverhältnis des Ministeriums über die Aufgabenerfüllung besteht¹⁹⁰.

Abbildung 6: Alterssicherungsstruktur in Großbritannien



Quelle: Eigene Darstellung

3.4.5 Leistungssysteme der Alterssicherung in Großbritannien

- Gesetzliche Rentenversicherung

In Großbritannien ist die gesetzliche Rente der einzig verpflichtende Teil im Rentensystem. Als Arbeitnehmer besteht Versicherungspflicht und es müssen einkommensabhängige Beiträge bezahlt werden. Die staatliche Rente ist in zwei Teile aufgeteilt, die Basic State Pension, auf welche fast jeder Bürger Anspruch hat und die zusätzliche staatliche Rente für Arbeitnehmer¹⁹¹.

- Basic State Pension

Die Basic State Pension ist die gesetzliche Grundrente auf die jeder Anspruch hat, wenn er das Rentenalter erreicht und die entsprechenden Beitragsjahre zur National Insurance

¹⁹⁰ Devetzi, Stamatia, 2004: Vereinigtes Königreich. Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) Rentenversicherung im internationalen Vergleich. S. 391

¹⁹¹ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S.32

entrichtet hat. Sie wird unabhängig von der Höhe der Beitragszahlung als Pauschalrente gezahlt. Werden die Voraussetzungen für den vollen Leistungsanspruch nicht erreicht, wird die Rente anteilig gezahlt. Der volle Anspruch auf die volle Basic State Pension reicht allein allerdings nicht aus, um damit über das Sozialhilfeniveau zu kommen¹⁹².

- State Second Pension

Zusätzlich zur Basic State Pension wird die State Second Pension (SSP) als staatliche Zusatzrente hauptsächlich für Arbeitnehmer gezahlt. Sie wurde im Jahr 1978 unter dem Namen State Earnings Related Pension Scheme (SERPS) eingeführt und hatte den Sinn, das staatliche Äquivalent zu einer Betriebsrente zu sein. Hatte man eine entsprechende Betriebsrente, so war die Möglichkeit des sogenannten „contracting out“ gegeben. Seit dem Jahr 2002 heißt sie State Second Pension (SSP). Sie ist im Unterschied zur Basic State Pension keine Pauschalrente, sondern wird bis zum Jahr 2030 als eine einkommensabhängige Leistung gewährt. Zusammen mit der Basic State Pension kommt man mit dieser Rente über das Sozialhilfeniveau¹⁹³.

- Pension Credit

Der Pension Credit ist eine einkommensabhängige Leistung, auf die ein Rentner Anspruch hat, wenn seine im Erwerbsleben erworbenen Rentenansprüche und seine privaten Ersparnisse im Alter nicht ausreichen, um damit den Lebensunterhalt zu bestreiten¹⁹⁴. Er besteht aus zwei Teilen, dem Guarantee Credit und dem Savings Credit. Der Guarantee Credit erhöht das wöchentliche Einkommen, wenn dieses unter £145,40 für Alleinstehende oder £222,05 für Paare liegt^{195, 196}. Der Savings Credit ist eine zusätzliche Leistung um die private Altersvorsorge zu fördern¹⁹⁷. Anspruch hierauf besteht frühestens ab Vollendung des 65. Lebensjahres.

¹⁹² Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 34, 35

¹⁹³ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 41 - 44

¹⁹⁴ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 54 - 58

¹⁹⁵ Department for Work and Pensions, 2013: How Pension Credit is worked out. <http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/pc10s-guide-to-pension-credit/how-pension-credit-is-worked/> (Zugriff am 28.9.2013).

¹⁹⁶ Das sind die Werte die im Jahr 2013 gelten.

- Betriebsrentensysteme

Betriebsrentensysteme haben in Großbritannien eine lange Tradition, auf die man auch stolz ist. Dadurch, dass der gesetzliche Rentenanspruch schon immer gering war, hat sich sehr frühzeitig ein Betriebsrentensystem entwickelt, welches allerdings in der Anfangszeit hauptsächlich für die höheren Angestellten gedacht war, um diese im Betrieb zu halten. Betriebliche Altersversorgungssysteme sind nicht obligatorisch. Sie werden freiwillig von den Arbeitgebern angeboten und in der Vergangenheit üblicherweise als Systeme mit Leistungszusagen. Mittlerweile besteht ein Trend zur Umstellung auf Systeme mit Beitragszusagen¹⁹⁸.

- Personal Pensions

Personal Pensions wurden unter der Regierungszeit von Margarete Thatcher eingeführt mit dem Ziel, die private Altersvorsorge aufzuwerten. Es wurde mit Steuerbegünstigungen und geringeren Sozialversicherungsbeiträgen zum Austritt aus der staatlichen SERP's Rente gelockt. Sie sind hauptsächlich für Beschäftigte gedacht, deren Arbeitgeber keine Betriebsrentensysteme anbieten oder für Selbständige¹⁹⁹.

- Stakeholder Pensions

Im April 2001 wurden von der Labour Regierung die Stakeholder Pensions eingeführt mit dem Ziel, auch für Arbeitnehmer mit mittlerem und niedrigerem Einkommen die private Altersvorsorge attraktiver zu gestalten, wenn sie keinen Zugang zu Betriebsrentensystemen haben, indem durch rechtliche Rahmenbedingungen beispielsweise die Verwaltungskosten niedrig gehalten werden müssen. Sie müssen über die Arbeitgeber angeboten werden. Allerdings erfolgt die Beitragszahlung ausschließlich durch die Arbeitnehmer²⁰⁰.

- National Employment Savings Trust (NEST)

Als für das britische Rentensystem revolutionär gilt die Einführung des National Employment Savings Trust, der mit dem Pensions Act 2007/2008 verabschiedet wurde,

¹⁹⁷ Anspruch auf den Savings Credit besteht erst, wenn die Einkommensgrenze von £103,15 für eine Einzelperson oder £164,55 für Paare überschritten wird. Er beträgt maximal £20,52 für Singles und £27,09 für Paare.

¹⁹⁸ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 82, 85, 92

¹⁹⁹ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 115

da er die Arbeitgeber verpflichtet ihre Mitarbeiter in dieses System einzuschreiben, wenn sie kein anderes Betriebsrentensystem anbieten. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Arbeitnehmer Zugang zu einem arbeitsplatzbasierten Rentensystem haben²⁰¹.

- Freiwilliges privates Sparen

Neben diesen staatlichen und betrieblichen Rentensystemen besteht außerdem die Möglichkeit zusätzlich privat vorzusorgen, was allerdings im Unterschied zu Deutschland nicht staatlich gefördert wird.

3.4.6 Zusammenfassung

Von der historischen Entwicklung ausgehend betrachtet unterscheiden sich die Systeme grundlegend. Wie bereits erwähnt, zählt Großbritannien zum liberalen Systemtyp und Deutschland zum konservativen. Beveridge wird heute noch für die Probleme in Großbritannien verantwortlich gemacht und Bismarck in Europa für seine Sozialversicherung gelobt, obwohl er sie selbst nicht als Erfolg betrachtete. Beide haben gemeinsam, dass sie ihre Vorstellungen nicht in dem Maße durchsetzen konnten, wie sie das wollten. Vielleicht liegen sie ja in ihren ursprünglichen Ideen gar nicht so weit auseinander? John Hills ist der Meinung, dass man mit den jüngsten Reformen in Großbritannien Beveridge in seiner ursprünglichen Vorstellung wieder etwas näher kommt²⁰².

Tabelle 2: Vergleich des Alterssicherungssystems von Deutschland mit Großbritannien

| | Ursprung | Modell | Organisationsform |
|----------------|-----------|--------------------|---------------------|
| Deutschland | Bismarck | Drei Säulen Modell | Selbstverwaltung |
| Großbritannien | Beveridge | Drei Säulen Modell | Zentral durch Staat |

Quelle: Eigene Darstellung

²⁰⁰ Devetzi, Stamatia, 2004: Vereinigtes Königreich. Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) Rentenversicherung im internationalen Vergleich. S. 406

²⁰¹ Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which? S. 109, 110

²⁰² Hills, John, 2006: From Beveridge to Turner: Demography, Distribution and the Future of Pensions in the UK. Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), Vol. 169, No. 4: 663-679. S. 671, 672

4 Forschungsleitende Theorien und Konzepte

Es gibt eine Vielzahl von Theorien und Konzepte, die die Staatstätigkeit bzw. den Aufbau des Wohlfahrtsstaats erklären. Zu ihnen zählen insbesondere die sechs Theoriestränge der Heidelberger Schule^{203, 204}. Die Frage ist allerdings, ob unter diese Konzepte auch der Sozialstaatsabbau subsumiert werden kann. Es wurde lange Zeit von einem Reformstau gesprochen, da es aufgrund der institutionellen Verfestigung und der Machtressourcen der Politik unmöglich erschien Korrekturen am Sozialstaat vorzunehmen. Dass es nun doch gelang Reformen durchzuführen, ist an der Rentenpolitik zu Beginn des neuen Jahrhunderts zu sehen. Mit welchen Theorien kann dieser Wandel erklärt werden? Für Esping Andersen sind Theorien die den Wohlfahrtsstaatsaufbau erklären auch in der Lage, den Rückbau zu begründen²⁰⁵. Dies sieht Paul Pierson anders. Er hat für den Vergleich der Kürzungsmaßnahmen in der Sozialpolitik unter Margaret Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagan in den USA eigene Konzepte entwickelt, die diesen Wohlfahrtsstaatsabbau erklären. Er ist der Meinung, dass in einem gereiften Wohlfahrtsstaat der Sozialleistungsabbau nicht einfach mit den Theorien erklärt werden kann, die dessen Aufbau erklären. Akteure, die Kürzungsmaßnahmen beabsichtigen und dafür bei den nächsten Wahlen nicht bestraft werden wollen, wenden hierfür seiner Meinung nach besondere Strategien an²⁰⁶. Es wurden folgende vier Modelle ausgewählt, von denen angenommen wird, dass Sie am besten erklären können, warum von der Politik bei den Rentenreformen die Altersarmut in Kauf genommen wurde:

1. Politisch-Institutionalistische Theorie
2. Konzept der Pfadabhängigkeit
3. Konzept des „blame avoidance“
4. Internationales- bzw. Europäisierungskonzept.

²⁰³ Schmidt, Manfred, G., Ostheim, Tobias, Siegel, Nico, A., Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 21ff.

²⁰⁴ Zu diesen sechs Theoriesträngen zählen die Sozioökonomische Schule, die Machtressourcentheorie, die Lehre von der Parteiendifferenz, die Institutionalistische Theorie, das Konzept der Pfadabhängigkeit sowie die Internationale Hypothese.

²⁰⁵ Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press. S. 21

Diese vier Theoriekonzepte werden im Folgenden genauer vorgestellt und im Kapitel fünf bis acht wird geprüft, inwieweit sie sich in der Empirie unter dem Gesichtspunkt der hier gestellten Frage bestätigen.

4.1 Institutionalismus Theorie

Ein Leben ohne Institutionen ist kaum vorstellbar. Wie sollte der Straßenverkehr, das Einkaufen, der Berufsalltag funktionieren ohne das Vorhandensein von Spielregeln, an die man sich meist schon automatisch im Unterbewusstsein hält? Institutionen geben einen Ordnungsrahmen vor, der Sicherheit und Verlässlichkeit bietet, aber auch gleichzeitig den Handlungsspielraum einschränkt. Von Douglass C. North wird betont, dass es sich bei Institutionen um vom Menschen geschaffene Regeln handelt. Sie sind somit einem ständigen Wandel unterworfen, der auch langsam und unauffällig erfolgen kann²⁰⁷. Bevor auf die verschiedenen Formen und Einflüsse der Institutionalismus-Theorie eingegangen wird, zunächst verschiedene Definitionen.

March und Olsen definieren Institutionen als individuelle Gruppen und soziale Identitäten, die zu einer speziellen kollektiven Identität werden. Politische Institutionen sind für sie die fundamentalen Funktionen zur Ausgestaltung politischer Prozesse, mit denen erklärt werden kann, in welcher Weise sie zur Stabilität oder zum Wandel im politischen System beitragen²⁰⁸.

Für Hall und Taylor sind Institutionen formelle oder informelle Prozeduren, Routinen, Normen und Konventionen, die in eine organisatorische Struktur der Politik oder der politischen Ökonomie eingebettet sind²⁰⁹.

North sieht Institutionen als die von Menschen erdachten Beschränkungen ihres Handelns²¹⁰.

²⁰⁶ Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S. 2, 13

²⁰⁷ Nortz, Douglass, C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr. S. 4, 6

²⁰⁸ March, James, G., Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press. S. 16, 17

²⁰⁹ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 17, 18

Gemeinsam ist den Ansätzen, dass es sich um von Menschen gemachte Regeln handelt, die Akteurshandeln und Interaktionen strukturieren.

Institutionelle Analysen sind von zwei zentralen Fragen bestimmt. Zum einen ist es die Frage danach, wie Institutionen das Verhalten von Individuen beeinflussen und zum anderen die Frage, wie Institutionen entstehen und wann bzw. wie sie sich ändern. Auf diese Fragen eine Antwort zu finden ist die größte Herausforderung, die an den Neuen Institutionalismus gestellt wird, der sich in den 1960er und 1970er Jahren als Antwort auf die Verhaltens-Perspektive entwickelte.

4.1.1 Neo-Institutionalismus

Beim Neo-Institutionalismus wurde der Institutionenbegriff ausgeweitet. Er bezieht sich nicht mehr nur auf die formalen Staatsorganisationen. Es sind auch gesellschaftliche Normen und Praktiken mit eingeschlossen. Nicht nur die umfassendere Definition unterscheidet ihn vom quasi „alten“ Institutionalismus, sondern auch die Annahme, dass es die politischen Akteure selbst sind, die sich ihre Institutionen durch kooperative oder konfliktgeladene Interaktionen schaffen. Sie werden nicht durch die Umwelt bestimmt²¹¹. Der Neo-Institutionalismus setzt sich aus drei Denkschulen zusammen:

1. dem rational choice Institutionalismus;
2. dem historischen Institutionalismus;
3. und dem soziologischen Institutionalismus.

Diese drei Denkansätze werden im Folgenden näher erläutert. Allen drei Varianten ist gemeinsam, dass sie davon ausgehen, politisches Handeln sei durch Institutionen zwar nicht determiniert, aber dennoch beeinflusst und strukturiert. Die verschiedenen Zugänge dieser drei Theorierichtungen werden im Neo-Institutionalismus gebündelt²¹².

²¹⁰ North, Douglass, C., 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr. S. 4

²¹¹ March, James, G., Olsen, Johan P., 1989: Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press. S. 62

²¹² Kato, Junko, 1996: Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists. British Journal of Political Science 26: 553–582. S. 567

1. Rational Choice Institutionalismus

Die zentrale Annahme des Rational Choice–Ansatzes besteht darin, dass Individuen rational handelnde Akteure seien und aus diesem individuellen Handeln auf das Verhalten von Kollektiven geschlossen werden könne. Das Menschenbild wird vom „homo oeconomicus“ bestimmt, einem eigennutzorientierten Akteur. Der „homo oeconomicus“ verfolgt festgelegte Ziele, die er mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen versucht. Hierbei wird nicht vom perfekt informierten Akteur ausgegangen²¹³. Im Rational Choice-Ansatz werden die Handlungsspielräume der rationalen Akteure durch die Institutionen beschränkt. Dies formt die Strategien der Akteure. March und Olsen sprechen von einer „aggregativen“ Institutionen- und Strukturbildung durch individuelle Nutzenverfolgung. Institutionen entstehen somit aus einem bewussten Einverständnis der Akteure²¹⁴.

2. Historischer Institutionalismus

Der historische Institutionalismus entwickelte sich als Antwort auf die Gruppen–Theorien²¹⁵ der Politik sowie den strukturellen Funktionalismus, der in den 1960er und 1970er Jahren in der Politikwissenschaft bedeutend war²¹⁶. Hall und Taylor definieren den historischen Institutionalismus relativ differenziert als formale oder informelle Prozesse, Routinen oder Normen und Konventionen, die in die Organisationsstruktur der Gesellschaft eingebettet sind. Es werden die Beziehungen zwischen den Institutionen betrachtet, wie sich Konflikte um knappe Ressourcen strukturieren und welche Wertvorstellungen und Ideen hierbei eine Rolle spielen²¹⁷. Vier Merkmale machen ihn gegenüber den anderen Schulen relativ unverwechselbar:

1. Das Verhältnis zwischen der Institution und dem individuellen Verhalten wird in einem relativ weiten Bezug zueinander betrachtet.

²¹³ North, Douglass, C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr. S. 56

²¹⁴ March, James, G., Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press. S. 84

²¹⁵ Von der Gruppen–Theorie übernahm der historische Institutionalismus das Konzept, dass es sich bei der Politik hauptsächlich um einen Konflikt zwischen sich rivalisierenden Gruppen um knappe Güter handelt. Die Gruppen-Theorie lieferte präzisere Erklärungen für die unterschiedlichen Ergebnisse der Politik.

²¹⁶ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Max–Planck–Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max–Planck–Institut für Gesellschaftsforschung. S. 5, 6

2. Das Entstehen und Funktionieren von Institutionen ist durch Machtungleichgewichte geprägt. Dieser disproportionale Zugang zu den Entscheidungsprozessen erklärt, weshalb manche Gruppen ihre Interessen durchsetzen können und andere nicht.
3. Das Augenmerk liegt auf der historisch bedingten institutionellen Entwicklung, die die Pfadabhängigkeit betont. Institutionen werden als relativ stabile Gebilde in der historischen Betrachtung gesehen, die sich aufgrund vergangener Policies entwickelten und nunmehr Grundlage für gegenwärtige Policy-Entscheidungen sind.
4. Institutionen sind nicht der alleinig erklärende Faktor von politischen Entscheidungen. Sie sind in Verbindung mit anderen Faktoren zu betrachten, wie z.B. mit den Ideen der Akteure²¹⁸.

3. Soziologischer Institutionalismus

Andrea Maurer und Michael Schmid sehen bereits in den frühen Sozialtheorien von Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau die Anfänge des Soziologischen Institutionalismus. Bei Thomas Hobbes geben die Menschen ihre Freiheitsrechte freiwillig an die Institution Staat ab, damit dieser ihnen als Gegenleistung Schutz und Sicherheit bietet. Denn im Naturzustand ist dieser Schutz aufgrund der Gewaltbereitschaft der Menschen nicht gewährleistet. Das Problem hierbei ist allerdings, dass der Souverän ohne Eigennutz ausschließlich im Interesse der Gemeinschaft dienen sollte, was nicht immer gewährleistet ist²¹⁹. Jean-Jacques Rousseau hingegen ist der Überzeugung, dass der Mensch von Natur aus gut ist. Es sind die äußeren Bedingungen, hauptsächlich die Einführung des Privateigentums die dazu führten, dass er schlechte Eigenschaften annahm. Durch den Gesellschaftsvertrag sollen die Freiheiten, die im Naturzustand bestanden, dem Menschen zurückgegeben werden. Hierfür sind Institutionen erforderlich, die Si-

²¹⁷ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 6

²¹⁸ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 7

²¹⁹ Maurer, Andrea, Schmid, Michael, 2002: Die ökonomische Herausforderung der Soziologie? S. 9–38 in: Andrea Maurer/ Michael Schmid (Hrsg.), Neuer Institutionalismus – Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/Main: Campus. S. 12

cherheit und Struktur gewährleisten und den Gemeinwillen des Volkes zum Ausdruck bringen sollen²²⁰.

Diese Anfänge der Institutionenbildung zeigen, dass Institutionen das Produkt menschlicher Logik und Handelns sind. Beim soziologischen Institutionalismus werden unter den Institutionenbegriff nicht nur die formalen Regeln und Normen subsumiert. Es erfolgt eine weitere Auslegung, die auch die in einer Gesellschaft vorherrschenden Leitbilder und Moralvorstellungen mit einschließt²²¹. Die Akteure werden von den Institutionen geprägt, was ihr Handeln bestimmt. Aber auch die Akteure wirken mit ihrem Handeln auf die Institution zurück. Die Handlungslogik ist nicht in erster Linie an der Rationalität orientiert, sondern es steht die Logik der Angemessenheit im Vordergrund²²².

Alle drei Varianten sollen dazu beitragen, die politische Welt besser zu verstehen. Dies gelingt den einzelnen Ansätzen in unterschiedlicher Weise. Der historische Institutionalismus hat das umfassendste Konzept und beinhaltet sowohl Elemente des Rational Choice Institutionalismus als auch des Soziologischen Institutionalismus. Dies hat den Vorteil, dass beide Perspektiven integriert sind. Es wird aber wenig Wert darauf gelegt zu begründen, wie sich die Institutionen auf das Verhalten der Akteure auswirken²²³. Der Rational Choice Institutionalismus hat hingegen ein präzises Konzept entwickelt, welches das Verhältnis zwischen den Institutionen und dem Handeln der Akteure in kausaler Weise erklärt. Allerdings wird bei dem Menschenbild des „homo oeconomicus“ von einer relativ einfachen Vorstellung über die menschliche Motivation ausgegangen. Es muss nicht immer der Fall sein, dass die Akteure nur rationale und nutzenmaximierende Absichten haben²²⁴. Der Soziologische Institutionalismus zeigt im Ver-

²²⁰ Maurer, Andrea, Schmid, Michael, 2002: Die ökonomische Herausforderung der Soziologie? S. 9–38 in: Andrea Maurer/ Michael Schmid (Hrsg.), Neuer Institutionalismus – Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/Main: Campus. S. 12, 13

²²¹ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S.

²²² Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung S. 955

²²³ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 17

²²⁴ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 19

gleich zum Rational Choice Ansatz die hintergründigen Vorlieben und Identitäten der Akteure auf, die beim Rational Choice Ansatz als gegeben angenommen und nicht weiter ergründet werden²²⁵. Um diese Defizite auszugleichen, die in den einzelnen Ansätzen stecken, plädieren Hall und Taylor für einen größeren Austausch zwischen diesen drei Denkansätzen. Jede Sichtweise hat ihre Berechtigung und trägt zum besseren Verständnis der politischen Welt bei. Wenn alle drei Theoriestränge zusammen betrachtet werden, dann bekommt man ein umfassenderes Bild, da jeder Strang eine andere Dimension des menschlichen Verhaltens und dessen Effekt auf die Institutionen beinhaltet. Diese drei Denkansätze ergänzen und stärken sich gegenseitig. Jede dieser Schulen kann von der anderen lernen. Beispielsweise sagt der historische Institutionalismus wenig dazu aus, inwieweit Institutionen das Verhalten der Akteure beeinflussen. In diesem Punkt könnte ein Austausch mit den anderen beiden Konzepten zu einer Bereicherung führen. Dieser Austausch sollte allerdings nicht so weit gehen, dass der Wesensgehalt der Ursprungstheorie verletzt wird²²⁶.

4.1.2 Institutioneller Wandel

Institutionen signalisieren Sicherheit, Trägheit und Beständigkeit. Sind sie einmal geschaffen, ist es schwer, sie zu verändern oder gar abzuschaffen. Unter welchen Bedingungen dies gelingt, gilt es zu bestimmen. Die Auffassungen, wann und wie es zu einem institutionellen Wandel kommt, haben sich in den letzten Jahren geändert. Zu der früheren Annahme, dass externe Ereignisse Anlass für einen Wandel geben, wurde von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen festgestellt, dass der Wandel auch inkrementell erfolgen könne. Es werden im Folgenden einige Erklärungen zum institutionellen Wandel vorgestellt.

Andrew Cortell und Susan Peterson betrachten den institutionellen Wandel als einen Prozess, der in vier Schritten abläuft:

²²⁵ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 20, 21

²²⁶ Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 22

1. Als erstes muss ein Auslöser, ein sogenannter „Fensteröffner“ vorhanden sein, der bewusst macht, dass ein Problem besteht. Dieser Auslöser kann eine internationale oder nationale Gegebenheit sein.
2. Zweitens muss dieses durch den Auslöser bewusst gewordene Problem von den verantwortlichen Akteuren, sprich Politiker aufgegriffen werden.
3. Drittens muss bei den Politikern das Bewusstsein entstehen, dass die Ursache des Problems durch einen institutionellen Wandel behoben werden kann. Die verantwortlichen Politiker müssen der Sache gegenüber aufgeschlossen sein.
4. Das Interesse an der Sache allein ist nicht ausreichend. Der Akteur muss auch ein gewisses strategisches Geschick und Durchsetzungsvermögen besitzen das es ihm ermöglicht, seine Interessen im Rahmen seiner gegebenen institutionellen Möglichkeiten durchzusetzen.

Erst wenn alle vier Voraussetzungen gegeben sind, kommt es zu einem institutionellen Wandel. Vetospieler, wie zum Beispiel dezentrale Machtstrukturen, können dabei das Handeln zusätzlich erschweren²²⁷.

Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth nennen vier Ursachen institutioneller Dynamiken:

1. einen Wandel der sozioökonomischen Rahmendaten;
2. den Eintritt neuer Akteure, die die Machtverteilung verändern;
3. eine durch einen exogenen Wandel hervorgerufene Veränderung der Strategien und Ziele der bestehenden Institution;
4. eine Anpassung der individuellen Strategien in Folge eines Wandels der Institution²²⁸.

Für Peter Hall ist Politik nicht nur ein Machtspiel sondern auch ein Prozess des sozialen Lernens. Er betont die Rolle von Ideen, die hierbei von Bedeutung sind. Diese neuen Ideen müssen nicht nur von der Politik selbst hervorgebracht werden. Sie können auch durch soziale Entwicklungen entstehen, die im Staat ablaufen. Die Frage ist dann allerdings, wie diese Ideen in den politischen Prozess eingebracht werden. Er fragte sich,

²²⁷ Cortell, Andrew, P., Peterson, Susan, 1999: Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. *British Journal of Political Science* Volume 29: 177–203. S. 188, 189

²²⁸ Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen, Longstreth, Frank, 1992: Structuring politics - Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: University Press. S. 17

wann ein Wandel der Ideen stattfindet, die sich hinter der Politik verbergen und untersuchte, um hierauf eine Antwort zu finden, die Wirtschaftspolitik von Großbritannien in der Zeit von 1970 bis 1989. Soziales Lernen kann seiner Meinung nach nur anhand einer Längsschnittanalyse beobachtet werden, deshalb der lange Untersuchungszeitraum²²⁹. Als Ergebnis der Studie stellte Peter Hall fest, dass es drei Stufen des Wandels und damit des sozialen Lernens gibt:

1. Wandel erster Ordnung

Als Wandel erster Ordnung bezeichnet er Veränderungen in der Leistungshöhe aufgrund von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit und zu erwartenden zukünftigen Entwicklungen. Wenn sowohl die angewandten Instrumente, als auch die ihnen zugrunde liegenden Ziele gleich bleiben und lediglich Veränderungen am Niveau der Instrumente vorgenommen werden, dann liegt nach Peter Hall ein Wandel erster Ordnung vor²³⁰.

2. Wandel zweiter Ordnung

Von einem Wandel zweiter Ordnung spricht er, wenn die Ziele weiterhin dieselben bleiben, die sich hinter den angewandten Instrumenten verbergen, aber die angewandten Instrumente verändert werden, um diese Ziele zu erreichen. Die Instrumente werden verändert, da die bisher angewandten nicht zum gewünschten Erfolg führten. Es erfolgte ein Lernen aufgrund der vorangegangenen Erfahrungen, das einen Politikwandel zur Folge hat²³¹.

3. Wandel dritter Ordnung

Hier kommt es zu einem Wandel in den Zielen, die sich hinter den angewandten Instrumenten verbergen, dem Austausch der Instrumente als auch der Veränderung in deren Leistungshöhe. Dieser Wandel kommt zwar selten vor, aber er bleibt nicht aus. In Großbritannien war dies der Wandel von der Keynesianischen Wirtschaftspolitik zur Neo-Liberalen unter Margaret Thatcher. Ein Wandel dritter Ordnung tritt ein, wenn

²²⁹ Auch die Untersuchung der Wirtschaftspolitik ist methodisch begründet, denn sie ist ein Politikfeld in dem hohes Expertenwissen gefragt ist und deshalb ist hier das soziale Lernen von besonderer Bedeutung.

²³⁰ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 281

Anomalien durch das bestehende Paradigma auftreten. Diese deuten auf ein Politikversagen hin und diskreditieren das bestehende Paradigma. Es wird nach Alternativen gesucht, was zu einem Prozess des Experimentierens und der Ideenfindung führt²³².

Die Stufen des politischen Wandels laufen in der Regel nacheinander ab. Damit ist aber nicht zwingend vorausgesetzt, dass nach einem Wandel erster und zweiter Ordnung ein Wandel dritter Ordnung folgen muss. Ein Wandel erster Ordnung ist der „normale“ Politikprozess, in dem eine gewisse Routine eingetreten ist. Der Wandel zweiter Ordnung geht über die Routine hinaus, indem strategische Anpassungen erfolgen²³³. Änderungen dritter Ordnung hingegen reflektieren einen radikalen Wandel, der auch als Paradigmenwechsel bezeichnet wird. Er hat tiefgreifende Veränderungen zur Folge, da er einen Bruch mit der bisherigen Zielsetzung beinhaltet. Wie es zu einem Wandel dritter Ordnung kommt ist nicht eindeutig bestimmt. Es gibt hierzu mehrere Hypothesen. Auch kann nicht eindeutig definiert bzw. gemessen werden, was ein Paradigma ist. Deshalb ist es schwer zu sagen, wann ein Wechsel stattgefunden hat. Generell gilt, dass ein Paradigmenwechsel nicht ausschließlich aus objektiven Gründen erfolgt. Zu neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen gibt es oft verschiedene Ansichten und Beurteilungen. Daher fließen auch subjektive Bewertungen in die Entscheidung für eine neue Zielrichtung mit ein. Die Machtkonstellationen und das Überzeugungsgeschick der Politiker sind außerdem für einen Paradigmenwechsel von Bedeutung²³⁴. Der Wandel von einem Paradigma zu einem anderen beinhaltet nach Peter Hall die Unfähigkeit des bestehenden Paradigmas als Ausdruck von sich anhäufenden Anomalien, neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und des politischen Wettbewerbes bezüglich dieser neuen Ansichten²³⁵. Anhand seiner empirischen Studie konnte er feststellen, dass der Politikwandel in der ersten und zweiten Ordnung hauptsächlich innerhalb des Staates verläuft im Gegensatz zum Wandel dritter Ordnung. Meist sind es Lernprozesse und politische Innovationen, die zum Wandel führen. Der Wandel dritter Ordnung ist nach Meinung von Peter

²³¹ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 281, 282, 283

²³² Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 283, 284 ff.

²³³ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 279, 280

²³⁴ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 280

Hall keine autonome Handlung des Staates, sondern die Antwort auf eine gesellschaftliche Debatte, an der nicht nur der Staat und die Politik, sondern auch die Medien und die Gesellschaft insgesamt über die verschiedenen Interessengruppen beteiligt sind. Welche Ideen sich bei dieser Debatte durchsetzen, ist nicht nur von der Macht der Akteure abhängig. Der Prozess der Ideenfindung, von Peter Hall das „Spiel“ benannt, ist genauso bedeutend. Dieses „Spiel“ um die besten Ideen kann als soziales Lernen betrachtet werden. Das „Spiel“ mit der Macht und das „Spiel“ mit den Ideen gehen hierbei ineinander über. Die beteiligten Akteure nutzen nicht nur ihre Macht aus. Sie versuchen auch, über das Beeinflussen des politischen Diskurses diese zu erlangen. Diejenigen, denen das gelingt, können bei diesem Prozess großen Einfluss auf die Politik ausüben²³⁶.

Von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen wird bei den zeitgenössischen Theorien zum institutionellen Wandel kritisiert, dass sie dem inkrementellen Wandel zu wenig an Bedeutung beimessen. Er wurde ihrer Meinung nach bisher zu wenig empirisch fundiert und konnte mit den angewandten Methoden und den zugrunde gelegten Definitionen von Institutionen schwer erkannt werden. Der schleichende Wandel wurde bisher lediglich als eine kontinuierliche Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen betrachtet. Es waren die exogenen Schocks, auf die man sich konzentrierte und von denen man ausging, dass sie eine Pfadabweichung zur Folge haben können²³⁷. Die Autoren unterscheiden vier verschiedene Formen des Wandels und fassen diese in einer Tabelle zusammen, die im Folgenden wiedergegeben ist.

²³⁵ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 280

²³⁶ Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275–296. S. 291, 292

²³⁷ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity–Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 1, 2

Tabelle 3: Typen Institutionellen Wandels: Prozesse und Ergebnisse

| | | Ergebnis des Wandels | |
|---------------------|--------------|------------------------------|--------------------|
| | | kontinuierlich | diskontinuierlich |
| Prozess des Wandels | inkrementell | Reproduktion durch Anpassung | gradueller Wandel |
| | abrupt | Überleben und Rückkehr | Abbruch und Ersatz |

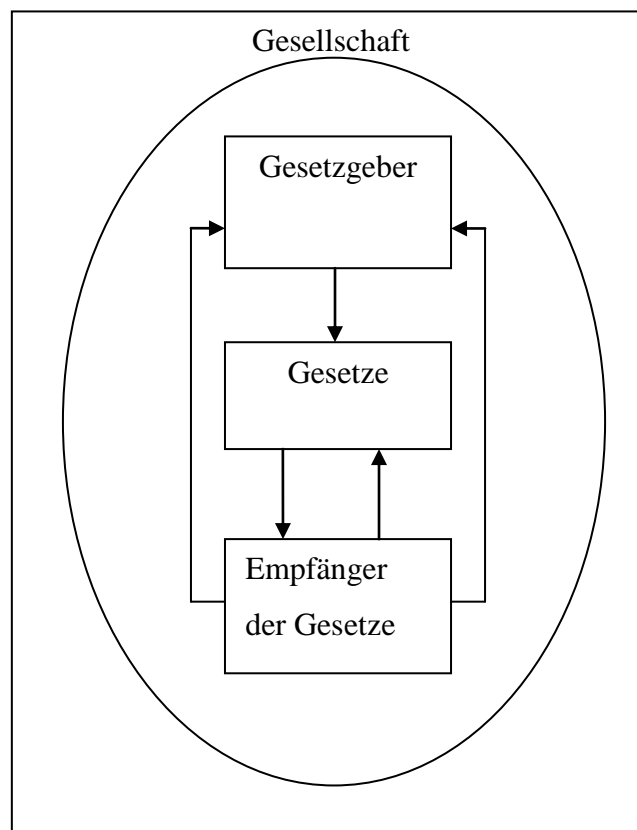
Quelle: W. Streeck, K. Thelen: Beyond Continuity - Institutional Change in Advanced Political Economies. S. 9

Die Autoren unterscheiden vier verschiedene Ergebnisse eines Wandels. Zum einen kann der Prozess des Wandels entweder inkrementell oder abrupt ablaufen, was als Ergebnis zu einem kontinuierlichen oder diskontinuierlichen Wandel führen kann. Die bisherige Annahme, dass ein inkrementeller Wandel lediglich eine Reproduktion durch Anpassung zur Folge habe (linke obere Ecke) und es zu einem bedeutenden Wandel nur durch exogene Schocks komme (rechte untere Ecke), werden in Frage gestellt. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen sind insbesondere an der rechten oberen Ecke, dem nicht kontinuierlich verlaufenden inkrementellen Wandel interessiert. Sie konnten anhand ihrer empirischen Untersuchungen bestätigen, dass Institutionen eine beträchtliche Kontinuität vorweisen, die auch abrupten Umbrüchen und exogenen Schocks Stand halten, aber quasi hinter der stabilen Fassade schleichende Anpassungsprozesse stattfinden, die als Ganzes betrachtet einen wesentlichen Wandel darstellen²³⁸.

Streeck und Thelen betrachten Institutionen als Regime. Wie ein solches Regime funktioniert wird von ihnen anhand einer Grafik schaubildlich dargestellt, die in der folgenden Abbildung gezeigt wird:

²³⁸ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: Beyond Continuity–Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press. S. 8, 9

Abbildung 7: Institutionen als Regime



Quelle: W. Streeck, K. Thelen: Beyond Continuity - Institutional Change in Advanced Political Economies. S. 13

Ein solches Regime besteht aus der Gesellschaft, dritten Parteien, die keine für die gesamte Gesellschaft rechtsverbindliche Regelungen treffen können, dem Gesetzgeber, den erlassenen Gesetzen und die von den Gesetzen Betroffenen. Der Pfeil von den die Gesetze in Anspruch Nehmenden zum Gesetzgeber soll versinnbildlichen, dass der Gesetzgeber auf ein Feedback von den Betroffenen angewiesen ist um zu sehen, ob die mit dem Gesetz beabsichtigten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden oder ob es zu nicht intendierten Effekten kam, die durch Korrekturen über eine erneute Gesetzgebung zu beheben sind. Wobei eine absolute Zielerreichung nie der Fall sein wird. Gesetze unterliegen der Auslegung, da sie abstrakt formuliert sind. Es sollen viele Einzelfälle darunter subsumiert werden können. Dies birgt die Gefahr, dass die Auslegungen unterschiedlich erfolgen. Auslegungen sind außerdem dem gesellschaftlichen Wandel unterlegen und können sich im Laufe der Zeit verändern. Dies soll mit dem Pfeil vom Gesetz zu den Betroffenen dargestellt werden. Der Pfeil von den Betroffenen zum Gesetz macht deutlich, dass auch diese versuchen, die Gesetze zu ihren Vorteilen auszulegen oder zu umgehen. Es handelt sich bei Institutionen im Sinne eines Regimes um einen

kontinuierlichen Austausch zwischen dem Gesetzgeber und den Betroffenen. Deshalb ist eine genauere Betrachtung erforderlich, die nicht nur das äußere Erscheinungsbild einer Institution berücksichtigt, sondern auch die sozialen Prozesse betrachtet, die innerhalb des Systems stattfinden. Es ist das Handeln der Akteure mit zu betrachten und zu schauen, ob sich in deren Meinungen, Absichten und Funktionen Veränderungen ergeben haben. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen unterscheiden fünf Arten, wie der inkrementelle Wandel in hochentwickelten Industrienationen erfolgen kann:

1 Verlagerung

Eine Verlagerung im Institutionengefüge findet statt, wenn sich am Rande befindliche oder nachgeordnete Institutionen in den Mittelpunkt rücken. Aus politischer Sicht ist die Verlagerung von Macht gemeint. Das Institutionengefüge ist kein in sich stimmiges und schlüssiges System, da institutionelle Arrangements zu unterschiedlichen Zeiten unter verschiedenen historischen Bedingungen eingeführt werden, die im Zeitverlauf nicht mehr zusammenpassen können. Dies hat Konflikte und eine sich widersprechende Logik zur Folge. Zur Problemlösung erinnert man sich bei kritischen Momenten an ruhende oder verborgene Strukturen aus früheren Zeiten, die wiederbelebt und in den Mittelpunkt gerückt werden. Es können aber auch interne Strukturen durch externe ersetzt werden, oder sich am Rande befindliche Institutionen in den Mittelpunkt gerückt werden. Diese Form des Wandels erfolgt nicht durch eine bewusste Korrektur oder Änderung von bestehenden Arrangements, sondern durch eine Verlagerung der Strukturen innerhalb eines Systems. Sie bedarf der aktiven Betätigung durch interessierte Akteure, die damit versuchen ihre Interessen besser verfolgen zu können²³⁹.

2 Schichtung

Bei der Schichtung kommen zu den bestehenden Institutionen neue Elemente hinzu. Pfadabhängige Dynamiken werden hierbei durch ein unterschiedliches Wachstum der Systeme in Bewegung gesetzt. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Einführung eines neuen privaten kapitalfinanzierten Rentensystems zum bestehenden staatlichen System. Wenn auch das staatliche System in seiner Struktur unangetastet bleibt, so kann ein schnelleres Wachstum des privaten Systems zur Folge haben, dass die Unterstützung

²³⁹ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 20, 21, 22

bzw. Förderung des staatlichen Systems vernachlässigt wird²⁴⁰. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen sehen hierin ein großes Potential für einen fundamentalen Wandel, der schleichend vor sich gehen kann. Eine von der Politik als Korrektiv oder Ergänzung des Systems verkaufte Neuerung kann auf lange Sicht gesehen große Veränderungen zur Folge haben. Der Vorteil bei der Implementation ist, dass durch das Hinzukommen eines neuen Systems und der Beibehaltung des Alten in seiner bisherigen Form weniger Widerstand bei den Gegnern zu erwarten ist²⁴¹. Die Schichtung hat eine aktive Förderung der Verbesserung des bestehenden Systems durch zusätzliche Leistungen zum Ziel. Im Zeitablauf ist hierbei die interessante Frage, ob durch das neu hinzugekommene System das Alte an den Rand gedrängt wird und es dazu kommen kann, dass das neue System die Rolle des Altens übernimmt²⁴².

3 Abdriften

Institutionen sind gezwungen, sich immer wieder auf sich verändernde politische und ökonomische Rahmenbedingungen einzustellen. Tun sie dies nicht, dann verlieren sie im Laufe der Zeit an Bedeutung. Wie bei der Schichtung erscheint auch beim Abdriften die Institution nach außen hin weiterhin als stabil. Analysen, die sich lediglich auf das Fortbestehen der bestehenden Regeln konzentrieren, sehen bei dieser Betrachtungsweise die Lücken nicht, die zwischen der realen Welt und der Institution aufklaffen. Beispielsweise werden durch veränderte Familienstrukturen neue Anforderungen an den Sozialstaat gestellt²⁴³. Durch die bewusste Untätigkeit der Akteure erfolgt ein automatisches Abdriften. Es kommt zu einem Rückgang des Wohlfahrtsstaates, ohne dass die Politik eingreift und aktiv Leistungen kürzt. Ein Beispiel hierfür ist die Gesundheitspolitik in den USA, bei der es versäumt wurde, die neuen Risiken abzudecken bzw. in das System mit aufzunehmen.

²⁴⁰ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 23

²⁴¹ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 23

²⁴² Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 24

²⁴³ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 24, 25

4 Umbau

Institutionen werden umstrukturiert, um sie an veränderte Umweltbedingungen anzupassen oder die Interessen von neuen Akteuren zu befriedigen. Politiker entwickeln hierfür neue institutionelle Ressourcen. Allerdings kommt es hierbei zu Lücken zwischen den zu erfüllenden Zielen und dem tatsächlichen Handeln, was zu politischem Streit führen kann. Lücken treten auf durch:

1. Eine beschränkte Sichtweise der handelnden Akteure. Sie können zukünftige Entwicklungen nicht voraussehen oder abschätzen. Deshalb kann es zu unintendierten Effekten bei Reformen kommen, die politischen Streit über die Korrekturen zur Folge haben.
2. Bei demokratischen Aushandlungsprozessen ist es unvermeidbar, Kompromisse einzugehen. Die Ergebnisse hieraus beinhalten auslegungsbedürftige Regeln, die politischen Streit über die richtige Auslegung zur Folge haben.
3. Akteure handeln strategisch. Besonders diejenigen, die bei der Gestaltung der Institutionen nicht beteiligt waren tun was in ihrer Macht steht, um die Regeln nach ihrem Interesse zu interpretieren.
4. Die Zeit spielt eine Rolle. Im Laufe der Zeit verändert sich die Umwelt und bei den Akteuren gibt es Veränderungen. Dadurch entstehen Lücken, die einen institutionellen Wandel erfordern²⁴⁴.

5 Erschöpfung

Eine Institution kann erschöpfen, wenn sie im Laufe der Zeit nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das kann passieren, wenn mit ihr Raubbau betrieben wurde in der Form, dass die Regeln nach denen sie handeln sollte, ihr Handeln auf Dauer untergraben. Ein Beispiel hierfür ist die Frühverrentungspolitik in Deutschland, die in den 1980er Jahren betrieben wurde, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Gleichzeitig wurden hierdurch die Sozialsysteme überbeansprucht, so dass sie an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stießen, insbesondere die Rentenversicherung. Die Rentenversicherung wurde zur Konsolidierung des Arbeitsmarktes missbraucht²⁴⁵.

Aus den Länderstudien, bei denen Fälle aus kapitalistisch organisierten Industriestaaten untersucht wurden, ergab sich ein eindeutiger Trend hin zu einer zunehmenden Libera-

²⁴⁴ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity—Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 26, 27

lisierung des Staates. Dieser Prozess erfolgte schleichend und ohne große Unterbrechungen. Gerade in diesem graduellen Wandel sehen die Autoren die Ursache für den Vorstoß des Liberalismus. Die Mechanismen, die sich hinter diesem allmählichen Wandel verbergen, wurden von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen offen gelegt. Nach deren Meinung sind es die oben näher beschriebenen fünf Strategien des Ersatzes, der Schichtung, des Abtriftens, des Umbaus und der Erschöpfung, die diesen schleichenden Wandel hervorbrachten. Die Autoren geben allerdings keine Prognose ab, welche ökonomischen und politischen Folgen diese Entwicklung in der Zukunft haben könnte. Sie fragten sich vielmehr, was die Gründe für diese Bewegung sind. Als Hypothese stellen sie in den Raum, ob die Liberalisierung in modernen Industriegesellschaften eine privilegierte Form des institutionellen Wandels darstellt, der ohne historische Brüche von Statten geht²⁴⁶. Die Liberalisierung ist politisch mit weniger Widerstand durchzusetzen und die Akteure können gleichzeitig ihre individuellen Interessen mit verfolgen. Nicht-liberale Reformen in einer Marktökonomie zu verabschieden benötigt großes Handlungsgeschick und einen politisch guten Moment. Bei der Liberalisierung hingegen sieht die Ökonomie ihre Vorteile und ist deshalb eher gewillt, den Reformen zuzustimmen bzw. wird nicht als Vetospieler aktiv²⁴⁷. In einfachen Worten ausgedrückt kann man diese Strategie auch als Weg des geringsten Widerstandes betrachten, der mit dem Eigennutz der politischen Akteure verbunden ist. Ob diese Entwicklung für den Staat wie auch für die Gesellschaft von Vorteil ist, wird sich zeigen.

4.1.3 Stärken und Schwächen

Die Institutionalismus-Theorie hat einen großen Anwendungsbereich. Das wird von Manfred G. Schmidt und Tobias Ostheim als eine ihrer großen Stärken gesehen²⁴⁸. Ein Zusammenleben der Menschen ohne die Existenz von formalen oder informellen Regeln ist kaum vorstellbar. Die Frage ist nur, wie groß ist deren Bedeutung und Einflussnahme auf die Politik. Die Theorie erhebt für sich nicht den Anspruch eine bestimmen-

²⁴⁵ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity–Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 29, 30

²⁴⁶ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity–Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 30

²⁴⁷ Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: *Beyond Continuity–Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press. S. 32, 33

²⁴⁸ Schmidt, Manfred, G., Ostheim, Tobias, Siegel, Nico, A., Zohlnhöfer, Reimut, 2007: *Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 69

de Größe zu sein, aber sie sagt von sich selbst, dass sie den politischen Prozess mitbestimmt²⁴⁹. In der Politikwissenschaft ist das „Messen“ durch die Vielzahl der vorhandenen Variablen nicht so einfach wie in den Naturwissenschaften. Daher ist es auch nicht möglich, die Stärke der Einflussnahme exakt zu bestimmen. Sicherlich spielen weitere Indikatoren, wie die Macht und das Geschick der Akteure, die finanzielle Situation und die jeweilige Problemlage bzw. Situation im Politikfeld eine große Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung²⁵⁰.

Von Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson und Isabelle Schulze wurde anhand der Rentenpolitik in 15 Ländern der Europäischen Union²⁵¹ sowie in der Schweiz untersucht, inwieweit sich die institutionellen Unterschiede dieser Länder auf die Rentenreformen auswirkten. Sie fragten sich, ob Regierungen des westlichen Europas unterschiedlich auf ähnlichen Reformdruck antworten. Als Ergebnis der umfangreichen Studie stellten sie fest, dass die Institutionen einen geringen Einfluss auf den Reformprozess hatten. Es waren vielmehr der Parteienwettbewerb und die Befürchtung Wählerstimmen zu verlieren sowie die Pfadabhängigkeit der jeweiligen Rentensysteme, die den Reformprozess beeinflussten²⁵². Ihre Schlussfolgerung dieses Ergebnisses war, dass die Institutionalismus-Theorie radikal überdacht werden müsse. Vielleicht ist dieses Überdenken mit dem Ansatz von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen erfolgt.

4.1.4 Akteurzentrierter Institutionalismus

Bei der Institutionalismus-Theorie steht die Bedeutung der Institutionen im Vordergrund. Den handelnden Akteuren wird hingegen weniger Beachtung geschenkt. Deren Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen spielen im politischen Prozess jedoch auch eine bedeutende Rolle. Fritz Scharpf gelingt es im akteurzentrierten Institutionalismus das Zusammenwirken sowohl des Handelns der Akteure, als auch die Bedeutung des Institutionalismus in einem Konzept zu vereinen. Er verfolgt mit diesem Ansatz das

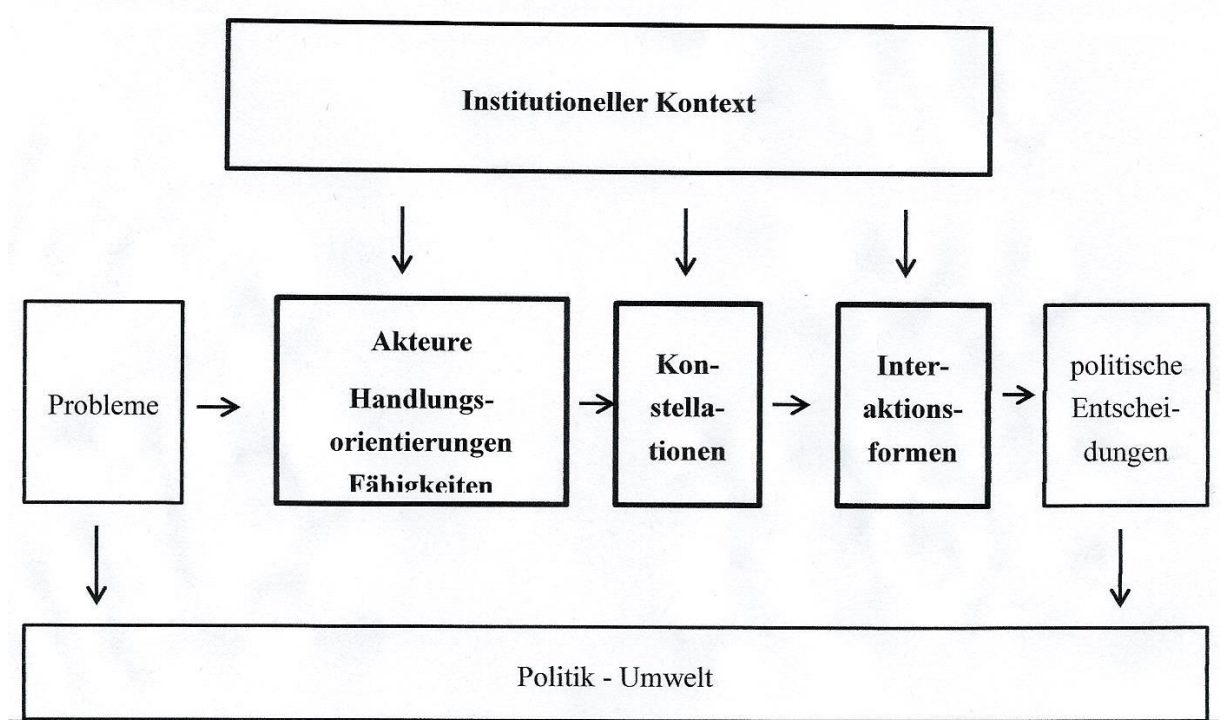
²⁴⁹ March, James, G., Olsen, Johan P., 1989: Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press. S. 16

²⁵⁰ Schmidt, Manfred, G., Ostheim, Tobias, Siegel, Nico, A., Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 70, 71

²⁵¹ Die untersuchten Länder waren Großbritannien, Griechenland, Frankreich, Schweiz, Finnland, Belgien, Schweden, Italien, Dänemark, Spanien, Österreich, Portugal, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Irland und Luxemburg.

ehrgeizige Ziel, nicht nur die Ergebnisse von politischen Interaktionen zu erklären, sondern darüber hinaus voraussagen, ob verschiedene institutionelle Konstellationen in der Lage sind, bestimmte Probleme zu lösen²⁵³. Das Konzept wird im Folgenden in groben Zügen vorgestellt.

Abbildung 8: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung



Quelle: Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. S. 85

Wie obige Abbildung zeigt, spielen die Institutionen im Konzept eine bedeutende Rolle. Sie sind am gesamten Prozessverlauf beteiligt und wirken auf das Verhalten der Akteure, der Konstellationen und Interaktionsformen ein. Institutionen engen durch ihre Regeln und Normen den Handlungsrahmen der Akteure ein. Außerdem formen sie deren Wahrnehmung und Präferenzen. Die Institutionen können nicht von selbst handeln. Es sind die in ihnen tätigen Akteure, die in ihrem Namen agieren. Dabei kann allerdings nicht verhindert bzw. vermieden werden, dass sie auch ein institutionelles Eigeninteresse entwickeln. Die Institution vermittelt einen Handlungsrahmen, in dem sich die Ak-

²⁵² Immergut, Ellen, M., Anderson, Karen, M., Schulze, Isabelle, 2007: The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press. Danksagung, S. 3, 4

²⁵³ Scharpf, Fritz, W., 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske u. Budrich. S. 94

teure bewegen²⁵⁴. In einer Demokratie können politische Entscheidungen nicht von Einzelpersonen gefällt werden. Sie kommen in Aushandlungsprozessen zwischen mehreren beteiligten Akteuren zustande. Für Fritz Scharpf sind die Zusammensetzung der an diesen Aushandlungsprozessen beteiligten Akteure sowie die Aushandlungsform von Bedeutung. Er unterscheidet vier Verhandlungsformen:

1. einseitiges Handeln,
2. Verhandeln,
3. Mehrheitsentscheidung,
4. hierarchische Steuerung²⁵⁵.

Durch diese verschiedenen „Spielregeln“, zusammen mit dem institutionellen Kontext, wird das Handeln der Akteure berechenbar. Die beteiligten „Spieler“ wägen ab, welche Optionen die anderen Akteure haben und lassen diese Strategieentscheidungen in ihr Handeln und ihre Entscheidungen mit einfließen²⁵⁶. Durch diese Informationen über die Zusammensetzung der beteiligten Akteure und deren Verhandlungsoptionen können allgemeine Aussagen über die Problemlösungsfähigkeit getroffen werden. Es werden Schwachstellen im System ersichtlich, wozu Lösungsvorschläge gegeben werden können.

4.1.5 Vetospieler-Theorem nach George Tsebelis

Auch Tsebelis fragte sich, wie es zu einem politischen Wandel kommt. Für ihn sind nicht die institutionellen Unterschiede ausschlaggebend, sondern die Macht der Vetospieler. Deren Anzahl, Kongruenz und Kohäsion sind für ihn von Bedeutung. Es sind nicht die institutionellen Variablen wie beispielsweise das Regierungssystem (parlamentarisch vs. präsidentiell), das Parteiensystem (Zwei-Parteiensystem vs. Mehrparteiensystem) oder das Vorhandensein einer starken Zweiten Kammer, die den politischen Wandel bestimmen, sondern deren Vetoposition. Die abhängige Variable ist das Potential des politischen Wandels unabhängig von den institutionellen Gegebenheiten²⁵⁷. Als

²⁵⁴ Scharpf, Fritz, W., 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske u. Budrich. S. 83

²⁵⁵ Scharpf, Fritz, W., 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske u. Budrich. S. 90, 91

²⁵⁶ Scharpf, Fritz, W., 2000: Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske u. Budrich S. 92, 93

²⁵⁷ Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. British Journal of Political Science Vol. 25, No. 3: 289-325. S. 292

Vetospiele werden Individuen oder kollektive Akteure bezeichnet, deren Zustimmung für eine politische Entscheidung erforderlich ist²⁵⁸. Tsebelis unterscheidet fünf Konstellationen die ausschlaggebend dafür sind, ob ein Wandel zustande kommt oder ob dieser blockiert wird. Diese sind:

1. Als erstes ist für ihn die Anzahl der Vetospiele von Bedeutung. Je mehr Vetospiele vorhanden sind, umso schwieriger wird es einen Politikwechsel durchzuführen.
2. Nicht nur die Anzahl von Gegnern ist von Bedeutung, sondern auch deren Kongruenz. Herrscht zwischen den Vetospielern keine Übereinstimmung, sondern sind deren Positionen sehr verschieden, dann erschwert dies die Möglichkeit, Reformen durchzusetzen.
3. Auch die interne Zerstrittenheit von Akteuren bzw. deren Kohäsion ist von Bedeutung. Bei einem stärkeren internen Zusammenhalt der Vetospiele ist deren Macht gegen Veränderungen stärker und somit die Wahrscheinlichkeit, dass der Status quo verändert wird geringer.
4. Je länger eine Regierung im Amt ist, desto wahrscheinlicher ist eine Abkehr vom Status quo.
5. Je stärker sich die politisch-ideologische Ausrichtung einer Regierung zu ihrer Vorgängerregierung unterscheidet, desto wahrscheinlicher ist ein Wandel²⁵⁹.

In Deutschland gibt es im Vergleich zu Großbritannien mehr Vetospiele. Alleine dadurch, dass bedingt durch das Verhältniswahlssystem Koalitionsregierungen erforderlich sind, ist bereits innerhalb der Regierungspartei keine Kohäsion vorhanden. In Großbritannien besteht erst seit den Unterhauswahlen im Mai 2010 eine Koalitionsregierung der Konservativen mit den Liberaldemokraten. Auch ist die Zweite Kammer in Großbritannien kein echter Vetospieler, da sie das Inkrafttreten der Gesetze lediglich verzögern aber nicht verhindern kann. In Deutschland kann der Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sein Vetorecht geltend machen.

²⁵⁸ Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3: 289-325. S. 293

²⁵⁹ Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3: 289-325. S. 267, 298, 301, 308, 311, 313

- Kritik

Manfred G. Schmidt stellte fest, dass bei der Reformfreudigkeit der Staaten im internationalen Vergleich Rückschlüsse auf das Veto-Spieler Theorem geschlossen werden können. Staaten mit wenigen Vetospielern wie beispielsweise Großbritannien, Australien oder Schweden haben in der Wirtschafts- und Sozialpolitik größere Reformen durchgeführt als Staaten mit verhandlungsdemokratischen Strukturen wie beispielsweise Deutschland²⁶⁰. Allerdings übt er auch Kritik am Konzept, denn auf die Reformfähigkeit haben noch weitere Faktoren Einfluss, nicht nur die Konstellation und Macht der Veto-Spieler. Tsebelis gibt keine Antwort auf den Einfluss von Akteuren, die zwar keine direkte Vetoposition inne haben, aber denen dennoch eine starke Position zukommt wie beispielsweise dem Bundesverfassungsgericht in Deutschland. Wenn ein Akteur ein guter Strategie ist, dann kann es ihm gelingen einen Vetospieler zu umgehen oder sich diesen zu erkaufen. Aus diesen Gründen ist für Manfred G. Schmidt das Konzept zwar anwendbar aber alleine betrachtet zu schwach und unscharf um den Wandel umfassend zu erklären. Für ihn ist es ein Ansatz von mehreren die insgesamt zu betrachten sind²⁶¹.

4.2 Konzept der Pfadabhängigkeit

Wenn in Deutschland die Altersarmut zurückkehren wird, dann ist ein entscheidender Wandel bzw. eine wesentliche Pfadabweichung in der Rentenpolitik erfolgt. Mit der Rentenreform von 1957 wollte man auch die ältere Generation an der Einkommensentwicklung teilhaben lassen. Die Rente sollte nicht mehr nur ein Zuschuss zum Lebensunterhalt sein, sondern sollte den Lebensstandard sichern. Das ist ihr bis heute ganz gut gelungen. Inwieweit man bei den Rentenreformen bereit war neue Wege zu gehen, wird im Empirie-Teil erörtert. Mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit kann das Festhalten an bestehenden Grundsätzen und Prinzipien erklärt werden. Deshalb wird sie in die Untersuchung mit aufgenommen. Es wird im Folgenden erläutert, was man unter der Theorie versteht, woher sie kommt, weshalb sie auf das politische Geschehen angewandt bzw. übertragen werden kann, wann von einer Pfadabweichung gesprochen werden kann und wo ihre Stärken und Schwächen liegen.

²⁶⁰ Schmidt, Manfred, G., 2003: Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik. Der Sozialstaat in der Diskussion, Heft 4/2003 : 198-202. S. 198

²⁶¹ Schmidt, Manfred, G., 2003: Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik. Der Sozialstaat in der Diskussion, Heft 4/2003: 198-202. S.199

Heutige Entscheidungen können nicht unabhängig von der geschichtlichen Entwicklung gefällt werden. Wie unter Kapitel 3.4 dargestellt, haben die deutsche und britische Rentenpolitik unterschiedliche Ursprünge und zugrunde liegende Prinzipien, die heute in den Systemen noch erkennbar sind und auf denen die Reformen aufbauen. Es müssen nicht immer große Ereignisse sein, die diese Entwicklung prägen. Auch anfänglich als „kleine“ Veränderungen empfundene Reformen können später große Wirkungen haben. Für Paul Pierson sind der Zeitfaktor und die sich selbst verstärkenden Prozesse von Bedeutung. Mit fortschreitender Weiterentwicklung in eine Richtung wird eine Abweichung von einem einmal eingeschlagenen Pfad im Laufe der Zeit immer kostspieliger²⁶².

Bernhard Ebbinghaus spricht zum einen von einem „Trampelpfad“, der zufällig durch die vermehrte Benutzung spontan entsteht. Zum anderen formiert sich der „Scheideweg“, wenn ein Weg in verschiedene Richtungen abzweigt²⁶³. Je nachdem, für welche Richtung man sich entscheidet, muss diese weitergegangen werden. Gemeinsam haben beide Ansätze, dass die späteren Entscheidungen nicht unabhängig von den früheren gefällt werden.

Wie Zufallsentscheidungen zu Beginn eines Prozesses für deren weitere Entwicklung von Bedeutung sein können, wird von Hill und Sudderth anhand des Polya-Urnen-Modells erklärt. Wenn sich in einer Urne eine schwarze und eine rote Kugel befinden, eine der beiden Kugeln per Zufall gezogen wird, von der gezogenen Farbe eine weitere Kugel sowie die gezogene selbst wieder in die Urne zurückgelegt werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit doppelt so hoch, dass beim nächsten Ziehen die Farbe gezogen wird, von der sich nun zwei Kugeln in der Urne befinden. Diese Wahrscheinlichkeit steigt mit jedem weiteren Ziehen an²⁶⁴.

In der Wirtschaft gibt es einige Beispiele für sogenannte „increasing return“-Prozesse. Beispielsweise hat sich das Windows Betriebssystem gegenüber Apple Macintosh durchgesetzt oder wir benutzen immer noch die sogenannte Qwerty-Tastatur auf unse-

²⁶² Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 251

²⁶³ Ebbinghaus, Bernhard, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 5

ren Personalcomputern und Laptops wie sie bereits auf den Schreibmaschinen bestand, obwohl es anwenderfreundlichere Anordnungen gibt²⁶⁵.

Für Arthur sind folgende vier Punkte für das Entstehen von pfadabhängigen Prozessen entscheidend:

1. Es werden gleiche Startbedingungen vorausgesetzt, mit derselben Anfangswahrscheinlichkeit für jeden möglichen Pfad. Welcher genommen wird hängt von Zufallsentscheidungen am Anfang des Prozesses ab.
2. Selbstverstärkende Prozesse sind die sozialen Mechanismen die dafür verantwortlich sind, dass sich eine Alternative vor einer anderen durchsetzt. Je mehr Personen eine Innovation annehmen und sich diese dadurch netzwerkartig verteilt, dann hat dies zur Folge, dass sie sich durchsetzt und kontinuierlich genutzt wird. Ein Beispiel hierfür ist das Nutzen von e-Mails. Je mehr Personen e-Mails versenden und diese als Kommunikationsmittel nutzen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch andere dazu übergehen per e-Mail zu kommunizieren.
3. Als eine Konsequenz dieser selbstverstärkenden Prozesse stabilisiert sich der einst eingeschlagene Pfad. Dieses Phänomen wird gewöhnlich als „lock-in“ bezeichnet. Die Irreversibilität kommt daher, dass die Akteure bereits in den dominanten Pfad investierten und deshalb nicht mehr gewillt sind, eine andere Alternative zu wählen. Hat man sich beispielsweise für das Betriebssystem Windows entschieden, wird man dieses auch beibehalten und nicht auf Linux wechseln.
4. Entsprechend Arthur können sich somit ineffektive Pfade verfestigen. Dies kann zwar erst im Nachhinein ersichtlich werden. Aber dann ist es auch sehr schwierig, den Pfad zu verlassen. Zum einen wegen den Kosten, die mit der Umstellung verbunden sind und zum anderen wegen des Risikos, ob die Umstellung auch angenommen wird²⁶⁶.

²⁶⁴ Arthur, W., Brian, 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Michigan: University of Michigan Press. S. 6, 7

²⁶⁵ David, Paul, A., 1985: Clio and the Economics of Qwerty. American Economic Review, Vol. 75, No. 2: 332-337. S. 332 ff.

²⁶⁶ Arthur, W., Brian, 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Michigan: University of Michigan Press. S. 25-28

Paul Pierson ist der Auffassung, dass Theorien aus der Ökonomie nicht eins zu eins in die Politikwissenschaft übertragen werden können. Es sind die Besonderheiten der „politischen Welt“ zu beachten. Bei der Übertragung bzw. Anwendung des Pfadabhängigkeitskonzepts ist von entscheidender Bedeutung, welche Merkmale der Politik Selbstverstärkungsmechanismen befördern. Es sind seiner Meinung nach die folgenden vier Merkmale, die „increasing returns“ in der Politik unterstützen:

1. Rolle der kollektiven Aktion:

In der Politik sind die Ziele des politischen Handelns nicht so klar definiert wie in der Wirtschaft. Auch sind die Konsequenzen des Handelns der Akteure nicht unabhängig vom Handeln der anderen Akteure. Politisches Handeln ist bedingt durch Koordination.

2. Dichte der Institutionen:

Institutionen zwingen Akteure zu einem bestimmten Verhalten, indem sie Regeln vorgeben. Werden diese nicht befolgt, erfolgen Sanktionen. Damit erzeugen sie selbstverstärkende Prozesse.

3. Politische Autorität:

Durch die Asymmetrie in der politischen Macht werden diejenigen, die mehr Macht besitzen versuchen, diese auszubauen. Damit verstärkt sich die Machtungleichheit im Laufe der Zeit.

4. Komplexität und Undurchsichtigkeit:

Um mit Komplexität umzugehen besitzt der Mensch die Fähigkeit, Informationen zu filtern und zu ordnen. Dieses Einordnen der Informationen in vorhandene Strukturen und Schemen hat nach Pierson selbstverstärkende Wirkung und führt zur Pfadabhängigkeit²⁶⁷.

Diese vier, die Politik auszeichnenden Eigenschaften haben zur Folge, dass vermehrt auf bereits bestehende Mechanismen und Strukturen zurückgegriffen wird, die sich damit selbst verstärken und die Pfadabhängigkeit zur Folge haben. Die folgenden drei Charakteristiken der Politik sind für Pierson sogar der Grund dafür, dass die Pfadabhängigkeit in der Politik eine bedeutendere Rolle spielt als in der Wirtschaft:

1. Schwäche von Wettbewerbsmechanismen:

In der Politik herrscht nicht der starke Wettbewerbsdruck wie in der freien Wirtschaft, der die Unternehmen zwingt, sich den veränderten Marktbedin-

gungen anzupassen und eingeschlagene Wege zu verlassen. In der Politik ist man „zulassender“ und verhartet eher im eingeschlagenen Pfad.

2. kürzerer Zeit–Horizont in der Politik:

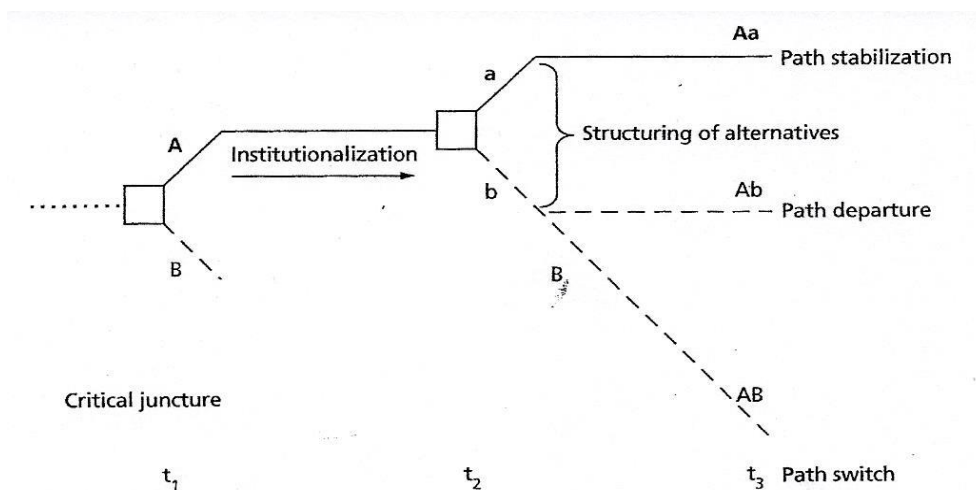
In der Politik wird kurzfristig gedacht, da man die nächsten Wahlen gewinnen will. Aus diesem Grund werden die Langzeit–Wirkungen von Maßnahmen vernachlässigt. Das kurzfristige Denken bevorzugt das Bleiben im eingeschlagenen Pfad. Ein Wechsel würde kurzfristig höhere Kosten verursachen und die Gewinne wären erst langfristig erkennbar.

3. strenger Status–quo Hang von Institutionen:

Pierson sieht in Institutionen stabile Gebilde, die resistent gegen Wandel sind. Deshalb unterstützen sie den Fortbestand des Bestehenden²⁶⁸.

Aufgrund dieser Besonderheiten kommt die Pfadabhängigkeit in der Politik sogar noch häufiger vor als in der Wirtschaft, so die Meinung von Paul Pierson²⁶⁹. Entscheidend ist auch die Frage, wann es zu Abweichungen eines eingeschlagenen Pfades kommt. Hierzu gibt Bernhard Ebbinghaus eine sowohl ausführliche Erläuterung als auch anschauliche Abbildung.

Abbildung 9: Pfadabhängigkeit und kritische Augenblicke



Quelle: Ebbinghaus, 2005: MPIfG Discussion Paper 05/2 S. 16

²⁶⁷ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 258, 259, 260

²⁶⁸ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, Vol. 94, No. 2: 251–267. S. 257, 261, 262

²⁶⁹ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 260, 262

Für Ebbinghaus sind es drei Eigenschaften, die die Entwicklung von deterministischen Pfaden bestimmen. In der obigen Abbildung sind sie bildlich dargestellt:

1. Institutionen entstehen an kritischen Augenblicken, bei welchen die kollektiven Akteure neue Regeln schaffen. Die Wahl eines Pfades ist das Ergebnis eines politischen Konflikts, bei welchem die Machtverteilung von Bedeutung ist. Es sind meist soziale Krisensituationen, die das Fenster zum Handeln öffnen.
2. Nach der Bildung von Institutionen folgt deren Festigung durch selbstverstärkende Prozesse. Sie verschaffen sich Legitimation durch positive Rückmeldung und gesellschaftlicher Akzeptanz.
3. Die dritte Eigenschaft bezieht sich auf die Pfadabhängigkeit im weiteren Sinne. Frühere Entscheidungen die bereits institutionalisiert sind bestimmen die Alternativen von späteren Entscheidungen und engen damit deren Entscheidungsspielraum ein²⁷⁰.

Die weniger deterministische Pfadentwicklung zeichnet sich nach Bernhard Ebbinghaus durch folgende drei Szenarien aus:

a) Zeiten der Stabilisation:

Wenn sich eine Institution „eingewurzelt“ hat, dann nimmt sie nur noch geringe Veränderungen vor, um sich an veränderte Umweltbedingungen anzupassen. Bernhard Ebbinghaus stellt allerdings in Frage, ob diese Anpassungen für ein langfristiges Überleben der Institution ausreichend sind²⁷¹.

b) Verlassen des Pfades:

Das Verlassen eines Pfades kann bei einer offeneren Pfadbetrachtung durch mehrere parallel verlaufende Prozesse begünstigt werden. Solche Prozesse können sein:

- ein gradueller Wandel, der über längere Zeit betrachtet zu einer Umorientierung führt;
- eine funktionelle Umgestaltung der Organisation;
- Institutionelle Schichtung, wenn neue Institutionen mit divergenten Zielen geschaffen werden.

c) Stillstand oder Umlenken:

²⁷⁰ Ebbinghaus, Bernhard, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 15

Hier kommt es insbesondere auf die kritischen Situationen an, die für radikale Transformationen das Fenster öffnen und durch die Institutionen abgeschafft werden können und neue geschaffen werden.

4.2.1 Stärken und Schwächen des Konzepts

Das Konzept der Pfadabhängigkeit bereichert und erweitert die Hypothesenbildung zur Erklärung von politischen Entscheidungen. Hauptsächlich wenn nach den Ursachen der politischen Stabilität oder des Wandels gefragt wird. Um Entscheidungen besser interpretieren und erklären zu können ist es wichtig, nicht nur das aktuelle Geschehen und die aktuellen Gegebenheiten zu betrachten, sondern auch die historischen Entwicklungen und die Ursprünge dieser Entwicklungen mit zu berücksichtigen. Die zeitliche Abfolge und Sequenz von Ereignissen haben Auswirkungen auf heutige Entscheidungen²⁷². Bei der Bewertung der Effektivität von Maßnahmen ist es unumgänglich, die Pfadentwicklung mit zu berücksichtigen. Entscheidungen werden beispielsweise für suboptimale Lösungen gefällt, da eine Pfadabweichung aufgrund von selbstverstärkenden Mechanismen, die sich über die Dauer ihrer Anwendung ergeben, mit höheren Kosten verbunden wäre. Unter Kostengesichtspunkten schränken somit frühere Entscheidungen den heutigen Handlungsspielraum ein. Aus diesen Gründen sieht Pierson im Konzept der Pfadabhängigkeit eine hohe theoretische Relevanz²⁷³.

Er räumt allerdings auch ein, dass es schwierig sei Hypothesen zu messen, denen komplexe pfadabhängige Zusammenhänge zugrunde liegen. In den Sozialwissenschaften besteht das Problem der vielen Variablen und der wenigen Fälle. Es ist daher nicht einfach, eine kausale Verknüpfung zwischen den Variablen über längere Zeit hinweg zu bestätigen²⁷⁴.

Das zweite von Pierson selbst genannte Problem ist, dass das Konzept einen sehr statischen Blick auf das politische Geschehen wirft. Es werden lediglich die kritischen Mo-

²⁷¹ Ebbinghaus, Bernhard, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. S. 17

²⁷² Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 263, 264

²⁷³ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 264

mente hervorgehoben, die aus einer ansonsten sehr „eingefrorenen“ sozialen Landschaft herausragen. Weder den Akteuren noch der Dynamik des sozialen Lernens wird große Bedeutung zugemessen. Beim Ansatz der Pfadabhängigkeit wird der Wandel hauptsächlich in den „exogenen Schocks“ gesehen. Der kontinuierliche, schleichende Wandel wird zwar nicht ausgeschlossen. Dieser bewegt sich allerdings lediglich in einem sehr engen Rahmen, um sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen²⁷⁵. Das sehen Wolfgang Streek und Cathleen Thelen etwas anders, wie unter Punkt 4.1.2, dem institutionellen Wandel, erläutert.

4.3 Strategie des „blame avoidance“

Ein weiterer Ansatz der die Staatstätigkeit erklärt, ist im Handeln der politischen Akteure, deren politischer Motivation und den daraus folgenden strategischen Überlegungen fundiert. Politiker sind nach Auffassung von R. Kent Weaver daran interessiert Wahlen zu gewinnen, um an der Macht zu bleiben und ihr Amt weiter ausüben zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, werden politische Entscheidungen nicht nach objektiven Kriterien gefällt. Es wird entschieden unter dem Aspekt, damit die Wiederwahl nicht zu gefährden. Eine Strategie mit der dieses versucht wird, ist das sogenannte „blame avoidance“. Ziel und Grundgedanke des „blame avoidance“ ist es, beim politischen Handeln vorhersehbare negative Folgen für die Wählerinnen und Wähler zu vermeiden. Grundlage dieses Konzepts sind die Annahmen, dass Individuen ihre Entscheidungen unter einer begrenzten Rationalität und sozialen Konstruktion der Wirklichkeit treffen. Menschen sind in Bezug auf Veränderungen eher passiv und risikoavers; wohingegen sie aktiv werden wenn es darum geht, Bestehendes zu verteidigen. Negative Ereignisse bleiben stärker in Erinnerung als positive und verursachen eine stärkere Verstimmung bei den Verlierern als Anerkennung bei den Gewinnern. Weaver formuliert dieses Verhalten der Wähler auf den Punkt gebracht in einem Satz:

„In short, voters are more sensitive to what has done to them than to what has been done for them.“²⁷⁶

Dieses Verhalten ist den Politikern bewusst. Deshalb versuchen sie in ihrem Handeln Strategien anzuwenden, die es den Wählern erschweren zu erkennen, dass sie Nachteile

²⁷⁴ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 265

²⁷⁵ Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267. S. 265

in Kauf nehmen müssen, oder wer für die Entscheidung verantwortlich ist. Ersichtlich werden „blame avoidance“-Strategien, wenn Entscheidungen vermieden werden, die mit hohen Kosten für die Wähler verbunden sind oder wenn zu einem Sachverhalt keine klare Position eingenommen wird²⁷⁷. Kent Weaver betont aber auch, dass dies nicht die ausschließliche Motivation der Politiker ist. Sie haben auch das Interesse, gute Politik zu machen und Entscheidungen zu fällen, mit denen sie bei ihren Wählern punkten können: sogenanntes „credit claiming“. Allerdings, da Wähler sensibler auf Verluste reagieren als auf Gewinne, geht die Strategie des „blame avoidance“ der „credit claiming“-Absicht vor²⁷⁸. Bei schwierigen Situationen tendieren Politiker eher dazu, den Schaden zu begrenzen als Pluspunkte zu sammeln. Die „blame avoidance“-Strategie kommt hauptsächlich bei folgenden Situationen zur Anwendung:

1. Bei Nullsummenspielen, wenn es zum Status quo nur eine Alternative gibt;
2. Bei Negativ-Summenspielen, d.h. wenn es keine Lösungsalternative gibt, die keine negativen Folgen für die Wähler hat;
3. Bei Situationen, in denen die Meinung der Wähler eindeutig ist und keine Wahlmöglichkeit zulässt, sondern Konformität erwartet wird;
4. Wenn das persönliche und politische Interesse des Politikers mit dem der Wähler nicht übereinstimmt, (z.B. bei der Absicht die Diäten zu erhöhen)²⁷⁹.

Von Kent Weaver werden acht Strategien genannt, die Politiker anwenden können:

1. *Vermeidung des Agendasettings*: Am bequemsten ist es, wenn bei einem strittigen Thema einfach darauf verzichtet wird, dieses auf die politische Agenda zu setzen. Diese Strategie kann allerdings nur begrenzt angewandt werden. Wenn es sich um ein drängendes Problem handelt, werden sich die politischen Gegner des Themas annehmen und kritisieren, dass die Verantwortlichen nicht handeln. Kontroverse Themen werden auch gerne an Kommissionen delegiert mit der Anweisung, die Ergebnisse erst nach den nächsten Wahlen zu präsentieren.

²⁷⁶ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 373

²⁷⁷ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 375

²⁷⁸ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 372, 375, 376

²⁷⁹ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 378, 379

2. *Umbenennung des Problems*: Kann ein Thema nicht von der Agenda ferngehalten werden, dann ist es so umzuformulieren, dass „blame“ vermieden wird.
3. *Ausgleich für Nachteile*: Ist es nicht zu vermeiden, dass Angelegenheiten, die Nachteile mit sich bringen von der Agenda ferngehalten werden können, dann sind diese für die Benachteiligten zu mildern, indem ergänzende Leistungen gewährt werden, die den Status quo abstützen.
4. *Den schwarzen Peter weitergeben*: Die Verantwortung für Entscheidungen auf untergeordnete Einheiten abzugeben ist vor allem bei föderalen Strukturen möglich und kann dazu genutzt werden, um „blame“ von sich selbst abzuwenden. Automatische Mechanismen, durch welche Kürzungen erst später und ohne erneutes politisches Handeln wirksam werden haben den Vorteil, dass sie nur noch schwer erkennen lassen, wer dafür verantwortlich ist.
5. *Einen Sündenbock finden*: Wenn keine Möglichkeit besteht den schwarze Peter weiterzugeben, dann kann versucht werden einen Sündenbock zu finden. Eine gängige Taktik hierzu ist es zu argumentieren, dass die einschneidenden Maßnahmen aufgrund Versagens oder Versäumnissen der Vorgängerregierung erforderlich sind.
6. *Auf den fahrenden Zug aufspringen*: Zuerst mit seiner Meinung zurückhalten und wenn ersichtlich wird, welche Lösung sich durchsetzt, dann dieser zustimmen.
7. *Streuung*: Ist es unumgänglich eine „blame“-Entscheidung zu treffen, so kann zumindest versucht werden, diese im Konsens mit allen Beteiligten zu erzielen, damit der Schaden der entsteht, auf alle Akteure verstreut werden kann.
8. *Glaubwürdigkeit*: Bei der Anwendung von „blame avoidance“-Strategien müssen die Politiker aufpassen, dass sie dabei nicht ihr „Gesicht“ verlieren und sich beispielsweise durch das „Aufspringen auf den fahrenden Zug“ nicht allzu sehr von ihren Grundsätzen abwenden, was dazu führen kann, dass ihr Handeln unglaubwürdig wird²⁸⁰.

Welche Strategie angewandt werden kann hängt wesentlich von der jeweiligen Situation und den gegebenen Umständen ab, insbesondere dem Einfluss von Institutionen, der Machtbefugnisse der Regierungsverantwortlichen, dem politischen Prozess und Feed-

²⁸⁰ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 384-390

back²⁸¹. Die Strategie des „blame avoidance“ ist insbesondere bei sozialstaatlichen Kürzungen ein willkommenes Instrument. Sozialleistungen zu kürzen ist ein sehr heikles Thema, bei dem die Wähler befürchten, dass ihnen etwas weggenommen wird und sie deshalb sehr sensibel darauf reagieren. Pierson untersuchte, wie erfolgreich sowohl die Thatcher–Regierung in Großbritannien, als auch die Reagan–Regierung in den USA mit ihrer Politik des Sozialleistungsabbaus waren. Er ist nicht der Auffassung von Esping Andersen der sagt, dass Theorien, die den Aufbau des Sozialstaats erklären auch dessen Kürzungspolitik begründen können²⁸². Für ihn bringt der Abbau von Sozialleistungen eigentümliche Gesetzmäßigkeiten mit sich, da die Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt inzwischen gereift sind und sich die Ansprüche auf die Sozialleistungen so verfestigt haben, dass sie von den Bürgern wie Grundrechte wahrgenommen werden, auf die sie einen Anspruch geltend machen können²⁸³. Für Politiker, die diese kürzen wollen, ist dies ein risikoreiches Unterfangen, mit dem sie von ihren Wählern bestraft werden können. Wohlfahrtsstaaten existieren nicht in einem Vakuum, sondern sind umgeben von einem komplexen Zusammenspiel von Ereignissen, Akteuren und Institutionen. Deshalb kann die Kürzung von Sozialleistungen nicht nur in der programmatischen Kürzung, die die Reduzierung der Ausgaben zur Folge hat betrachtet werden, sondern müssen auch die systematischen Kürzungen mit berücksichtigt werden. Systematische Kürzungen sind strategische Entscheidungen, die Einsparungen in der Zukunft zur Folge haben. Pierson unterscheidet vier Arten von systematischen Kürzungen:

1. Kürzungen auf der Einnahmenseite z.B. durch Steuersenkungen, Erhöhung der Ausgaben in anderen Politikbereichen;
2. Änderung der Einstellung in der Bevölkerung;
3. Modifikation der Institutionen;
4. Schwächung pro-wohlfahrtsstaatlicher Interessengruppen²⁸⁴.

Kürzungspolitik umfasst somit sowohl Einsparungen in bestehenden Leistungen und Programmen, als auch strategische Entscheidungen in der Umgestaltung des Sozialstaates derart, dass in Zukunft geringere Leistungen zu gewähren sind und sich der Staat aus

²⁸¹ Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S. 31-50

²⁸² Esping-Andersen, Gosta, 2004: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. S. 32

²⁸³ Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S. 29, 30

²⁸⁴ Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S.15, 16, 17

der Verantwortung zurückzieht. Um Widerstände gegen Kürzungsvorhaben zu verringern und die Wiederwahlchancen nicht zu riskieren wird von Regierungen, die Sozialleistungen reduzieren wollen, eine Strategie der Vertuschung angewandt. Pierson zufolge können hierzu drei verschiedene Arten entsprechend der Gegebenheiten unterschieden werden.

1. Strategie der Verschleierung

Diese Strategie ist für Paul Pierson die bedeutendste. Für ihn steht im politischen Prozess nicht der Machtkampf zwischen konkurrierenden Interessen im Vordergrund, sondern der Umgang mit Informationen. Informationen sind seiner Meinung nach ein sehr wichtiges Gut, denn sie tragen zur Erhaltung und Erlangung von Macht bei. Außerdem können sie manipuliert werden. Für Politiker, die beabsichtigen Sozialleistungen zu kürzen, ist es deshalb von Bedeutung, die Informationen hierüber zu verschleiern. Wahlentscheidungen werden Douglas Arnold zufolge durch eine Abfolge von kausalen Verknüpfungen getroffen. Wähler bringen positive oder negative Ereignisse mit politischen Wahlmöglichkeiten in Verbindung und diese wiederum mit den Entscheidungen der Politiker. Um diese Kette zu durchbrechen stehen Paul Pierson zufolge drei Möglichkeiten zur Verfügung:

1. Es kann versucht werden, das Hervortreten von negativen Folgen von Reformen zu verschweigen. Nicht alle negativen Folgen sind sofort erkennbar und brauchen deshalb auch nicht erwähnt zu werden. Wenn Kürzungsmaßnahmen nicht auf einmal, sondern verstreut durchgeführt werden, ist es für die Gegner außerdem schwieriger, sich dagegen zu mobilisieren. Der sogenannte Dekrementalismus²⁸⁵ bietet zwei häufig angewandte Möglichkeiten, um Kürzungen stufenweise und über eine längere Zeit hinweg umzusetzen. Zum einen dadurch, dass Sozialleistungen eingefroren werden und nicht mehr entsprechend der Preis- oder der Lohnerhöhungen angepasst werden. Zum anderen, dass zwar der reale Wert der Leistung erhalten bleibt, dieser aber in einer expandierenden Wirtschaft trotzdem schrumpft, und die Versicherten dann zusätzlich auf private Leistungen angewiesen sind.

²⁸⁵ Unter Dekrementierung wird eine schrittweise Verringerung bzw. Verminderung verstanden.

2. Die Kausalkette ist an dem Punkt mit den negativen Ereignissen angelangt, an dem diese mit der Politik im Sinne von Policies²⁸⁶ in Verbindung gebracht werden. Als Strategie hierzu wird vorgeschlagen die Reformen so zu gestalten, dass die Kürzungen auf indirektem Wege erfolgen. Beispielsweise wird die Erhöhung von indirekten Steuern von den Bürgern eher akzeptiert als von direkten. Reformvorhaben als komplexe Gebilde darzustellen führt auch dazu, die Sichtbarkeit der Effekte zu verringern.
3. Eine dritte Verschleierungstaktik erfolgt auf der Verbindungslinie zwischen den politischen Entscheidungen und den Politikern selbst. Diese können bei einem föderalen Gefüge versuchen, die Verantwortung für die Entscheidung auf lokale Entscheidungsebenen abzuwälzen oder aber die Nachverfolgbarkeit dadurch in Vergessenheit geraten zu lassen, dass die Implementation der Kürzungsmaßnahmen verschoben wird. Die Einführung von Automatismen beispielsweise bei einer Änderung der Indexierung hat Kürzungen zur Folge, ohne dass ein erneutes politisches Eingreifen erforderlich ist²⁸⁷.

2. Strategie der Aufteilung

Der zweite Strategiezeitweig befasst sich mit Möglichkeiten, Kürzungen unter den Berechtigten aufzuteilen, um damit die Opposition zu schwächen. Wenn nicht alle von den Maßnahmen betroffen sind bzw. nicht in gleichem Maße betroffen sind, dann ist es schwer, eine geschlossene Opposition gegen das Vorhaben zu bilden. Bei der Gewährung von Sozialleistungen kann diese Strategie gut angewandt werden. Wenn beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen auf eine Leistung verschärft werden, dann erscheint es sehr unwahrscheinlich diejenigen gegen die Maßnahme zu mobilisieren, die von der Kürzung verschont wurden. Außerdem sind Leistungsempfänger von Sozialleistungen eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Interessen und deshalb an sich schwer zu vereinen. Eine weitere Möglichkeit ist es die Kürzungen so zu gestalten, dass damit ein Keil zwischen Leistungsempfänger und Leistungsanbieter geschoben

²⁸⁶ Mit der Policy sind die Politikinhalt gemeint.

²⁸⁷ Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S.19, - 22

wird. Wird versucht diese beiden Gruppen gegeneinander auszuspielen, dann besteht keine Gefahr, dass sie sich gegen die Maßnahme verbünden²⁸⁸.

3. Strategie der Kompensation

Als drittes sieht Pierson die Möglichkeit, Kürzungsmaßnahmen mit Vergünstigungen zu verbinden. Gruppen, die sich sehr wahrscheinlich gegen die Änderungen auflehnen würden, werden Gegenleistungen angeboten. Durch das Einführen von Vertrauensschutzregelungen für bisherige Leistungsbezieher werden die Verluste auf Gruppen zukünftiger Nutznießer begrenzt. Diese sind zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer zu mobilisieren, da sie aktuell der Sachverhalt noch nicht betrifft. Wenn von den Akteuren private Lösungen bevorzugt werden, so kann dies durch attraktive Optionen schmackhaft gemacht werden. Allerdings ist gut abzuwägen, ob diese Lösungen für den speziellen Bereich auch brauchbar sind²⁸⁹.

4.3.1 Übertragung des Ansatzes auf Parlamentarische Systeme

Die Untersuchungen und Beobachtungen, die Weaver zu „blame avoidance“-Strategien anstellt fanden in den USA statt. In Pierson's Analyse werden mit Großbritannien und den USA zwei liberale Wohlfahrtsstaaten verglichen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der Ansatz auch auf andere parlamentarische Systeme Europas übertragen werden kann bzw. unter welchen Bedingungen er generell zur Anwendung kommt? Nach Weaver sind es zwei strukturelle Voraussetzungen unter denen „blame avoidance“-Strategien zum Einsatz kommen: erstens, wenn Verlustzuweisungsaktivitäten gegen Regierungen vorherrschen und zweitens die Möglichkeit besteht, die Politiker bzw. Regierenden für ihr Handeln verantwortlich zu machen²⁹⁰. Welche Strategien zur Anwendung kommen, hängt entscheidend von den Institutionellen Gegebenheiten des politischen Systems, dem Parteiensystem und den gesellschaftlichen Konfliktlinien ab. Beispielsweise ist die Anzahl von Parteien die zueinander im Wettbewerb stehen ein entscheidender Aspekt ob „blame avoidance“ Strategien oder „credit claiming“ angewandt wird. In einem zwei-Parteiensystem wie den USA ist es wichtig, unklare und teilbare

²⁸⁸ Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S.22, 23

²⁸⁹ Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S.23, 24

²⁹⁰ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 390

Ansichten zu haben, um zu vermeiden, dass die Randwähler verletzt werden. In einem Mehrparteien-System sind kontroverse Positionen von Vorteil, um sich von den anderen Parteien zu unterscheiden²⁹¹.

Reimut Zohlnhöfer vermutete, dass in Ländern mit vielen Vetospielern die Strategie der Kooperation zwischen den Akteuren eher zur Anwendung kommt um „blame“ ausreichend zu zerstreuen als in Westminster Demokratien, wo eher einseitige Techniken wie beispielsweise bewusste zeitliche Planung zum Einsatz kommt. Linke Parteien, so ist zu erwarten, haben es einfacher Kürzungen einzuführen, da man dies von ihnen nicht erwartet bzw. nur dann, wenn es unumgänglich ist. Rechte Parteien sind weniger verletzlich, wenn sie vorschlagen Steuern zu erhöhen, da die Wähler davon ausgehen, dass sie dies nur dann tun, wenn es keine Alternative dazu gibt²⁹². Bei der empirischen Überprüfung dieser Annahmen anhand der Bemühungen der Regierungen in Deutschland und Großbritannien zur Haushaltskonsolidierung seit der Regierungszeit Helmut Kohls in Deutschland und Margaret Thatchers in Großbritannien haben sich die Annahmen nur zum Teil bestätigt. Grundsätzlich wurde festgestellt, dass „blame avoidance“-Strategien beim politischen Handeln angewandt werden, man sich in Deutschland allerdings nicht entsprechend der Annahmen verhielt. Zu einer institutionellen Kooperation kam es in Deutschland nur dann, wenn die Regierungspartei keine Mehrheit im Bundesrat hatte und man zur Zusammenarbeit aufgrund der föderalen Struktur gezwungen war. Kompromisse konnten nur selten erreicht werden. Danach distanzierte man sich auch schnell wieder und übte Kritik am Handeln der Regierung. In Deutschland ist die Opposition stark daran interessiert, von der fehlenden Popularität der Regierung zu profitieren. Deshalb will sie keine Verantwortung für Entscheidungen übernehmen, die die Bürger belasten. Bei Sozialleistungskürzungen machte die Parteiendifferenz in Deutschland keinen Unterschied. Die SPD hat in Wahlen genauso Stimmen eingebüßt wie die CDU, wenn sie Sozialleistungen kürzte. Reimut Zohlnhöfer kommt zu dem Ergebnis, dass der Parteienwettbewerb eine große Rolle bei der Anwendung von „blame avoidance“-Strategien spielt. Nach Kitschelt ist es einfacher Wohlfahrtsstaatskürzungen in Ländern durchzuführen, in denen eine starke liberale und sozialdemokratische Partei miteinander

²⁹¹ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* Vol. 6 No. 4: 371–398. S. 391

²⁹² Zohlnhöfer, Reimut, 2005: The politics of budget consolidation in Britain and Germany: the impact of blame – avoidance opportunities. Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper No. 05.2. 1–20. S. 2, 3

im Wettbewerb steht, wie in Großbritannien. In Ländern mit einer schwachen liberalen Partei und zwei Volksparteien der Mitte, wie dies in Deutschland der Fall ist, sind Wohlfahrtsstaatskürzungen schwieriger zu verabschieden und macht deshalb die Anwendung von „blame avoidance“-Strategien erforderlich. Demzufolge ist die Konstellation wie die Parteien zueinander im Wettbewerb stehen von entscheidender Bedeutung für die Anwendung dieser Strategien²⁹³.

Giuliano Bonoli und Bruno Palier stellen sich die Frage, wie es den konservativen Wohlfahrtsstaaten Europas gelingen konnte, einschneidende Rentenreformen durchzuführen, wo hier die Rente doch als eine durch Arbeit verdiente Leistung betrachtet wird und der Einfluss der Gewerkschaften groß ist, da sie in den Selbstverwaltungsorganen als Vertreter der Arbeitnehmer agieren. Für ihn sind hierfür zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung:

1. Lange Implementationsphasen der Gesetzesänderungen die sicherstellen, dass ein Großteil der Reformen für die Kohorte der „Babyboomer“, die in den Jahren zwischen 2010 und 2030 in Rente geht, nur geringe Auswirkungen hat;
2. Der Wechsel zu stärker kapitalfinanzierten Systemen erfolgt in Stufen, bei der jeweils die vorhergehende Stufe die Einführung der nächsten Stufe erleichtert und begünstigt²⁹⁴.

Sie untersuchten zur Überprüfung dieser Hypothesen die Reformprozesse in Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich und Spanien und stellten fest, dass beide Strategien von den Akteuren bei den Rentenreformen angewandt wurden. In allen untersuchten Ländern gab es relativ lange Einführungsphasen, besonders in Italien²⁹⁵. Bei Rentenreformen muss generell immer mit einer längeren Vorlaufzeit geplant werden. Zum einen wegen Vertrauensschutzregelungen, aber auch um den Bürgern die Möglichkeit und Zeit zu geben, sich auf die Änderungen einzustellen. Aber lange Einführungsphasen sind aus zweierlei Hinsicht auch für die Politiker als „blame avoidance“-Strategie von

²⁹³ Zohlnhöfer, Reimut, 2005: The politics of budget consolidation in Britain and Germany: the impact of blame – avoidance opportunities. Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper No. 05.2. 1–20. S. 15, 16

²⁹⁴ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old–age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 556

Bedeutung. Durch lange Implementationsphasen werden nicht die jetzigen Rentner und rentennahen Jahrgänge, sondern jüngere Kohorten von den Reformen betroffen, die mitten im Berufsleben stehen und für die das Thema Rente noch weit in der Zukunft liegt. Diese Gruppen sind schwer zu mobilisieren, sich gegen die Reformen zu wehren²⁹⁶. Die jetzigen Rentner werden sich durch die Reformen in ihrer Wahlentscheidung nicht allzu sehr beeinflussen lassen, wenn sie nicht unmittelbar von den Kürzungen betroffen sind. Wenn die Kohorten die von den Reformen betroffen sind zahlenmäßig auch noch kleiner sind als die jetzige Zahl der Rentner, dann ist deren Protest weniger Wahlentscheidend. Aus diesen Gründen sind für Giuliano Bonoli und Bruno Palier lange Einführungsphasen bei Rentenreformen ein wichtiges „blame avoidance“-Instrument, um die Wirkung der Reformen auf kleine zukünftige Wählergruppen zu zerstreuen²⁹⁷. Die Reformen in mehreren Schritten einzuführen hat den Vorteil, dass sich die Bürger auf die Kürzungen einstellen und selbst privat vorsorgen. Besonders in Frankreich und Deutschland sind die Verpflichtungen von Lebensversicherungen seit 1992 rasant angestiegen. Das ist ein Indiz dafür, dass die Erwartung in die gesetzliche Rentenversicherung bei der Bevölkerung abgenommen hat und diejenigen, die es sich leisten können selbst vorsorgen. Deren Erbitterung über die staatlichen Rentenkürzungen wurde durch eigenes Handeln ersetzt und hat sich dadurch abgemildert²⁹⁸.

4.3.2 Begrenzte Anwendung des Ansatzes, Kritik

Sicherlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Politiker in ihrem Handeln nur die Absicht haben Wahlen zu gewinnen und aus diesem Grund hauptsächlich „blame avoider“ sind. Auch Weaver betont, dass sich Politiker in gleichen Situationen unterschiedlich verhalten und sie auch andere Motivationen haben und „gute“ Politik ma-

²⁹⁵ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 555, 567

²⁹⁶ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 567, 568

²⁹⁷ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 568

²⁹⁸ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 572

chen wollen²⁹⁹. Es spielen außerdem eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, die Einfluss auf den politischen Prozess haben. Daher wird auch von Pierson betont, dass die Anwendung der „blame avoidance“-Strategien begrenzt ist. Es ist abzuwägen, ob es sinnvoll ist diese Strategien anzuwenden, denn ein Erfolg ist nicht garantiert. Im Gegenteil, es besteht auch die Gefahr, dass die mit den Strategien beabsichtigten Ziele fehlschlagen und dann weitere Kosten bzw. Probleme entstehen³⁰⁰. Die Opposition, Interessengruppen und Medien haben das politische Geschehen im Auge und werden, wenn ihnen solche Strategien bewusst werden darüber informieren. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Bürger diese Taktiken nicht auch selbst erkennen und ihnen die wahren Absichten bewusst sind. Wenn zu viel Verwirrung gestiftet wird kann dies dazu führen, dass bei der Zuordnung der Aspekte von den Wählern Verwechslungen passieren oder sich diese irren. Dann wird damit das Gegenteil erreicht. Aus wissenschaftlicher Sicht ist es schwierig die Anwendung der Strategien empirisch nachzuprüfen, da sie zum einen sehr vielschichtig und zum anderen schwer zu messen sind.

²⁹⁹ Weaver, R., Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* Vol. 6 No. 4: 371–398. S.372

³⁰⁰ Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S. 24, 25

4.4 Internationale bzw. Europäisierungshypothese

Im Gegensatz zu den übrigen Theorien und Konzepten der Staatstätigkeit besagt die Internationale Hypothese, dass das Regierungshandeln nicht mehr nur von internen Gegebenheiten, sondern zunehmend von der internationalen Interdependenz bestimmt wird. Vertreter dieses Konzepts sind der Auffassung, dass die nationale Politik nicht mehr ohne die Veränderungen, die sich im Rahmen der Globalisierung abspielen, betrachtet werden kann. Es ist die zunehmende Verflechtung der Kapitalmärkte und der wachsende Handel mit Gütern und Dienstleistungen auf dem Weltmarkt, der das wirtschaftliche Handeln stark verändert hat und auch die Staatstätigkeit beeinflusst. Von Elmar Rieger und Stephan Leibfried wird die Globalisierungsbewegung wie folgt definiert:

„Der Mechanismus einer Globalisierungsbewegung ist das dauerhafte stärkere Wachstum des grenzüberschreitenden Handels verglichen mit dem Wachstum der Wirtschaft selbst. Das Ergebnis ist eine zunehmende Integration von Volkswirtschaften und die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung.“³⁰¹

Als Ursache für die Entstehung und die zunehmende Bedeutung der Globalisierung wird der technische Fortschritt in der Kommunikations- und Transporttechnologie und die Liberalisierung des Welthandels gesehen. Von vielen wird mit dieser Entwicklung eine Bedrohung für den Sozialstaat verbunden, da vermutet wird, dass der zunehmende Standortwettbewerb ein „race to the bottom“ zur Folge haben wird³⁰². Es wird Druck auf die Politik ausgeübt, Steuern und Sozialabgaben niedrig zu halten, um die Produktionskosten nicht zusätzlich zu belasten, da sonst von Seiten der Unternehmen gedroht wird, die Produktion in Länder mit niedrigeren Kosten zu verlagern. Diese Drohung wirkt sich auch auf die Sozialpolitik aus.

Im Folgenden werden Vertreter dieses Konzepts vorgestellt. Bei dieser Arbeit ist insbesondere von Bedeutung, ob durch den Einfluss der Europäischen Union ein Wandel in der Rentenpolitik stattgefunden hat. Es wird deshalb nach der Vorstellung der Konzepte darauf eingegangen wie durch die EU Einfluss auf die Sozialpolitik und damit auch auf die Rentenpolitik genommen wird.

³⁰¹ Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan, 2001: Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 82

David Cameron, ein früher Vertreter dieses Theoriezweigs fragte sich, weshalb in einigen fortschrittlichen Industrienationen das wirtschaftliche Handeln des Staates in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg derart angestiegen ist, dass es bereits ein Drittel bis zur Hälfte des jährlichen Wirtschaftsprodukts umfasste und in anderen Industriestaaten wiederum kein so rasanter Anstieg der staatlichen Aktivitäten zu verzeichnen ist. Es sind insbesondere die kleineren Staaten, die unabhängig davon, ob sie von linken Parteien regiert wurden oder nicht, von der Offenheit der Wirtschaft getrieben wurden und die die Rolle des Staates ausbauten³⁰³. Cameron analysierte, dass die strukturellen und charakteristischen Merkmale von kleinen Staaten deren Öffnung begünstigte. Ein strukturelles Merkmal von Staaten mit kleinen offenen Wirtschaftsräumen ist ein hoher Grad der industriellen Konzentration. Diese Struktur erleichterte die Entwicklung von sozialen Infrastrukturen, was wiederum zur Folge hatte, dass dadurch die Wahl von sozialdemokratischen Arbeiterparteien erleichtert wurde. Die Macht der Gewerkschaften ist durch die Einbindung in Tarifverhandlungen gestiegen. Sie konnten damit die Position einer Institution erlangen. Bei den Lohnverhandlungen waren sie durch den internationalen Wettbewerb gezwungen, Lohnzurückhaltungen zuzustimmen. Durch ihre starke Verhandlungsmacht verlangten sie dafür vom Staat mehr Ausgleichsleistungen. Die Entwicklung zu einer starken Vertretung der Arbeiterschaft, welche durch die oligopole Wirtschaftsstruktur in kleinen offenen Industrienationen gefördert wurde hat somit dazu geführt, dass der Wohlfahrtsstaat stark anstieg³⁰⁴.

Auch Elmar Rieger und Stephan Leibfried analysieren die Entstehungsbedingungen der Globalisierung. Sie gehen der Frage nach, weshalb sich in der Handelspolitik der Freihandel, obwohl von den Ökonomen befürwortet, nicht als Leitidee durchsetzen konnte. Sie sehen einen Zusammenhang zwischen der Sozialpolitik und der Handelspolitik. Nachdem der Wohlfahrtsstaat in der Lage war für Einkommenssicherheit zu sorgen, waren die Staaten bereit ihre protektionistische Handelspolitik aufzugeben und Importe zuzulassen. Der Sozialstaat wuchs in den westlichen Industriestaaten in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg beträchtlich und umfasste mit seinen ver-

³⁰² Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan, 2001: Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 24

³⁰³ Cameron, David, R., 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. American Political Science Review 72: 1243–1261. S. 1253, 1254, 1255

³⁰⁴ Cameron, David, R., 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. American Political Science Review 72: 1243–1261. S. 1255-1259

schiedenen Leistungen die gesamte Bevölkerung. Parallel zu dieser Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates verlor die Handelspolitik ihre innenpolitische Funktion. Für Rieger und Leibfried sind vier wesentliche Faktoren für die Ausweitung der Sozialpolitik kennzeichnend:

1. Ausdehnung der Sozialpolitik auf alle Lebenslagen;
2. Ausdehnung des Schutzes auf alle Gruppen der Gesellschaft;
3. Zunehmende Bedeutung des Wohlfahrtsstaates als Arbeitgeber;
4. Längere Zeiten der sozialen Abhängigkeit im Erwerbsverlauf aufgrund längerer Schulzeiten und eines früheren Eintritts in den Ruhestand³⁰⁵.

Die Analyse ergab, dass sich das Konzept der konservativen Wohlfahrtsfunktion und die auf ihm basierenden Thesen in der Empirie bestätigten. Parallel zur Entstehung und zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates konnte der Welthandel liberalisiert werden, da der Wohlfahrtsstaat die Schutzfunktion der Handelspolitik übernahm. Die Verfahrensregeln des GATT nahmen auf diese funktionale Äquivalenz Rücksicht, was dazu führte, dass die Globalisierung entstehen konnte.

Fritz Scharpf befasst sich mit den Auswirkungen, die die Globalisierung auf den Sozialstaat hat. Er ist der Auffassung, dass die internationale Öffnung der Kapital- und Gütermärkte die Handlungsmöglichkeiten der Regierungen und die Interessendurchsetzung der Gewerkschaften entscheidend veränderte. In den Nachkriegsjahrzehnten, als der internationale Handel noch sehr eingeschränkt und kontrolliert ablief, war es den Regierungen möglich, höhere Staatsausgaben durch Steuererhöhungen auszugleichen. Auch die Gewerkschaften konnten ihre Forderungen nach Lohnerhöhungen durchsetzen, da die hierdurch den Unternehmen entstandenen höheren Kosten auf die Preise und somit die Verbraucher übertragen werden konnten. Diese hatten keine Ausweichmöglichkeiten und mussten die Preissteigerungen in Kauf nehmen³⁰⁶. Unter diesen Umständen gelang es den demokratischen Industriestaaten, den Wohlfahrtsstaat auszubauen. Außerdem erlaubte die Wirtschaftsleistung den Gewerkschaften, eine solidarische Lohnpolitik zu betreiben. Seit Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre nahm der internationale Handel, bedingt durch den Abbau von Handelshemmnissen durch das GATT

³⁰⁵ Rieger, Elmar, Leibfried, Stephan, 2001: Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 113

³⁰⁶ Scharpf, Fritz, W., 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy* 7:2: 190–228. S. 191

und die WTO kontinuierlich zu und stellte die Nationalstaaten vor neue Herausforderungen. Die Regierungen und Gewerkschaften konnten ihre Ziele nicht mehr mit denselben Instrumenten verfolgen, wie dies noch unter den Bedingungen von geschlossenen Wirtschaftsräumen der Fall gewesen war³⁰⁷. Scharpf zieht aus den Ergebnissen seiner Studie³⁰⁸ den Schluss, dass die Kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten das Problem einer unzureichenden Beschäftigungsquote sowie ein überkommenes Transfersystem haben. Die Löhne sind zu sehr mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet, was insbesondere im Niedriglohnbereich reduziert werden muss. Es kann die Lebensstandardsicherung durch den Wohlfahrtsstaat nicht mehr gewährleistet werden. Es muss eine Transformation hin zu einem Mehrsäulenmodell entsprechend des Schweizer- oder Dänischen Systems erfolgen, in dem der Staat lediglich eine Basisversorgung mit mehr umverteilenden Elementen gewährleistet und zusätzliche Leistungen durch private Vorsorge zu gewähren sind³⁰⁹. Insgesamt betrachtet sind durch die Globalisierung neue Herausforderungen auf die Wohlfahrtsstaaten hinzugekommen, denen diese allerdings mit jeweils eigenen Lösungen entgegentreten müssen, da jedes System seine Eigenart hat, die zu berücksichtigen ist³¹⁰.

Paul Pierson und Stephan Leibfried fragen sich, welchen Einfluss die Europäische Union (EU) auf die Sozialpolitik der Mitgliedsländer hat. Die Union ist ihrer Meinung nach nicht wie eine internationale Organisation zu betrachten, die losgelöst von den Mitgliedstaaten agiert. Sie hat in dem mehrstufigen System eine zentrale Funktion, die sich auch auf die Sozialpolitik auswirkt. Eine Analyse der Sozialpolitik kann nach Ansicht von Pierson und Leibfried nicht ohne Berücksichtigung der EU-Ebene erfolgen. Die Macht der Mitgliedstaaten wird durch EU-Recht zunehmend eingeschränkt, dem sich diese nicht entziehen können. Durch die EU kommt eine weitere Ebene hinzu, die die politischen Entscheidungen beeinflusst. Für Paul Pierson und Stephan Leibfried ist es

³⁰⁷ Scharpf, Fritz, W., 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy* 7:2: 190–228. S. 194, 195

³⁰⁸ Fritz Scharpf analysierte die Auswirkungen der Globalisierung in zwölf entwickelten Industriestaaten anhand von Regressionsanalysen. Als Ergebnis stellte er fest, dass die Beschäftigtenzahlen seit den 1970er Jahren in den Branchen zurückgingen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Ein Anstieg der Beschäftigung konnte lediglich im Dienstleistungssektor sowie Groß- und Einzelhandel verzeichnet werden.

³⁰⁹ Scharpf, Fritz, W., 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy* 7:2: 190–228. S. 223

³¹⁰ Scharpf, Fritz, W., 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy* 7:2: 190–228. S. 223, 224

deshalb von Bedeutung zu analysieren, welche Auswirkungen ein solches mehrstufiges Institutionengefüge auf die Sozialpolitik hat. Sie fragen sich, was die unterschiedlichen charakteristischen Merkmale der Entwicklung der Sozialpolitik sind, wenn die politischen Entscheidungen in einem Mehrebenensystem erfolgen³¹¹. Es sind weitere Akteure am Politikprozess beteiligt, neue Interessenlagen entstehen, die Strategien und der Einfluss von sozialen Gruppen verändern sich³¹². Generell wird behauptet, dass die EU auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine minimale Rolle spielt. Es gibt beispielsweise keine Sozialgesetzgebung der EU, die individuelle Ansprüche garantiert und auch keine direkten Steuern oder Sozialversicherungsabgaben, die nach Brüssel zu zahlen sind und aus denen sich Leistungsansprüche ergeben. Stephan Leibfried und Paul Pierson widersprechen dieser Annahme in zweierlei Hinsicht. Sie behaupten, dass der Prozess der europäischen Integration die rechtliche Autorität und die Autonomie bezüglich des Leistungsumfangs ausgehöhlt hat. Zwar bleiben die nationalen Wohlfahrtsstaaten die zentralen Akteure auf dem Gebiet der Sozialpolitik, aber sie tun dies im Kontext des Einflusses der EU. Die zentrale Frage, die sie beschäftigt ist, ob die EU eine signifikante Rolle in den klassischen Feldern der Sozialpolitik wie Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Armut spielt, oder ob die nationalen Wohlfahrtsstaaten in diesen Bereichen weiterhin autonom handeln. Deren Hypothese lautet, dass die Integration der Märkte nicht ohne Beachtung der Sozialpolitik erfolgen kann. Das anzunehmen, ist ihrer Meinung nach bedenklich. Die zunehmende Marktintegration wird von der Erosion der Autonomie des nationalen Wohlfahrtsstaates begleitet. Die nationalen Regime werden mehr und mehr in ein komplexes, mehrstufiges System verwoben, welches die Sozialpolitik beeinflusst.

Leibfried und Pierson differenzieren vier Einflusskanäle der EU:

1. Sozialpolitische Entscheidungen der EU

In der Sozialpolitik haben die Mitgliedstaaten ein Vorrecht. Dieses wird von ihnen auch verteidigt, da es ein wichtiger Bereich ist, in dem sie noch weitge-

³¹¹ Pierson, Paul, Leibfried, Stephan, 1995: Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. S. 1-40 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 19

³¹² Nach Pierson und Leibfried sind hauptsächlich drei Einflussfaktoren die die Sozialpolitik mitbestimmen: 1. Der Einfluss von gesellschaftlichen Interessen. Die „Exit“-Option stärkt das Kapital und erlaubt diesem neue Strategien anzuwenden. 2. Das Aufkommen von neuen Gremien als politische Akteure. 3. Das Dilemma eines aufgeteilten Prozesses der Sozialpolitikgestaltung führt dazu, dass eine Sozialpolitik nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners betrieben wird.

hend autonom handeln können. Trotz dieser Hemmnisse hat die EU sozialpolitische Entscheidungen auf den Weg gebracht. Die Römischen Verträge gaben mehr Freiheiten sozialpolitisch aktiv zu werden. Insbesondere der Artikel 119, der die Geschlechtergleichstellung zum Inhalt hat bewirkte, dass für Frauen und Männer die gleichen Anspruchsgrundlagen bezüglich des Rentenbeginns gelten müssen. Mit den Maastrichter Verträgen wurde der soziale Schutz ebenfalls erweitert³¹³.

2. Marktkompatible Anpassungen der Sozialpolitik

Die drei Marktfreiheiten (Freizügigkeit der Arbeiter innerhalb Europas, Freiheit der Dienstleister und der Niederlassungsfreiheit sowie die Freiheit der Konsumenten ihre Sozialleistungen auch von anderen Anbietern innerhalb Europas „einzukaufen“) wirken sich nach Meinung von Leibfried und Pierson auch auf die Sozialpolitik aus. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei der Europäische Gerichtshof, denn von ihm werden die Freiheiten vehement verteidigt. Er schützt die Bürger anderer Mitgliedsländer vor Diskriminierung. Diese Bestimmungen zur Koordination schränken die Mitgliedstaaten in ihrer Entscheidungsfreiheit ein³¹⁴.

3. Ökonomische Politik der EU

Die ökonomische Politik der EU und die Antwort der sozialen Akteure auf diese Politik erzeugen Druck auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten, ihre sozialen Programme anzupassen. Der am häufigsten genannte Druck wird durch die Drohung der Unternehmen erzeugt, ihre Produktion in Länder mit niedrigeren Lohnkosten zu verlagern. Es wird argumentiert, dass Firmen an den Standorten operieren, wo die Lohnkosten am niedrigsten sind. Sie erzeugen damit einen Preiswettbewerb, der Konkurrenzunternehmen entweder zum Aufhören oder zur Produktionsverlagerung zwingt. Ob dieser Zusammenhang tatsächlich besteht, ist allerdings nicht nachgewiesen. Untersuchungen zeigen, dass die Lohnkosten bei Investitionsentscheidungen nur ein Faktor unter mehreren sind. Firmen investieren nicht in Ländern mit niedrigen Lohnkosten, wenn dort die Produktivität

³¹³ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43–77 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 46, 47, 48

³¹⁴ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43–77 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 51, 52

tät der Arbeiter nicht ausreichend ist. Es besteht aber kein Zweifel daran, dass sich durch diese Androhungen die Verhandlungsmacht der Unternehmen gegenüber den Regierungen und Arbeitnehmern erhöht und dadurch Druck auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten ausgeübt wird³¹⁵. Der einheitliche europäische Markt hat zur Folge, dass sich die Umsatzsteuer der Mitgliedsländer angleicht. Den Ländern steht es zwar frei als Ausgleich andere Steuern zu erhöhen. Aber dies gestaltet sich nicht so einfach, denn indirekte Steuern sind einfacher zu erhöhen als direkte. Auch diese Entwicklung wirkt sich somit indirekt auf die nationale Sozialpolitik aus, indem aufgrund fehlender finanzieller Mittel Einschränkungen auf der Ausgabenseite erforderlich sind.

4. Konvergenzkriterien des Maastricht Vertrages

Diese zwingen die Mitgliedstaaten ihre Schulden zu reduzieren. Sie dürfen gem. Art. 126 AEU-Vertrag nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts betragen und das jährliche Haushaltsdefizit darf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Da wird es nicht auszuschließen sein, dass auch bei den Sozialausgaben gekürzt wird um die Kriterien einzuhalten³¹⁶.

Zusammenfassend stellen sie fest, dass die Autonomie der Mitgliedstaaten der EU insbesondere durch zwei wesentliche Aspekte subtil und inkrementell abgenommen hat. Diese sind die Entwicklung des gemeinsamen Marktes, der indirekt Druck auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten ausübt und die direkte Einflussnahme über die Kommission und den Europäischen Gerichtshof. Es entwickelt sich nach deren Meinung ein einheitliches mehrstufiges System der Sozialpolitik, welches aus einem ausgehöhlten Kern besteht, da die EU an sich eine zu geringe Machtposition besitzt um aktive Sozialpolitik zu betreiben, aber diese auf indirektem Wege beeinflusst³¹⁷.

³¹⁵ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43–77 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 70, 71

³¹⁶ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43–77 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 72, 73

³¹⁷ Pierson, Paul, Leibfried, Stephan, 1995: The Dynamics of Social Policy Integration. S. 432–465 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 438, 441

4.4.1 Einfluss der EU auf die Rentenpolitik der Mitgliedstaaten

Die Europäische Union sieht für die kommenden Jahrzehnte drei große Herausforderungen auf die Rentenversicherungssysteme Europas zukommen. Diese sind:

1. die Alterung der Bevölkerung;
2. der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter;
3. eine geringe Geburtenrate³¹⁸.

Diese drei Entwicklungen werden für die nächsten Jahrzehnte als große Belastung für die Sozialversicherungssysteme gesehen. Es wird befürchtet, dass dadurch sogar die Funktionsfähigkeit des Systems gefährdet ist, wenn nicht durch geeignete Maßnahmen entgegengesteuert wird. Die öffentlichen Finanzen könnten überfordert werden, da bereits jetzt annähernd 10% des BIP auf Zuschüssen zu den Sozialversicherungssystemen beruhen. Im Jahr 2030 würden nach Berechnungen der EU die Sozialausgaben 15–20% des BIP betragen, sofern keine Reformen erfolgen³¹⁹. Aus diesen Gründen hat sich die EU zum Handeln entschlossen und auf der Tagung des Europäischen Rats am 23. und 24. März 2000 in Lissabon ein neues strategisches Ziel formuliert. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik sollen sich in Zukunft gegenseitig verstärken. Umgesetzt werden soll diese integrierte Strategie durch eine neue Zusammenarbeit und einen stärkeren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, indem die sogenannte Offene Methode der Koordinierung nunmehr auch in der Rentenpolitik angewandt wird. Es wurde die Arbeitsgruppe „Sozialschutz“ damit beauftragt zu analysieren, wie sich die europäischen Altersversorgungssysteme bis zum Jahr 2020 entwickeln³²⁰. Grundlage dieser Analyse bildet die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 11.10.2000, in dem die Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Es wird davon ausgegangen, dass das Ziel, den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu gewährleisten und die Renten langfristig zu sichern

³¹⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM (2000) 622 endgültig: 1–24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0622:FIN:DE:PDF>, (Zugriff am 7.1.2012). S. 2, 3

³¹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM (2000) 622 endgültig: 1–24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0622:FIN:DE:PDF>, (Zugriff am 7.1.2012). S. 2, 3, 9

³²⁰ Europäisches Parlament, 2000: Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 1–19, <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/BeschluesseDe.pdf>, (Zugriff am 7.1.2012). S. 3, 11, 12

nur erreicht werden kann, wenn von der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine integrierte Strategie verfolgt wird. Dieser dreigleisige Ansatz beinhaltet:

1. eine Rückführung der öffentlichen Verschuldung;
2. die Anhebung der Beschäftigungsquote;
3. Reformen im Rentensystem selbst³²¹.

Als Grundvoraussetzung für ein langfristig tragfähiges Altersversorgungssystem wird außerdem eine wachsende Wirtschaft gesehen. Der Faktor Arbeit ist nicht zusätzlich zu belasten. Eine Möglichkeit um die Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu entlasten wird im Übergang zu einer stärker kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge gesehen³²². Für die Reformen in den Rentensystemen werden drei Rahmenbedingungen vorgegeben, die von den Systemen in Zukunft erfüllt werden sollen, um langfristig nachhaltig und sicher zu sein:

1. der sozialpolitische Zweck muss erfüllt werden;
2. die finanzielle Stabilität soll gewährleistet sein;
3. auf die sich ändernden Bedürfnisse der Gesellschaft ist zu reagieren³²³.

Um diese Ziele zu erreichen, unterstützt die EU die Mitgliedstaaten über die Offene Methode der Koordinierung (OMK) auf kooperative Art und Weise. Es handelt sich hierbei um ein strukturiert ablaufendes Verfahren, bei welchem nach der Festlegung von gemeinsamen Zielen deren Erreichung anhand definierter Indikatoren gemessen wird. Von den Mitgliedstaaten sind nationale Strategieberichte vorzulegen, die in Bezug auf die Zielerreichung beurteilt und ausgewertet werden³²⁴. Zu betonen ist, dass es sich hierbei um ein freiwilliges Verfahren handelt, das keine Sanktionen zur Folge hat, ob-

³²¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM (2000) 622 endgültig: 1–24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0622:FIN:DE:PDF>, Zugriff am 7.1.2012, S. 9

³²² Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM (2000) 622 endgültig: 1–24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0622:FIN:DE:PDF>, (Zugriff am 7.1.2012). S. 9

³²³ Europäischer Rat, 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001, 1–23, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf, (Zugriff am 7.1.2012). S. 4, 8, 10

³²⁴ Becker, Ulrich, 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wissenschaft. S. 19 – 28 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 20

wohl auch behauptet wird, dass durch die Offenlegung der Zielerreichung ein „naming and shaming“ erfolgt. Es soll der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den Mitgliedsländern verbessert werden und von deren Erfahrungen, „best practices“ und Fehler, gelernt werden³²⁵.

Eine erste Bewertung der Berichte ergab, dass bereits umfassende Reformmaßnahmen unternommen wurden und die Mitgliedstaaten entschlossen sind, ihre Rentensysteme auf die zukünftigen Herausforderungen vorzubereiten. Es wird festgestellt, dass die ärmsten Rentner vom Ausbau der individuellen und betrieblichen Altersvorsorge bisher nicht profitieren. Zu befürchten ist, dass durch eine vermehrte private Altersvorsorge die Ungleichheit noch verstärkt wird, da diese für Personen mit höherem Einkommen leichter zugänglich ist³²⁶. Dass die private Altersvorsorge nicht in ausreichendem Maße angemessen und solide finanziert ist, hat sich bei der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt.

Die „Strategie Europa 2020“ ist die Antwort der EU auf die Finanzkrise. Sie löst die „Lissabon-Strategie“ ab und legt die neue wirtschaftspolitische Zielrichtung der EU für das nächste Jahrzehnt fest. Es wird betont, dass eine soziale Marktwirtschaft betrieben wird, in der die Bereiche Beschäftigung, Forschung, Klimaschutz, Bildung und Armutsbekämpfung einen hohen Stellenwert einnehmen. Die Zahl der armutsgefährdeten Personen soll um 20 Millionen Menschen sinken³²⁷. Ergänzend zur „Strategie Europa 2020“ wurde auf die sich in der Rentenversicherung zuspitzenden Probleme des demographischen Wandels und der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise das Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ zur Diskussion gestellt. Es wird bezweifelt, ob die bisherige Strategie der Koordinierung angesichts der bevorstehenden Herausforderungen noch ausreichend ist,

³²⁵ Terwey, Franz, 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung. S. 29 – 32 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven–Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 29, 30

³²⁶ Europäische Kommission, 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Entwurf zum Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten: 1–202, http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_de.pdf, (Zugriff am 7.1.2012). S. 2–4, 9, 10, 45, 46

³²⁷ Europäische Kommission, 2010: Mitteilung der Kommission Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endgültig: 1–40, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>, (Zugriff am 7.1.2012). S. 2, 3, 5, 12

oder ob neue Konzepte bzw. eine engere Zusammenarbeit auf EU-Ebene in der Regulierung der Altersvorsorge erforderlich sind. Durch die in den vergangenen Jahren vorgenommenen Rentenreformen ist in den Mitgliedsländern das Risiko der Altersarmut gestiegen. Das Grünbuch basiert auf einer integrierten Strategie, die die Wirtschafts-, Sozial- und Finanzmarktpolitik besser miteinander verzahnen soll. Konkrete Lösungsvorschläge werden nicht genannt, sondern auf der Grundlage von vier übergeordneten Zielen³²⁸ Lösungsansätze in den Raum gestellt, zu denen weitere Aspekte und Sichtweisen eingebracht werden können. Ob die kapitalgedeckten Rentenversicherungen ausreichend sicher sind, ist seit der Wirtschafts- und Finanzkrise in Frage gestellt. Auch bereitet die Feststellung Sorge, dass immer mehr Betriebsrentensysteme von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Systemen umgewandelt werden. Deshalb stellt sich die Frage, ob von Seiten der EU strengere Regulierungen erforderlich sind, um diesen Wandel zu beschränken. Es wird überlegt, ob nicht mehr Systeme eingeführt werden sollten mit automatisch verpflichtenden Mitgliedschaften und Austrittsmöglichkeiten, um der Gefahr von Unterversorgungen entgegenzuwirken, nachdem durch die Rentenreformen der letzten Jahre in den Mitgliedstaaten die Verantwortung immer mehr auf die Bürger verlagert wurde³²⁹.

Die Frage ist nun, welche Rolle wird die EU zukünftig beim Thema Rente spielen? Hat sich die Offene Methode der Koordinierung in der Rentenpolitik bisher bewährt oder ist angesichts der bevorstehenden Probleme eine engere Zusammenarbeit erforderlich? Ulrich Becker und Eberhard Eichenhofer sind der Meinung, dass gerade die Offenheit der Methode ihren Erfolg ausmacht, die auch in Zukunft beibehalten werden sollte^{330, 331}. An der Methode wird kritisiert, dass mit den Indikatoren keine objektive Mes-

³²⁸ Diese vier Ziele sind: 1. Angemessenheit und Nachhaltigkeit; 2. Ausgewogenes Verhältnis zwischen der Dauer des Arbeitslebens und des Ruhestandes; 3. Mobilitätshindernisse in der EU; 4. Sichere, transparentere Pensionen und Renten mit einem Mehr an Bewusstsein und Information;

³²⁹ Europäische Kommission, 2010: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme: Grünbuch. Belgien: Europäische Union. S. 10-18

³³⁰ Becker, Ulrich, 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wissenschaft. S. 19–28 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 26

³³¹ Eichenhofer, Eberhard, 2011: Europa 2020: Neuausrichtung der Offenen Methode der Koordinierung im Rahmen der Post-Lissabon-Strategie? S. 97–102 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 99

sung der Leistungsfähigkeit der Systeme möglich ist, da die in den einzelnen Ländern vorherrschenden Kontextfaktoren zu wenig berücksichtigt werden. Maßnahmen, die in einem Land zu positiven Ergebnissen führen, müssen in einem anderen nicht zwangsläufig auch erfolgreich sein, wenn dort andere Ausgangsbedingungen vorliegen. Auch ist durch die Auswahl der Indikatoren bereits festgelegt, welche Ziele als wichtig empfunden werden und welche nicht³³². Festzustellen ist, dass bei den Rentenreformen der vergangenen Jahre in den Mitgliedsländern ein allgemeiner Trend zu erkennen ist, der mit den gemeinsamen Zielen der Offenen Methode der Koordinierung übereinstimmt. Es wurde insbesondere die Beitragsäquivalenz ausgebaut, die kapitalgedeckte Altersvorsorge gestärkt und das Rentenalter angehoben. Ob diese Änderungen allerdings auf das Verfahren der OMK zurückzuführen sind bleibt offen. Eberhard Eichenhofer stellt fest, dass von Deutschland die Empfehlungen weitestgehend umgesetzt wurden³³³. Angesichts der Auswirkungen durch die Finanzkrise wird vermutet, dass die OMK als „Türöffner“ für einen stärkeren Einfluss der EU auf die nationale Sozialpolitik wirkt. Auch Stephan Leibfried und Paul Pierson betonen, dass es gerade in Krisenzeiten den Mitgliedstaaten nicht unrecht ist, Verantwortung auf die EU abgeben zu können³³⁴.

4.4.2 Haltung der Weltbank zur Altersvorsorge

Von der Weltbank wird, wie von der EU auch, das Drei-Säulen-Modell in der Altersvorsorge befürwortet und als geeignete Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft gesehen. Der Staat hat hierbei die Aufgabe durch Umverteilungsmaßnahmen Armut zu vermeiden. Durch eine ansonsten zu hohe Abgabenlast wäre das wirtschaftliche Wachstum gefährdet. Die zweite Säule, die ebenfalls verpflichtend, aber kapitalfinanziert sein soll hat die Aufgabe, eine ausreichende Versorgung sicherzustellen, was durch zusätzliche freiwillige Leistungen aus der dritten

³³² Kröger, Sandra, 2011: Politische Steuerung durch quantifizierte Ziele und Benchmarking? S. 88 – 96 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 91, 93

³³³ Eichenhofer, Eberhard, 2011: Europa 2020: Neuausrichtung der Offenen Methode der Koordinierung im Rahmen der Post-Lissabon-Strategie? S. 97–102 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung - Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. S. 98

³³⁴ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43–77 in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution. S. 75

Säule ergänzt werden kann. Für eine verstärkte kapitalfinanzierte private Altersvorsorge spricht nach Ansicht der Weltbank, dass dadurch das langfristige Sparen angeregt wird. Dadurch steht dem Kapitalmarkt mehr Geld zur Verfügung, welches für Investitionen genutzt werden kann³³⁵. Die Weltbank steht nach wie vor zum Drei-Säulen-Modell, welches allerdings um zwei weitere Säulen zu ergänzen ist. Um die Armut gerade in ärmeren Ländern zu vermeiden bzw. zu verringern, sollte eine staatliche Basisleistung eingeführt werden, auf die jeder einen Anspruch hat. Als vierte Säule werden nichtmonetäre Sozialleistungen verstanden, die in einem breiteren Kontext zur Altersvorsorge stehen, wie die Gewährung von Gesundheitsleistungen, Familienunterstützungen und angemessener Wohnraum. Erfahrungen haben gezeigt, dass das Mehrsäulensystem besser in der Lage ist den ökonomischen, politischen und demographischen Risiken zu begegnen, denen die Rentenversicherungssysteme ausgesetzt sind. Damit kann eine flexiblere Ausrichtung auf spezielle Zielgruppen der Bevölkerung erfolgen. Auch der Aufbau einer kapitalbasierten Vorsorge wird weiterhin als hilfreich angesehen, wobei eingeräumt wird, dass diese in bestimmten Situationen an ihre Grenzen stößt³³⁶.

4.4.3 Schwächen der Internationalen Hypothese

Die Internationale Hypothese hat zwar einen großen Geltungsbereich, aber in ihrer Aussage ist sie sehr allgemein und damit unpräzise. Es gibt unter den Vertretern dieser Hypothese keine verbindliche Aussage darüber, welches die bestimmenden internationalen Einflussgrößen sind und wie sich diese konkret auf das politische Handeln auswirken. Die quantitativen Untersuchungen wie von David Cameron und Fritz Scharpf vorgenommen, haben den Nachteil, dass ein kausaler Zusammenhang nicht nachzuweisen ist. Stephan Leibfried und Paul Pierson räumen selbst ein, dass die Bestätigung eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen den Einflüssen von Seiten der EU und den Auswirkungen auf die nationale Sozialpolitik schwer zu messen ist. In diese Richtung geht auch die Kritik von Reimut Zohlnhöfer. Ihm fehlt ein kausaler Mechanismus zwischen der Hypothese und den nationalen Politikergebnissen. Es wird ihm der Politikprozess zu wenig berücksichtigt. Die nationalen Handlungskorridore, die bei jeder Gesetzesinitiative durchlaufen werden müssen und von verschiedenen institutionellen Gegebenheiten

³³⁵ The World Bank, 1994: Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press. S. 15-18

³³⁶ Holzmann, Robert, Hinz, Richard, 2005: Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Washington: The World Bank. S. 2-4

geprägt sind, sieht er bei der Internationalen Hypothese zu wenig berücksichtigt. Die Regierungen stehen weiterhin im Parteienwettbewerb zueinander und stellen strategische Überlegungen an, um ihren Wählergruppen gerecht zu werden. Auch muss zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen und Vetoplayern im politischen Prozess ein Ausgleich geschaffen werden, der ein ausschließliches politisches Handeln unter den Gesichtspunkten der ökonomischen Globalisierung ausschließt³³⁷.

³³⁷ Zohlnhöfer, Reimut, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen – Theoretische Überlegungen. Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 41–75. S. 43, 44

5 „Erste Reformwelle“

5.1 „Riester-Rentenreform“

5.1.1 Ausgangssituation

Gegen Ende der 1990er Jahre war die Rentenpolitik in Deutschland weiterhin durch die ökonomischen Probleme³³⁸ der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit³³⁹ und der fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung geprägt. Die Sozialversicherungen litten in den Jahren 1995 bis 1997 unter einem Defizit. Den Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auf über 20,3 Prozent sollte vermieden werden. Daher wurde der Bundesanteil erhöht. Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung betrug 1998 82,3 Mrd. DM, womit er einen Anteil von 23,2% an den Rentenausgaben insgesamt ausmachte³⁴⁰. Der Bundeshaushalt wurde zunehmend durch die Subventionierung der Rentenversicherung bestimmt und dies zu einer Zeit, in der die Staatsverschuldung eine neue Rekordhöhe erreicht hatte³⁴¹. Die Staatsschulden sollten zur Erfüllung der von der EU auferlegten Maastricht-Kriterien abgebaut werden. Um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, wurden die hohen Lohnnebenkosten als Problem angesehen. Außerdem prägte sich die Vorstellung der Überalterung der Bevölkerung durch den demographischen Wandel immer mehr ins Bewusstsein ein, so dass sich der Druck auf die Sozialpolitiker in den Parteien und auf die Gewerkschaft verstärkte und zunehmend die Modernisierer zu Wort kamen. Altersarmut war zu diesem Zeitpunkt in Deutschland in der Rentenpolitik kein Thema.

³³⁸ Wilmerstadt, Rainer, 1996: Zur Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung. Kompass – Zeitschrift für Sozialversicherung im Bergbau 5/1996: 230-235. S. 231, 232

³³⁹ Booth, Melanie, 2010: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all> (Zugriff am 29.06.2013).

³⁴⁰ Husmann, Jürgen, 2000: Die Funktion des Bundeszuschusses und seine derzeitige Ausgestaltung. Aktuelles Presse-seminar am 13. und 14. November 2000 in Würzburg. http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/cae/servlet/contentblob/100270/publicationFile/2904/Husmann_Anlage_1.pdf (Zugriff am 28.06.2012) S. 7, 16

³⁴¹ Bundesfinanzministerium, 2012: Schulden der öffentlichen Haushalte. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/

5.1.2 Rentenwahlkampf

Um die Probleme in den Griff zu bekommen und die Rentenversicherung für die zukünftigen Herausforderungen weiter zu stabilisieren, beschloss die Koalitionsregierung von CDU/CSU und FDP im Jahr 1997 unter dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Norbert Blüm das Rentenreformgesetz 1999³⁴². Dieses Gesetz wurde mit Kanzlermehrheit verabschiedet. Es konnte kein Konsens zwischen den großen Volksparteien erzielt werden. Alle Fraktionen stimmten gegen das Gesetz. Die von Nullmeyer vormals als „Rentenkartell“ bezeichnete Übereinstimmung zwischen den zwei großen Volksparteien in Fragen der Rentenpolitik schien ab dieser Reform beendet zu sein³⁴³. Das Gesetz war nicht zustimmungspflichtig und konnte trotz der Mehrheit der SPD im Bundesrat verabschiedet werden. Blüm baute in die Rentenanpassungsformel einen sogenannten „Nachhaltigkeitsfaktor“ ein, mit dem die Probleme des demographischen Wandels eingedämmt werden sollten³⁴⁴. Hiergegen protestierte die SPD. Sie benutzte den anstehenden Bundestagswahlkampf 1998 dazu, um das Rententhema zum Wahlkampfthema zu machen. Im Wahlprogramm heißt es:

„Die von CDU, CSU und FDP beschlossene Kürzung des Rentenniveaus macht viele Rentnerinnen und Rentner zu Sozialhilfeempfängern. So darf man mit Menschen, die ein Leben lang hart gearbeitet haben, nicht umgehen. Die SPD-geführte Bundesregierung wird das Rentengesetz von CDU, CSU und FDP umgehend korrigieren.“³⁴⁵

Mit diesem Vorgehen der SPD wurde ein Tabubruch begangen. Vormalig war man sich einig darüber, die Rentenpolitik wegen ihrer großen Sensibilität nicht als Wahlkampfthema zu missbrauchen³⁴⁶. Von Seiten der CDU wurde diese „Kampfansage“ aufgenommen. Sie verteidigte ihre Reform im Wahlkampf vehement. Betrachtet man

Wirtschafts_und_Finanzdaten/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/schulden-der-oeffentlichen-haushalte-anl2.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff am 29.06.2013).

³⁴² Deutscher Bundestag, 1997: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 - RRG 1999), Bundestagsdrucksache 13/8011 v. 24.06.1997.

³⁴³ Nullmeier, Frank, 2011: Traditionsbruch im Zuge der Wiedervereinigung? S. 141-168 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 143, 144

³⁴⁴ Deutscher Bundestag, 1997: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999) vom 16. 12.1997, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 85, S. 2998-3038.

³⁴⁵ SPD, 1998: SPD Wahlprogramm 1998 - Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit – SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. <http://www.april1998.spd-parteitag.de/programm/index.htm> (Zugriff am 28.06.2012). S. 37

³⁴⁶ Wehlau, Diana, 2009: Lobbyismus und Rentenreform - Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 91

allerdings die Reformvorhaben nach den Wahlprogrammen, dann ist festzustellen, dass die Parteien in ihren Vorstellungen nicht allzu weit auseinanderlagen.

Tabelle 4: Zusammenfassung der wesentlichen rentenpolitischen Absichten aus den Wahlprogrammen des Bundestagswahlkampfes 1998

| | SPD | CDU | Grüne | FDP | PDS |
|--|-----|-----|-------|-----|-----|
| Rückgängigmachen des RRG 99 bzw. Ankündigung einer umfassenden Reform | X | ./. | X | ./. | X |
| Verbesserung des Frauenrentenrechts bzw. eigenständige Alterssicherung für Frauen | X | X | X | X | X |
| Förderung bzw. Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung | X | X | X | X | ./. |
| Stärkere Anerkennung von Erziehungsleistungen bzw. Berücksichtigung unstetiger Erwerbsverläufe | X | X | X | X | ./. |
| Förderung der privaten Altersvorsorge (Wohneigentum, Lebensvers., u.a.) | X | X | ./. | X | ./. |
| Erweiterung des vers. Personenkreises | X | ./. | X | ./. | X |
| Einführung einer steuerfinanzierten Mindestsicherung bzw. Grundsicherung | X | ./. | X | ./. | X |

Quelle: Gekürzte Darstellung nach Wehlau (2009) S. 106
 X= im Wahlprogramm der entsprechenden Partei enthalten;
 ./.= nicht im Wahlprogramm enthalten

Wie aus obiger Tabelle zu sehen ist, wurde sowohl von der SPD, als auch von der CDU die kapitalfinanzierte private Altersvorsorge befürwortet. Einigkeit herrschte außerdem bezüglich der Verbesserung der Situation für die Frauen. Auch war man sich außer der PDS über eine Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung und einer stärkeren Anerkennung der Kindererziehung einig.

Die Bundestagswahl am 27. September 1998 wurde von der SPD mit 40,9% der Stimmen gewonnen, die CDU/CSU erzielte lediglich 35,1% der Stimmen³⁴⁷. Mit diesem Er-

³⁴⁷ Der Bundeswahlleiter, 1998: Wahl zum 14. Deutschen Bundestag am 27. September 1998. http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1998.html (Zugriff am 01.07.2013).

gebnis ging nach 16 Jahren Regierungszeit die Ära Kohl zu Ende. Für die SPD führte Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat den Wahlkampf. Lafontaine besaß zwar bei der Parteibasis ein stärkeres Vertrauen, aber mit Schröder bestand nach Meinungsumfragen eine größere Chance, die Wahl zu gewinnen³⁴⁸. Nach 16 Jahren in der Opposition verspürte die SPD den Drang zur Regierungsbeteiligung. Schröder war Ministerpräsident in Niedersachsen und vertrat im Gegensatz zu seiner Partei einen wirtschaftsfreundlichen Kurs³⁴⁹. Gemeinsam mit Tony Blair entwickelte er ein Modernisierungskonzept für die europäische Sozialdemokratie. An dieser neuen Linie mit dem Markenzeichen der „Neuen Mitte“ orientierte sich auch sein Regierungshandeln. Ziel war es, die Staatsausgaben zu kürzen und mit der Wirtschaft eine neue Partnerschaft einzugehen. Im Konzept heißt es hierzu:

„Wir müssen unsere Politik in einem neuen, auf den heutigen Stand gebrachten wirtschaftlichen Rahmen betreiben, innerhalb dessen der Staat die Wirtschaft nach Kräften fördert, sich aber nie als Ersatz für die Wirtschaft betrachtet. Die Steuerungsfunktion von Märkten muß durch die Politik ergänzt und verbessert, nicht aber behindert werden. Wir unterstützen eine Marktwirtschaft, nicht aber eine Marktgesellschaft.“³⁵⁰

Zwar sind weiterhin soziale Ausgrenzung und Armut zu bekämpfen, aber vom Einzelnen wird erwartet, dass er sich einbringt, persönliche Leistung zeigt und Eigenverantwortung übernimmt³⁵¹.

Zusammen mit dem Bündnis 90/Die Grünen wurde eine Koalition gebildet. Damit regierte erstmals eine rot-grüne Koalition auf Bundesebene. Zum Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wurde der ehemalige zweiter Vorsitzender der IG-Metall, Walter Riester³⁵² ernannt. Die erfahrenen Rentenpolitiker der SPD Rudolf Dreßler und Ottmar Schreiner übernahmen anderweitige Aufgaben außerhalb des Politikfeldes der Rentenpolitik. Beim Bündnis 90/Die Grünen wurde Thea Dückert Vorsitzende der Fraktion

³⁴⁸ Görtemaker, Manfred, Kroll, Frank-Lothar, Neitzel, Sönke, 2009: Die Berliner Republik – Wiedervereinigung und Neuorientierung. Berlin-Brandenburg: be.bra verlag GmbH. S. 109

³⁴⁹ Görtemaker, Manfred, Kroll, Frank-Lothar, Neitzel, Sönke, 2009: Die Berliner Republik – Wiedervereinigung und Neuorientierung. Berlin-Brandenburg: be.bra verlag GmbH. S. 108

³⁵⁰ Schröder, Gerhard, Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. London. http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Schroeder_Blair.pdf (Zugriff am 28.06.2012). S. 1

³⁵¹ Schröder, Gerhard, Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. London. http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Schroeder_Blair.pdf (Zugriff am 28.06.2012). S. 1, 2

³⁵² Kemp, Udo, Merz, Hans-Georg, 2008: Kanzler und Minister 1998-2005- Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 254

im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung und Kathrin Göring-Eckardt Rentenpolitische Sprecherin. Auch bei der CDU/CSU-Fraktion bekamen die Sozial- und Rentenexperten Norbert Blüm und Horst Seehofer neue Aufgabengebiete zugeteilt³⁵³. Mit diesen Neubesetzungen signalisierten beide Fraktionen einen personellen Neubeginn in der Rentenpolitik.

In seiner Regierungserklärung vom 10.11.1998 kündigte Gerhard Schröder an, dass der Sozialstaat umgebaut werden müsse, um die Staatsausgaben zu reduzieren. Die Alterssicherung sei zu einem zukunftsfähigen Versicherungspakt auf vier Säulen auszuweiten:

„Das sind die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersvorsorge, die private Vorsorge, deren Organisation vom Staat, etwa in steuerlicher Hinsicht, ermutigt wird, und die Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Produktivkapital und an der Wertschöpfung in den Unternehmen.“³⁵⁴

Nach Ansicht des Bundeskanzlers sei die finanzielle Grundlage in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbreitern. Für die versicherungsfremden Leistungen hätte weiterhin der Staat aufzukommen³⁵⁵.

Diese neue Zielsetzung in der Rentenpolitik wurde in die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998 aufgenommen. Als langfristiges Ziel in der Alterssicherung wird dort ein bezahlbares Rentensystem genannt, das den Menschen im Alter einen angemessenen Lebensstandard sichern sollte³⁵⁶. Als strukturelle Änderung wird unter anderem Wert gelegt auf den Ausbau einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen und als Vorsorgemaßnahme für den demo-

³⁵³ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 42

³⁵⁴ Deutscher Bundestag, 1998: Stenographischer Bericht 3. Sitzung, Plenarprotokoll 14/3 vom 10.11.1998 - Regierungserklärung des Bundeskanzlers. S. 60, 48

³⁵⁵ Deutscher Bundestag, 1998: Stenographischer Bericht 3. Sitzung, Plenarprotokoll 14/3 vom 10.11.1998 – Regierungserklärung des Bundeskanzlers. S. 60

³⁵⁶ SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert – Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998.

http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf (Zugriff am 29.06.2012). S. 27

graphischen Wandel die Einführung eines ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorgesystems³⁵⁷.

5.1.3 Programmentwicklung

Wie im Bundestagswahlkampf 1998 versprochen und im Koalitionsvertrag umgesetzt, wurden mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte wesentliche, mit dem Rentenreformgesetz 1999 eingeführten Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgenommen. Der in die Rentenformel eingeführte demographische Faktor wurde für die Jahre 1999 und 2000 und die Änderungen bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden bis zum 31. 12. 2000 ausgesetzt^{358, 359}. Bereits durch diese befristete Aussetzung des Rentenreformgesetzes 1999 setzten sich die Regierung Schröder und der Arbeitsminister selbst unter einen inhaltlichen und zeitlichen Druck das Rentenrecht in der Weise zu reformieren, dass es den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen Stand halte und zugleich die Erwartungen der Wähler erfülle.

Das Sachgebiet Rentenreform war anfänglich auch Thema im Bündnis für Arbeit. Dort schlug der Arbeitsminister sein bereits zu Gewerkschaftszeiten favorisiertes Konzept eines Tariffonds vor. Zuerst war es nur dafür gedacht, die Kosten der Frühverrentung auszugleichen. Aber Riester sah das Modell auch passend für eine tariflich geregelte kapitalgedeckte Zusatzvorsorge. Die IG Metall war dem Vorschlag in Bezug auf die Finanzierung der Frühverrentung zwar nicht abgeneigt, sah ihn allerdings für eine Ausweitung zum Ausgleich einer Rentenminderung als nicht geeignet an³⁶⁰.

³⁵⁷ SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert – Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998.
http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf (Zugriff am 29.06.2012). S. 28

³⁵⁸ Deutscher Bundestag, 1998: Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 85: 3843-3852

³⁵⁹ Deutscher Bundestag, 1998: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, Bundestagsdrucksache 14/45 v. 17.11.1998. S. 2

³⁶⁰ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 128, 129, 134

Vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde im Juni 1999 ein erstes Eckpunkte-Papier für die Rentenreform vorgelegt, das im Wesentlichen folgende vier Punkte enthielt:

1. Aufbau einer obligatorischen, kapitalgedeckten Zusatzvorsorge;
2. Einführung einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, die aus der Ökosteuerreform finanziert werden sollte;
3. Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen;
4. Reform der Erwerbsminderungsrenten³⁶¹.

Es gab undichte Stellen im Ministerium, die das Papier an die Öffentlichkeit brachten. Dies hatte zur Folge, dass eine Lawine an Protesten ausgelöst wurde. Vor allem die bedarfsorientierte Mindestsicherung stieß beim VDR, der Union und den Arbeitgebern auf Widerstand. Sie sei zu teuer und untergrabe das Versicherungssystem³⁶². Der Vorschlag wurde auch aus den eigenen Reihen kritisiert. Ulla Schmidt lehnte eine verpflichtende Privatvorsorge ab. Sie war der Meinung, dass dies nicht durchsetzbar sei³⁶³. Aufgrund der öffentlichen Aufregung, des Drucks der Grünen und der mangelnden Begeisterung von Seiten der SPD-Fraktion musste Riester das Obligatorium zurücknehmen³⁶⁴. Riester ließ sich durch den missglückten Auftakt allerdings nicht entmutigen, sein Ziel weiter zu verfolgen, zumal er gezwungen war, ein neues Konzept zu erarbeiten. Im Februar 1999 wurde eine Koalitionsarbeitsgruppe eingesetzt, die zur Aufgabe hatte, Nachfolgeregelungen für die ausgesetzten Gesetzesbestandteile des Rentenreformgesetzes 1999 zu finden und die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen bezüglich der Rentenpolitik umzusetzen³⁶⁵. Außerdem lud der Minister acht Rentenexperten zu einer Professo-

³⁶¹ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 57

³⁶² Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 57, 58

³⁶³ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 141

³⁶⁴ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 141

³⁶⁵ Mitglieder der Arbeitsgruppe waren von Seiten der SPD deren sozialpolitische Sprecher Adi Ostertag, die Sozialpolitikerin Erika Lotz und Kurt Bodewig, die Familienpolitikerin Hildegard Wester und Carsten Schneider als Vertreter der Jugend, für die Grünen waren vertreten Thea Dücker und Kathrin Göring-Eckardt sowie die Familien- und Frauenpolitikerin Irmgard Schewe-Gerigk und der Jugendpolitiker Christian Simmert.

renrunde ein³⁶⁶. Der Beitrag beider Gremien zur Fortentwicklung des Reformprozesses war allerdings unbedeutend³⁶⁷. Die Gespräche in der Koalitionsarbeitsgruppe verliefen zwar sehr offen, aber wenig zielorientiert. Nach Aussage eines Vertreters des Ministeriums hatte die Gruppe hauptsächlich den Sinn, bei den SPD-Vertretern ein stärkeres Problembewusstsein zu entwickeln³⁶⁸. Verhandlungsführend waren weiterhin die Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, was auch daran lag, dass sie den Mitgliedern der SPD-Fraktion fachlich und strategisch überlegen waren. Dies war eine Folge des „Ausblutens“ der erfahrenen Rentenexperten in der SPD-Fraktion^{369, 370}.

Auch die Professorenrunde tagte im Jahr 1999 lediglich viermal, ohne einen nennenswerten Fortschritt im Reformprozess zu erzielen. Die von Nürnberger Befragten erklärten übereinstimmend, dass sie den Eindruck hatten, ihre beratende Tätigkeit würde von Riester überhaupt nicht erwünscht³⁷¹. Die wissenschaftliche Sichtweise war ihm ohnehin aus den vorliegenden Prognosen und Gutachten bekannt. Die Professoren mit ins Boot zu nehmen, ohne sie wirklich am Entscheidungsprozess zu beteiligen, hatte somit lediglich strategische Gründe³⁷².

In dieser frühen Phase des Reformprozesses wurden die Entscheidungen im sogenannten „Inner Circle“ – gefällt, bestehend aus dem Bundesarbeitsminister, dem beamteten Staatssekretär Achenbach und dem Büroleiter Anzinger. Man tauschte sich zwar mit den anderen Akteuren wie dem VDR, den Sozialpartnern und Sozialverbänden aus, be-

³⁶⁶ Das Gremium bestand aus acht Rentenexperten. Als einzige Frau war Barbara Riedmüller dabei und unter den männlichen Professoren waren Gerhard Bäcker, Richard Hauser, Hans-Jürgen Krupp, Frank Nullmeier, Bert Rürup, Winfried Schmähl und Gert Wagner vertreten.

³⁶⁷ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 58, 59

³⁶⁸ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 59

³⁶⁹ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 59

³⁷⁰ Die erfahrenen Rentenexperten der SPD bekamen nach der gewonnenen Bundestagswahl neue Aufgaben. Rudolf Dreßler wurde Stellvertretender Fraktionsvorsitzender mit dem Zuständigkeitsbereich Gesundheitspolitik, Ottmar Schreiner verlor an Bedeutung und die erfahrenen Sozialpolitiker Ulrike Mascher und Gerd Andres wurden Parlamentarische Staatssekretäre und standen damit in Loyalitätsverpflichtungen gegenüber ihrem Minister.

³⁷¹ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 60

³⁷² Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 60

teiligte diese allerdings genauso wenig am Entscheidungsprozess wie die Koalitionsarbeitsgruppe und die Professorenrunde³⁷³.

Im Juni 1999 wurde vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ein Eckpunktepapier als erstes Konzept vorgelegt, das sich die Bundesregierung am 23. Juni 1999 durch Kabinettsbeschluss zu Eigen machte. Wie zwischen den Koalitionsspitzen vereinbart, wurde auf die obligatorische Privatvorsorge verzichtet. Man einigte sich auf eine freiwillige, staatlich geförderte Zusatzvorsorge³⁷⁴.

Bis zum Ende des Jahres 1999 wurde im Reformprozess kein entscheidender Fortschritt erzielt, was auch mit wahltaktischen Gründen zusammenhing. In Brandenburg, Berlin, dem Saarland, Sachsen und Thüringen standen im September und Oktober 1999 Landtagswahlen an. Die Union ließ hierbei die Gelegenheit nicht aus, einen „Rentenwahlkampf“ zu führen und die beabsichtigten Rentenkürzungen der SPD sowie die geplante Rentenanpassung in Höhe der Inflationsrate polemisch zu kritisieren. Währenddessen bemühte sich die Koalitionsregierung, gesellschaftliche Partner für ihr Reformvorhaben zu finden³⁷⁵.

Im Dezember 1999 entschied sich die Regierungskoalition dazu, den Austausch mit der Opposition zu intensivieren und anhand von Konsensgesprächen zu formalisieren. Die von der SPD und den Grünen in den Landtagswahlen erlittene Serie von Wahlniederlagen war mit ein Grund für diese Entscheidung. Die SPD war nicht abgeneigt die Verantwortung für die negativen Auswirkungen der Reform mit der Opposition zu teilen. Man wollte damit an die alte Tradition zur Ministerzeit Blüm's anknüpfen und rentenpolitische Entscheidungen wieder im Konsens regeln³⁷⁶. Diese Strategie sollte außerdem die Kritiker aus den eigenen Reihen und des Koalitionspartners beschwichtigen. Um einen Konsens mit der Union zu finden war es verständlich, dass nicht alle eigenen Wünsche und Vorstellungen eingebracht und umgesetzt werden konnten. Die Unions-

³⁷³ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 60

³⁷⁴ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 61

³⁷⁵ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 61, 62

³⁷⁶ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 65, 68

führung konnte nach den gewonnenen Landtagswahlen den Gesprächen aus einem Gefühl der Stärke heraus zustimmen und zeigen, dass sie in der Lage sei Regierungsverantwortung zu übernehmen³⁷⁷. Sachliche Gründe, sich auf Gespräche einzulassen waren von Seiten der CDU/CSU, dass man in den wesentlichen Punkten der Reform übereinstimmte³⁷⁸.

Am 18. Dezember 1999 fand das erste von drei parteiübergreifenden Spitzentreffen zwischen den Partei- und Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien, der Union und der FDP statt³⁷⁹. Die PDS wurde auf Wunsch der CDU nicht eingeladen³⁸⁰. Die rentenpolitischen Vorstellungen der PDS wichen von denen der übrigen Parteien so stark ab, dass man sich nicht vorstellen konnte, mit ihr zusammen einen Kompromiss zu finden. Als gemeinsame Diskussionsgrundlage für die Gespräche diente das vom BMAS erarbeitete und von der Koalitionsarbeitsgruppe übernommene Eckpunktepapier vom Januar 2000³⁸¹. Die Union ging ohne ein neues Konzept in die Gespräche. Sie berief sich auf das Rentenreformgesetz 1999 und den darin enthaltenen demographischen Faktor. Von den Grünen wurden weitere Niveaukürzungen gefordert. Nach dem ersten Treffen wurde ein Eckpunktepapier beschlossen, in dem sowohl die Punkte zusammengetragen wurden über die man sich einig war, wie auch die strittigen³⁸². Die zweite und dritte Runde der Gespräche verliefen ergebnislos, da man sich über die zu verwendende Zahlengrundlage nicht einigen konnte. Dies war für die CDU der Grund, am vierten gemeinsamen Treffen nicht mehr teilzunehmen³⁸³. Ende Februar 2000 wurden die Ver-

³⁷⁷ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 69

³⁷⁸ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 68

³⁷⁹ Bei diesem ersten Treffen wurde vereinbart eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden. Die Arbeitsgruppe bestand aus jeweils fünf Vertretern von SPD und Union und zwei Vertretern der Grünen und der FDP.

³⁸⁰ Nürnberger; Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 68

³⁸¹ Wesentliche Inhalte des Eckpunktepapiers waren: Rückkehr zur Nettolohnanpassung ab dem Jahr 2002, Förderung der privaten Altersvorsorge, Einführung einer sogenannten Splittingrente als Alternative zur Hinterbliebenenrente, bessere Absicherung bei Kindererziehung, Einführung von Grundversicherungsleistungen (Nürnberger: 69,70).

³⁸² Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 69

³⁸³ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 66

handlungen außerdem durch den sich in der CDU zuspitzenden Spendenskandal³⁸⁴ erschwert. In der CDU kam es zu einem Führungswechsel. Angela Merkel wurde neue Fraktionsvorsitzende und Horst Seehofer zuständiger Sprecher für die Sozialpolitik. Die neue Strategie der CDU war es, immer neue Forderungen zu stellen³⁸⁵. Um die private Altersvorsorge für alle zu ermöglichen, forderte sie ein Förderpaket von insgesamt vierzehn Milliarden DM³⁸⁶. Nach der Sommerpause fand im September 2000 eine letztmalige Sitzung der Konsensgruppe statt. Ein Rentenkonsens war von Seiten der Union nicht gewollt³⁸⁷. Deshalb war sie auch nicht mehr bereit, an weiteren Gesprächen der Konsensrunde teilzunehmen³⁸⁸. Die FDP und die CSU versuchten aus der Schwäche der CDU zu profitieren³⁸⁹. Weder Riester, noch der Bundeskanzler waren in der Lage, einen offenen Dialog mit den anderen Parteien zu führen und dadurch eine Vertrauensbasis herzustellen. Für die CDU hätte eine solche Basis hergestellt werden können, wenn die SPD Bedauern geäußert hätte für den von ihr geführten „Rentenwahlkampf“. Aber dieses Entgegenkommen wurde von der SPD nicht gezeigt³⁹⁰.

Durch die Konsensgespräche, die vom Januar 2000 bis zum September 2000 andauerten kamen sich die zwei großen Volksparteien in den strittigen Punkten³⁹¹ aus den genannten Gründen nicht näher. Die Auseinandersetzungen wurden mit der Vorlage des Gesetzentwurfs der Koalitionsregierung in den Bundestag verlagert.

³⁸⁴ Bei der CDU wurde im Jahr 1999 aufgedeckt und von dem damaligen Parteivorsitzenden Helmut Kohl zugegeben, dass Spenden illegal angenommen und nicht ordnungsgemäß verbucht wurden. Von Kohl wurden die Namen der Spender nicht genannt.

³⁸⁵ Riester; Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 152, 153

³⁸⁶ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 66

³⁸⁷ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 72

³⁸⁸ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 67

³⁸⁹ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 73, 74

³⁹⁰ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S. 73, 74

³⁹¹ Strittig waren weiterhin die Ausgestaltung der privaten Altersvorsorge, die soziale Grundsicherung, das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Ausgleichsfaktor.

5.1.4 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Am 14.11.2000 legte die Bundesregierung ihren ersten Gesetzesentwurf vor³⁹². Als Herausforderungen, die in Zukunft von der gesetzlichen Rentenversicherung zu bewältigen sind, werden die rückläufigen Geburtenzahlen sowie die längere Lebenserwartung genannt³⁹³. Mit den folgenden vier strategischen Zielen sollen diese Probleme angegangen werden:

1. Reduzierung des gesetzlichen Rentenanspruchs;

Ein wesentliches Ziel der Reform ist die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs. Er soll bis zum Jahr 2020 nicht über 20% und bis zum Jahr 2030 nicht über 22% steigen. Gleichzeitig soll das Rentenniveau nicht unter 64% sinken. Dies will man durch die Einführung eines sogenannten Ausgleichsfaktors erreichen. Dieser soll das Rentenniveau erstmalig für den Rentenzugangsjahrgang 2011 um 0,3% mindern und stufenweise um 0,3 % für jeden weiteren Zugangsjahrgang erhöht werden, so dass bis zum Jahr 2030 eine Rentenminderung von insgesamt 6% erreicht wäre. Die Bestandsrentner sollen von dieser Kürzung nicht berührt werden. Zusätzlich zu dieser Kürzung über den Ausgleichsfaktor soll die Rentenanpassung modifiziert werden. Die neue Rentenanpassungsformel soll zu einer weiteren Rentenminderung führen und den Beitragssatzanstieg um ca. 1,5% dämpfen³⁹⁴.

2. Aufbau einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge;

Um die Kürzungen des gesetzlichen Rentenanspruchs auszugleichen und den Lebensstandard im Alter weiterhin zu sichern, soll eine staatlich geförderte private Altersvorsorge eingeführt werden. Im Gesetzentwurf vom 14.11.2000 heißt es hierzu:

„Mit dem breiten Aufbau zusätzlicher kapitalgedeckter Altersvorsorge wird die Alterssicherung auf eine umfassendere finanzielle Grundlage gestellt, die es ermöglicht, die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter zu gewährleisten.“

³⁹² Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 1-92

³⁹³ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 1

³⁹⁴ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 38, 39, 40

In dem Maße, wie die Möglichkeit besteht, zusätzliche Versorgungsleistungen im Alter aus kapitalgedeckten Systemen aufzubauen, können die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die absehbaren demographischen Wirkungen eingestellt werden. Um auch Arbeitnehmern mit niedrigen und mittleren Einkommen die Aufbringung der Aufwendungen für eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge zu ermöglichen, stellt ihnen der Staat über Zulagen und steuerliche Entlastungen eine effiziente Förderung für den Aufbau der privaten Altersvorsorge bereit.³⁹⁵

Zusätzlich zur privaten Altersvorsorge soll außerdem auch die betriebliche Altersvorsorge ausgebaut werden. Dies soll durch einen gesetzlichen Anspruch auf Entgeltumwandlung des Arbeitnehmers dem Arbeitgeber gegenüber, einer erleichterten Übertragbarkeit der Ansprüche bei einem Arbeitgeberwechsel, sowie einer kürzeren Verfallbarkeit des Anspruchs erreicht werden³⁹⁶.

3. Verbesserung der eigenständigen Rentenansprüche von Frauen;

Das Erwerbsleben von Frauen unterscheidet sich von dem der Männer in der Regel dadurch, dass sie aufgrund von Kindererziehungszeiten häufigere und längere Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiographie aufweisen und ihr Verdienst im Durchschnitt niedriger ist als der von Männern. Aus diesen Gründen fallen auch die Rentenansprüche von Frauen niedriger aus. Diese Nachteile sollen bei den Reformen Beachtung finden und durch spezielle Vergünstigungen ausgeglichen werden. Es wird aber auch erwünscht, dass Frauen nach Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wegen Zeiten der Kindererziehung schnellstmöglich wieder ins Erwerbsleben zurückkehren. Aus diesem Grund sollen Zeiten der Teilzeitbeschäftigung mit geringem Verdienst für die ersten zehn Jahre nach der Geburt eines Kindes auf den Durchschnittsverdienst aufgestockt werden, wenn eine Wartezeit von 25 Jahren erfüllt ist. Für Frauen, die wegen der Erziehung von zwei und mehr Kindern keine Beschäftigung mehr ausüben können, sollen die Entgeltpunkte ebenfalls angehoben werden³⁹⁷. Die Hinterbliebenenrente soll um 5% auf 55% der Altersrente gekürzt

³⁹⁵ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 38

³⁹⁶ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 40

³⁹⁷ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapi-

werden. Es wird auch hier eine Kinderkomponente eingeführt, die zu einer Erhöhung des Rentenanspruchs mit Zeiten der Kindererziehung führt. Ein kompletter Verzicht auf die Hinterbliebenenrente wird nach Ansicht der rot-grünen Regierung auch in Zukunft nicht möglich sein. Allerdings wird, um dem veränderten Partnerschaftsverständnis Rechnung zu tragen, die Möglichkeit eines sogenannten Rentensplittings eingeräumt. Es können hierbei die während der Ehezeit von beiden Ehepartnern erworbenen Rentenanwartschaften gleichmäßig aufgeteilt werden. Dies hat den Vorteil, dass es zu keiner Einkommensanrechnung im Hinterbliebenenfall kommt und die Rente auch bei einer späteren Wiederheirat weiterbezahlt wird³⁹⁸.

4. Vermeidung von verschämter bzw. verdeckter Altersarmut;

Die Ursache dafür, dass insbesondere ältere Menschen sich oft davor scheuen Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen, wenn ihre Einkünfte im Alter nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten wird neben der Unkenntnis oder der mangelnden Information hauptsächlich darin gesehen, dass sie einen späteren Rückgriff auf das Einkommen ihrer Kinder vermeiden wollen. Dieses als verschämte Altersarmut bezeichnete Phänomen soll durch einen erleichterten Zugang zu den Sozialhilfeleistungen versucht werden zu vermeiden³⁹⁹.

talgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 41

³⁹⁸ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 42

³⁹⁹ Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000. S. 38, 39

Tabelle 5: Wirkung des Altersvermögensgesetzes auf Beitragssatz und Rentenniveau in Prozent in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Entlastung (-) / Belastung (+)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 1. Geltendes Recht (ohne Demographiefaktor, einschließlich Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit) | | | | | | | | |
| Beitragssatz | 19,1 | 19,2 | 19,1 | 19,2 | 19,0 | 19,5 | 20,6 | 23,6 |
| Rentenniveau | 69,0 | 69,7 | 69,7 | 70,2 | 68,0 | 69,5 | 69,3 | 69,6 |
| 2. Gesamtwirkung der Reform | | | | | | | | |
| Beitragssatz | 19,1 | 19,0 | 18,8 | 18,9 | 18,7 | 18,5 | 19,6 | 21,8 |
| Beitragssatzwirkung | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -1,0 | -1,0 | -1,8 |
| Rentenniveau für Zugänge in 2020, 2030 | | | | | | | 67,2 | 64,4 |
| Rentenniveau Bestand/Zugänge bis 2011 | 69,0 | 70,0 | 69,3 | 70,6 | 68,3 | 69,0 | 69,3 | 68,6 |
| 3. Finanzwirkungen auf den Bund in Mrd. DM | | | | | | | | |
| beim allgemeinen Bundeszuschuss | 0,0 | -0,3 | -0,9 | -0,9 | -1,3 | -3,3 | -5,0 | -13,2 |
| bei den Beiträgen für Kindererziehungsst. | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -1,3 | -1,7 | -3,8 |
| nachrichtlich: | | | | | | | | |
| zusätzlicher Bundeszuschuss in Mrd. DM (nur Erhöhungsbetrag) | 8,1 | 13,3 | 18,6 | 19,2 | 19,9 | 23,7 | 32,9 | 43,7 |

Quelle: Bundestag Drucksache 14/4595 S. 3

Nicht explizit genannt, aber aus den obigen Zahlen ersichtlich ist, dass mit dem Gesetz auch beabsichtigt ist, die Ausgaben des Staates zu reduzieren. Bis zum Jahr 2030 soll erreicht werden, dass sich der Bundeszuschuss um 13,2 Mrd. DM verringert und das bei einer durch den demographischen Wandel vorausgesagten steigenden Zahl von Rentnern.

Die erste Lesung des Gesetzentwurfs fand am 16.11.2000 im Deutschen Bundestag statt⁴⁰⁰. Es wurde beschlossen, dass er dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur weiteren Beratung überwiesen wird. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Ausschuss wurden folgende Stellungnahmen abgegeben:

⁴⁰⁰ Deutscher Bundestag, 2000: Stenographischer Bericht 133. Sitzung, Plenarprotokoll 14/133 vom 16.11.2000. S. 12753A

- Position des Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)

Der VDR kritisierte die starke Betonung des Gesetzesvorhabens auf die Begrenzung der Ausgaben und der Sicherstellung der Beitragssatzstabilität⁴⁰¹. In der gesetzlichen Rentenversicherung müsse auch weiterhin ein klares Sicherungsziel definiert werden, welches oberhalb des Sozialhilfeniveaus liege und den Bürgern ein ausreichendes Einkommen im Alter sichere. Im Einzelnen wird der Ausgleichsfaktor als ungerecht empfunden, da er nicht für alle Rentner gelten solle, sondern lediglich für die Neuzugänge ab dem Jahr 2011. Dies sei verfassungsrechtlich bedenklich, denn es würde damit gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen⁴⁰². Die private Altersvorsorge sei mit einer Reihe von Risiken verbunden und könne das Leistungsspektrum, welches von der gesetzlichen Rentenversicherung gewährt wird nicht abdecken⁴⁰³. Auch fehle bei ihr die Dynamisierung der Leistungen, was bei einer steigenden Lebenserwartung von großer Bedeutung sei. Die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge wird begrüßt⁴⁰⁴. Ablehnend steht der VDR der Aufnahme von Grundsicherungselementen in die Rentenversicherung gegenüber. Dadurch würde das Sozialversicherungsprinzip untergraben. Der Bezug der Leistungen im Verhältnis zur Beitragszahlung ginge verloren. Dieser sei jedoch als Leistungsanreiz sehr wichtig und deshalb weiterhin aufrechtzuerhalten. Der VDR steht insgesamt gesehen einer Öffnung der Alterssicherung auf drei Säulen offen gegenüber.

⁴⁰¹ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11 bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1063, in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 103

⁴⁰² Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11 bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1063, in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 104, 106

⁴⁰³ In der gesetzlichen Rentenversicherung besteht neben dem Altersrentenanspruch auch ein Anspruch auf Absicherung bei Erwerbsminderung und der Hinterbliebenen. Es werden Leistungen zur Rehabilitation gewährt. Bei den Ansprüchen besteht ein sozialer Ausgleich, da auch Zeiten ohne Beitragsleistung wie beispielsweise Zeiten der Kindererziehung, Pflegezeiten, Schulzeiten oder Zeiten des Sozialleistungsbezugs rentensteigernd berücksichtigt werden.

⁴⁰⁴ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11 bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1063, in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 113, 114

Aber er besteht darauf, dass die bisherigen Prinzipien, auf denen das gesetzliche System basiert, auch weiterhin eingehalten werden. Die Institution der Gesetzlichen Rentenversicherung solle in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben⁴⁰⁵.

- Rolle der Gewerkschaften

Den Gewerkschaften kam bei der Riester-Rentenreform eine besondere Bedeutung zu. Zum einen, da der Arbeits- und Sozialminister selbst ein Gewerkschafter war. Er war zweiter Vorsitzender der IG Metall. Zum anderen, weil die Reform in eine Zeit fiel, in der sich die Gewerkschaften in der Krise befanden. Sie litten aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit unter Mitgliederschwund und gerieten durch die sogenannte Standortdebatte zunehmend unter Druck, die Verteilungsfrage neu zu definieren. Interne Meinungsverschiedenheiten über die zukünftige Ausrichtung der Sozialpolitik waren in dieser Umbruchphase nicht zu vermeiden⁴⁰⁶. Aus der Sicht von Walter Riester lehnten die Gewerkschaften die Reformmaßnahmen aufs Äußerste ab⁴⁰⁷. Die private Altersvorsorge belaste ausschließlich die Arbeitnehmer. Die Arbeitgeber werden nicht mit in die Pflicht genommen. Insbesondere die jüngere Generation würde benachteiligt, denn sie müsse, um im Jahr 2030 annähernd ein dem heutigen Standard entsprechendes Sicherungsniveau aufzubauen insgesamt 15% der Beitragszahlung aufbringen: 11% zur gesetzlichen Rentenversicherung und 4% zur privaten Altersvorsorge. Die Arbeitgeber seien lediglich mit 11% belastet. Ohne die Reformen läge die Belastung der Arbeitnehmer lediglich bei 12%⁴⁰⁸. Eine vehemente Kritikerin der Reformen war die stellvertretende DGB-Vorsitzende und sozialpolitische Sprecherin der Gewerkschaft, Ursula Engelen-Kefer. Sie lehnte den Wandel zur kapitalgedeckten Altersvorsorge strikt ab. Hierin sah sie einen „schleichenden Systemwechsel“, der zu Lasten der gesetzlichen Ren-

⁴⁰⁵ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11 bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1063, in Ausschussdrucksache 14/1080. S.115

⁴⁰⁶ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 75

⁴⁰⁷ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 144, 134

⁴⁰⁸ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 15

tenversicherung eingeleitet würde⁴⁰⁹. Von der IG Metall wird der Wechsel zur Kapitalfinanzierung stark kritisiert. Sie ist der Meinung, dass das Umlageverfahren auch trotz des demographischen Wandels in der Lage sei, eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten. Hierzu trage die Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung bei. Die private Vorsorge könne die in der gesetzlichen Rentenversicherung entstehende Versorgungslücke nicht schließen. Insbesondere die von Altersarmut bedrohten Bevölkerungskreise seien trotz staatlicher Förderung nicht in der Lage, sich privat abzusichern⁴¹⁰. Die Gewerkschaft ist, wie der VDR, der Auffassung, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung ein ausreichendes Sicherungsniveau erhalten bleiben müsse. Die Einführung des Ausgleichsfaktors wird ebenfalls abgelehnt, da er die Rentner ungleich behandeln würde⁴¹¹. Die private Altersvorsorge würde die bereits bestehenden Einkommensunterschiede für Frauen verschärfen. Sie müssten aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung höhere Beiträge bezahlen und wären damit zusätzlich zu den Einschnitten in der gesetzlichen Rentenversicherung belastet. Der Ausbau der betrieblichen Altersversorgung wird befürwortet. Allerdings sollen hierbei auch die Arbeitgeber in die Finanzierung mit einbezogen werden. Die betriebliche Altersvorsorge solle nicht freiwillig sondern obligatorisch sein, um eine spätere Altersarmut zu verhindern⁴¹².

- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)

Vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft wurde der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge begrüßt. Mit dieser sei man in der Lage, die demographische Entwicklung zu meistern, was ausschließlich mit dem Umlagesystem nicht möglich wäre. Der förderberechtigte Personenkreis sollte nach Meinung des

⁴⁰⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999: DGB gegen Systemwechsel bei der Rente. Engelen-Kefer: Kein langfristiger Kapitalstock für Rente mit 60. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.2.1999 Nr.35: 17.

⁴¹⁰ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 17

⁴¹¹ Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1092 in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 145

⁴¹² Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1092 in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 148

GDV ausgeweitet und die Absicherung der Hinterbliebenen und Erwerbsgeminderten mit einbezogen werden. Auch sollten die Verfahrensregeln vereinfacht werden. Das komplizierte Antragsverfahren schreckte die Bürger davor ab, von der kapitalgedeckten Vorsorge Gebrauch zu machen. Die Aufteilung der Abschluss- und Vertriebskosten auf zehn Jahre wird von der Versicherungswirtschaft abgelehnt, genauso wie die Einführung von Unisex-Tarifen. Die geringeren Leistungen für Frauen relativieren sich wieder, wenn man deren längere Rentenbezugszeit mit berücksichtigt. Die Gesetzesänderungen zur betrieblichen Altersvorsorge und die Einführung von Grundsicherungsleistungen werden vom GDV befürwortet⁴¹³. Dem damaligen Präsidenten des GDV gingen die Reformen nicht weit genug. Er konnte sich eine Kapitaldeckung in Höhe von 50% vorstellen. Auf die Frage, ob die Bundesbürger genügend Geld für eine zusätzliche Altersvorsorge haben, antwortete er:

„Der Anteil der Menschen, die das können, ist außerordentlich groß. Vielleicht müssen sie auf Konsum verzichten. Dann fällt halt der Driturlaub weg. Das ist fast ein Tabuthema. Aber man muss das sagen dürfen. Es bleibt ein kleinerer Teil der Bevölkerung, dem Sparen tatsächlich Probleme macht. Für die schafft der Staat völlig zu Recht eine sehr großzügige Unterstützung. Der Eigenanteil der Anleger bleibt überschaubar.“⁴¹⁴

- Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)

Die Arbeitgeberseite, vertreten durch die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, stand den Reformmaßnahmen positiv gegenüber. Die Arbeitgeber sind der Meinung, dass das Problem des demographischen Wandels nicht durch Beitragssatzerhöhungen gelöst werden kann. Dies würde zur Erhöhung der Lohnkosten führen, was sich negativ auf den Produktionsstandort Deutschland auswirken würde. Aus diesem Grund wird der Ausbau und die Förderung der privaten Altersvorsorge begrüßt. Der Staat solle in Zukunft nur noch eine Basissicherung garantieren, die sich auf das „unbe-

⁴¹³ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des BT-Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1070. S. 3, 12, 15

⁴¹⁴ Michaels, Bernd, 2001: „20 Millionen Menschen erreichen“ GDV-Präsident Bernd Michaels über die Riester-Rente. Wirtschafts Woche Nr. 32: 96. S. 96

dingt Notwendige und Erforderliche“ beschränkt⁴¹⁵. Der Beitragssatz müsse auf Dauer unter 20% liegen, auch bis zum Jahr 2030⁴¹⁶. Die Einführung des Ausgleichsfaktors wurde abgelehnt, da er nach Meinung der BDA eine zu geringe Wirkung entfalten würde. In der gesetzlichen Rentenversicherung bestünde über die geplanten Maßnahmen hinaus noch mehr Einsparpotential. Beispielsweise bei der Hinterbliebenenversorgung oder einer Anhebung der Regelaltersgrenzen⁴¹⁷. Die zusätzliche private Altersvorsorge sowie der Ausbau der betrieblichen Rentenversicherung, welche prinzipiell befürwortet wird, dürfe jedoch nicht zu einer zusätzlichen Kostenbelastung der Arbeitgeber führen⁴¹⁸. Aus Arbeitgebersicht wird keine Veranlassung dafür gesehen, ein zusätzliches Instrument der Grundsicherung einzuführen. Die Sozialhilfeleistungen sind deren Ansicht nach ausreichend. Die private Vorsorge zusammen mit den Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung würden auch in Zukunft ausreichen, um Altersarmut zu vermeiden⁴¹⁹.

⁴¹⁵ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1090 in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 196

⁴¹⁶ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 13

⁴¹⁷ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 13

⁴¹⁸ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1090 in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 201, 202

⁴¹⁹ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1090 in Ausschussdrucksache 14/1080. S. 206

- Sozialverbände

Von den Sozialverbänden wird der Gesetzentwurf abgelehnt, denn er führt deren Meinung nach dazu, dass viele Rentnerinnen und Rentner zu Sozialhilfeempfängern würden⁴²⁰.

- Wissenschaft

Seitens der Wissenschaft wird das Gesetzesvorhaben unterschiedlich bewertet. Für Rürup ist die Reform, insbesondere die beabsichtigte Beitragssatzbegrenzung, aus beschäftigungs- und wachstumspolitischer Sicht unumgänglich. Schmähl hingegen sieht in den beabsichtigten Regelungen keinen Sinn:

„Als Folge des Paradigmenwechsels sei damit zu rechnen, dass ein beträchtlicher Teil von Versicherten bei einer Senkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung, wie es von der Regierung angestrebt werde, nur eine Rente erhalten würde, die unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegen oder sich kaum davon unterscheiden würde. Damit werde aber die Legitimationsbasis eines Pflichtsicherungssystems unterhöhlt. Die Bereitschaft zur Beitragszahlung an ein solches Pflichtsystem und damit dessen Akzeptanz würden kaum noch aufrechtzuerhalten sein. Damit würde der Weg in Richtung auf eine im Zweifel stark umverteilende, auf Armutsvermeidung ausgerichtete Mindestsicherung beschritten, die letztlich durch Steuern oder steuerähnliche Abgaben zu finanzieren wäre.“⁴²¹

Der Ausgleichsfaktor wird von Seiten der Wissenschaft generell kritisiert. Rürup ist für eine Reduzierung, Schmähl sieht ihn als ein willkürliches Instrument, das sich zur Manipulation eigne⁴²².

- Sozialbeirat

Der Sozialbeirat stand dem Reformvorhaben positiv gegenüber⁴²³. Er teilte die Bedenken einer steigenden Gefahr der Altersarmut nicht. Im Gegenteil, durch die zusätzliche private Altersvorsorge könne sich der Status quo des Einzelnen gegenüber einem reinen

⁴²⁰ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S.19

⁴²¹ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 19

⁴²² Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 18, 19

⁴²³ Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001. S. 19

Umlagesystem sogar nachhaltig bessern⁴²⁴. Der Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wurde daher befürwortet. Es wurde vermutet, dass sich die Privatvorsorge aufgrund der beachtlichen Förderung weit verbreiten würde. In der Anhebung der Altersgrenzen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der Ausweitung des Altersvorsorgesatzes wird weiteres Reformpotential gesehen⁴²⁵.

Tabelle 6: Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

| | Einführung des Ausgl. faktors | Förderung der Privaten Vorsorge | Förderung der Betriebl. Altersvorsorge | Einf. v. Grundversicherungsleistungen | Altersarmut thematisiert |
|----------------|--------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------|
| GDV | — | begrüßt | begrüßt | begrüßt | nein |
| Gewerkschaften | abgel. | kritisch | begrüßt | | ja |
| VDR | abgel. | richtig | begrüßt | nicht in der ges.RV | ja |
| BDA | abgel. | begrüßt | begrüßt | abgel. | nein |
| Wissenschaft | mehrheitl. kritisch, ablehnend | untersch. Auffassungen | | | ja |
| Sozialverbände | abgel. | als Ergänzung der ges. RV | begrüßt | Untersch. Auffassungen | ja |

Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus der Tabelle hervorgeht, wurde der Ausgleichsfaktor einhellig abgelehnt. Daher hat man sich in den Ausschussberatungen dazu entschlossen, diesen zu streichen und stattdessen den Vorschlag des VDR anzunehmen und die Rentenanpassungsformel zu modifizieren. Dadurch konnten zwar die berechneten Einsparungen beim Bundeszuschuss und der Beitragssatzsenkung nicht aufrecht erhalten werden, aber dies wurde in

⁴²⁴ Deutscher Bundestag, 2001: Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform – Unterrichtung durch die Bundesregierung Bundestagsdrucksache 14/5394 v. 13.02.2001. S. 8, 13

⁴²⁵ Deutscher Bundestag, 2001: Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5394 v. 13.02.2001. S. 21

Kauf genommen⁴²⁶. Weiterhin wurde vom Ausschuss beschlossen, dass die Regelungen zur Verhinderung der verschämten Altersarmut nicht in das Bundessozialhilfegesetz integriert werden, sondern hierfür ein eigenständiges Gesetz geschaffen werden soll⁴²⁷. Die Integration der Grundsicherung in die gesetzliche Rentenversicherung wurde vom VDR abgelehnt. Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung wurde mit der Einführung von Pensionsfonds ein weiterer Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge aufgenommen. Pensionsfonds sind zwar mit einem höheren Risiko verbunden, aber es kann auch ein höherer Gewinn erzielt werden. Neu aufgenommen werden soll die Möglichkeit, dass bei Betriebsrenten auch die Möglichkeit besteht, die Beitragszahlung zu garantieren und nicht nur die Leistungsgewährung⁴²⁸. Im Bereich der privaten Altersvorsorge soll ein Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz eingeführt werden und zur Zertifizierung eine neue Behörde geschaffen werden, die beim Bundesamt für das Versicherungswesen einzugliedern ist⁴²⁹.

5.1.5 Zweite und dritte Lesung im Bundestag

Nachdem die Regierungskoalition mit der Union keinen Konsens erzielen konnte und im Bundesrat keine Mehrheit vorhanden war behalf man sich damit, das Gesetz in einen vom Bundesrat zustimmungspflichtigen und einen nicht zustimmungspflichtigen Teil aufzuteilen. Das Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) beinhaltete die Regelungen bezüglich der Rentenanpassungsformel, der Änderungen zur Hinterbliebenenrente und der Möglichkeit des Rentensplittings⁴³⁰. Dieser Teil war nicht durch den Bundesrat zustimmungspflichtig⁴³¹. In das Altersvermögensgesetz (AVmG) ordnete man die Förderung der privaten Altersvorsorge ein, die Änderungen bezüglich der betrieblichen

⁴²⁶ Der Beitragssatz sollte nach der Änderung im Jahr 2030 22,0% betragen. Mit dem Ausgleichsfaktor wäre er bei berechneten 21,8% gelegen. Der Bundeszuschuss würde nicht um 13,2 Mrd. DM, sondern lediglich um kalkulierte 12,1 Mrd. DM entlastet.

⁴²⁷ Deutscher Bundestag, 2001: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 14/5146 v. 24.01.2001. S. 4, 6

⁴²⁸ Deutscher Bundestag, 2001: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 14/5146 v. 24.01.2001. S. 4

⁴²⁹ Deutscher Bundestag, 2001: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 14/5146 v. 24.01.2001. S. 4

⁴³⁰ Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AvmEG) vom 21.3.2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 13: 403-418.

⁴³¹ Bundesrat, 2001: Stenografischer Bericht 759. Sitzung, Plenarprotokoll 759 v. 16.2.2001: 15C

Altersversorgung sowie die Regelungen zur sogenannten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit⁴³².

Riester hatte nach eigenen Angaben mehrfach versucht, auf die Opposition zuzugehen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Aber er wurde von dieser immer wieder enttäuscht⁴³³. In diesem Verhalten sah er eine Taktik der „Blockade, Verschleppung und Störung, nur keine konstruktive Mitarbeit“⁴³⁴. Katrin Göring-Eckardt fasst das Verhalten der Union wie folgt zusammen:

„Sie haben in dem ganzen Prozess nicht mit inhaltlichen Änderungen agiert, sondern Sie haben Forderungen gestellt, und wenn diese Forderungen erfüllt gewesen sind, dann haben Sie gesagt: April, April! Wir haben es doch nicht so gemeint!“⁴³⁵

Die Folge war, dass die Konsensgespräche, die sich über ein Jahr lang hinzogen ergebnislos blieben, obwohl inhaltlich zwischen der Union und den Vorschlägen der Regierung keine allzu großen Differenzen bestanden⁴³⁶. Die Auseinandersetzungen gipfelten in einem Plakat der CDU/CSU, auf dem Bundeskanzler Gerhard Schröder als Rentenlügner dargestellt wurde. Dies führte zur Empörung auf Seiten der SPD. Angela Merkel, die damalige Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU entschuldigte sich hierfür im Deutschen Bundestag mit den folgenden Worten:

„Der Stil unseres Plakates zur Rente hat ganz offenkundig die Empfindungen vieler Menschen verletzt. Wir wollen niemanden, auch nicht den Bundeskanzler, kriminalisieren; aber in der Wirkung ist es dennoch passiert. Deshalb, meine Damen und Herren, sage ich an dieser Stelle ausdrücklich und ohne jeden Schnörkel: Dass es so verstanden werden konnte, bedaure ich. Aber ich sage ein Zweites genauso ausdrücklich. Ich habe die Erwartung an Sie, Herr Bundeskanzler, dass Sie ein klares Wort dazu zu sagen, dass es falsch war, wie Sie und Ihre Bundesregierung mit dem Inhalt, mit der Rentenreform, seit 1998 umgegangen sind. Dabei geht es mir nicht darum, dass Sie uns als CDU im Jahre 1998 als „unanständig“ diffamiert haben. Mir geht es um die Menschen in diesem

⁴³² Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 31: 1310-1343.

⁴³³ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 146, 147, 153

⁴³⁴ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14430

⁴³⁵ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14425

⁴³⁶ Beide befürworten den Ausbau der privaten Altersvorsorge, das Sicherungsziel der Beitragsstabilität, die Vermeidung von verschämter Altersarmut sowie die Förderung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen.

Lande, die mit einer Änderung nach der anderen, mit einem Wortbruch nach dem anderen seit 1998 leben mussten. Deshalb kann und will ich es Ihnen nicht ersparen: Sie wollen heute nach zweijährigem Hickhack Ihre Rentenreform durchpeitschen, eine Reform, die diesen Namen nicht verdient. Deshalb werden CDU und CSU diesem Gesetz nicht zustimmen.⁴³⁷

Auch von der FDP wurde in der Debatte geäußert, dass sie den Gesetzentwurf ablehnen werde, obwohl sie sich an den Konsensgesprächen sehr konstruktiv und positiv beteiligt hatte. Den Kernelementen des Reformvorhabens stimmte die FDP zu. Auch sie stand für mehr private Altersvorsorge und einen Ausbau der betrieblichen Säule. Das Konzept der Regierung war ihr allerdings nicht ausgereift genug. Von Frau Schwätzer wurden folgende Bedenken geäußert:

„Es ist nicht der Durchbruch, weil erstens viele Menschen dieses Instrument der Altersvorsorge nicht in Anspruch nehmen werden, da es zu kompliziert ist, und weil zweitens gerade die Bedürftigsten – die Alleinerziehenden und die Arbeitslosen – durch den von Ihnen geforderten Eigenbeitrag überhaupt nicht in der Lage sein werden, dieses Instrument in Anspruch zu nehmen.“⁴³⁸

Die bisherige Ausgestaltung wird ihrer Meinung nach weder der jüngeren Generation noch den Frauen gerecht. Von der FDP wird außerdem eine verbesserte Berücksichtigung des Immobilienvermögens gefordert⁴³⁹.

Die PDS war die einzige Partei, von der der Übergang zu mehr privater Altersvorsorge strikt abgelehnt wurde. Sie sah hierin den Verlust des Sozialen in der Rentenversicherung und einen Abschied vom Sozialstaat⁴⁴⁰. Insbesondere die Frauen werden ihrer Meinung nach hiervon betroffen sein. Was diesen bei der gesetzlichen Rente für die Kindererziehung dazugegeben wird, wird durch die Senkung des Rentenniveaus und die erforderliche private Altersvorsorge, die für Frauen teurer ist, wieder kompensiert. Sie argumentierten, dass das Gesetzesvorhaben die Altersarmut insbesondere für Frauen, Arbeitslose und Geringverdienende zur Folge hat. Deren Rentenanwartschaften werden

⁴³⁷ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14407

⁴³⁸ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14415

⁴³⁹ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14415, 14416

⁴⁴⁰ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14416

sich durch die Leistungskürzungen drastisch verschlechtern und existenzbedrohende Situationen zur Folge haben⁴⁴¹.

Von den Grünen wurde das Konzept mitgetragen. Allerdings hätten sie sich gewünscht, dass das Wohneigentum stärker in die Förderung mit aufgenommen wird⁴⁴².

Für den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Walter Riester selbst war seine Reform „die größte Sozialreform, die in der Nachkriegszeit gemacht worden ist“⁴⁴³. Er plädierte:

„Wir stellen neben die Sozialversicherungsrente eine kapitalgedeckte Vorsorge und ergänzen damit das eine System durch ein anderes. Wir verbessern die Stärken und bauen die Schwächen ab. So notwendig und schmerzlich es in der Vergangenheit war, darauf hinweisen zu müssen, dass die Sozialversicherungsrente allein den Lebensstandard nicht sichert – es ist dazu häufig sehr viel Unsinniges gesagt worden -, können wir heute sagen: Wer sich beteiligt und mitmacht, wird im Alter hinsichtlich seiner Gesamtversorgung deutlich besser stehen. Das wollen und das werden wir erreichen.“⁴⁴⁴

In Dritter Beratung wurde über die Gesetzesvorlage abgestimmt. Der Gesetzentwurf wurde vom Deutschen Bundestag mit 319 Ja-Stimmen und 258 Nein-Stimmen angenommen⁴⁴⁵.

Bei den Debatten im Deutschen Bundestag wurde das Problem der Altersarmut erkannt und auch angesprochen⁴⁴⁶. Mit der Einführung der Grundsicherungsleistungen ging es allerdings hauptsächlich um die Vermeidung der sogenannten verschämten Altersarmut. Doch waren die Gruppen, die das Thema ansprachen zu schwach, um Einfluss auszuüben bzw. etwas zu verändern.

⁴⁴¹ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14427

⁴⁴² Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14434

⁴⁴³ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14429

⁴⁴⁴ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14428

⁴⁴⁵ Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001. S. 14444

⁴⁴⁶ In der zweiten und dritten Beratung im Bundestag fiel das Wort Altersarmut fünf mal, verschämte Altersarmut wurde neun mal erwähnt und Rentenarmut einmal.

5.1.6 Bundesrat

Die Koalitionsregierung hatte nach der Niederlage bei mehreren Landtagswahlen keine Mehrheit mehr im Bundesrat. Das vom Bundesrat nicht zustimmungspflichtige AVmEG konnte diesen ohne Einspruch passieren, so dass es am 26. März 2001 im Bundesgesetzblatt verkündet werden konnte⁴⁴⁷. Anders verhielt es sich beim AVmG. Diesem Gesetzesvorhaben wurde seitens des Bundesrates die Zustimmung verweigert⁴⁴⁸. Die Bundesregierung reagierte hierauf mit der Einberufung des Vermittlungsausschusses⁴⁴⁹. In diesem wurden von der Union weitere Forderungen gestellt. Beispielsweise sollte der steuerliche Sonderausgabenabzug für die private Altersvorsorge auf 4.200,- DM jährlich begrenzt werden und nicht entsprechend der Lohnentwicklung steigen. Mit dem hiermit eingesparten Geld sollten höhere Zulagen für Geringverdiener und kinderreiche Familien gewährt werden. Die rot-grüne Koalition kam den Forderungen der Union weitgehend entgegen. Allerdings erkannte sie nach Meinung Riesters letztendlich, dass sie die Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr aufhalten konnte. In den Ländern Berlin, Brandenburg und Bremen regierten große Koalitionen, die einen Unsicherheitsfaktor für die Union bedeuteten. Auch drängte die Wirtschaft verstärkt auf einen Abschluss. Die Unionsvorsitzende Angela Merkel überließ die Entscheidung der Zustimmung den Bundesländern. Berlins Regierender Bürgermeister Eberhard Diepgen stimmte zu, da ihm zugesagt wurde, dass die Zulagenstelle für private Altersvorsorge in Berlin angesiedelt werde und damit 1000 neue Stellen in der Stadt geschaffen würden. Außerdem wurde ihm von Riester zugesichert, dass es keine Verwaltungsreform in der Rentenversicherung geben wird, die die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zerschlagen würde und damit 40.000 Arbeitsplätze in der Stadt wegfallen würden⁴⁵⁰. Bei der Abstimmung am 11. Mai 2001 im Bundesrat stimmten die SPD regierten Länder sowie das von SPD und PDS regierte Mecklenburg Vorpommern für das Gesetz. Bremen enthielt sich der Stimmen, so dass mit 38 Stimmen dafür, 28 Stimmen dagegen und drei Enthaltungen das Gesetzesvorhaben den Bundesrat passieren konnte⁴⁵¹.

⁴⁴⁷ Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) vom 21. 03.2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 13:403-418.

⁴⁴⁸ Bundesrat, 2001: Stenografischer Bericht 759. Sitzung, Plenarprotokoll 759 v. 16.2.2001: 15D.

⁴⁴⁹ Deutscher Bundestag, 2001: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5367 v. 19.02.2001. S.1

⁴⁵⁰ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 168, 169

⁴⁵¹ Bundesrat, 2001: Stenografischer Bericht 763. Sitzung, Plenarprotokoll 763 v. 11. Mai 2001. S. 232A

5.1.7 Gesetzesverkündung

Das Altersvermögensgesetz wurde am 29. Juni 2001 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat zum 01.01.2002 in Kraft⁴⁵². Sowohl die obligatorische private Altersvorsorge, als auch die Grundsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung waren zentrale Ausgangsziele der Reform, welche zum Schutz vor Altersarmut beigetragen hätten. Sie wurden beide im Laufe des Reformprozesses aufgrund öffentlichen Druckes und durch die Einwände der Interessenvertretungen aufgegeben. Der VDR nahm wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung. Er verhinderte die Einbeziehung der Grundsicherung in das System der gesetzlichen Rentenversicherung, war aus verfassungsrechtlichen Gründen gegen eine obligatorische private Altersvorsorge und war federführend für die Ausgestaltung des Rentenartfaktors. Von Gewerkschaftsseite wurde noch erreicht, dass das gesicherte Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung von 64% auf 67% erhöht wurde. Der als Paradigmenwechsel bezeichnete Einstieg in die private Altersvorsorge und damit die Aufgabe des Prinzips der paritätischen Beitragszahlung wurde von der Gewerkschaft nicht verhindert. Bei den Änderungen bezüglich der Betriebsrenten setzte sie durch, dass auch tarifvertragliche Regelungen hierzu möglich sind. Seitens der Arbeitgeber und der Versicherungswirtschaft wurde erreicht, dass auch Pensionsfonds mit in die staatliche Förderung einbezogen wurden. Von den Ländern, insbesondere von Rheinland-Pfalz wurde bei den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss erreicht, dass auch Wohneigentum bei der Riesterförderung mit berücksichtigt wird.

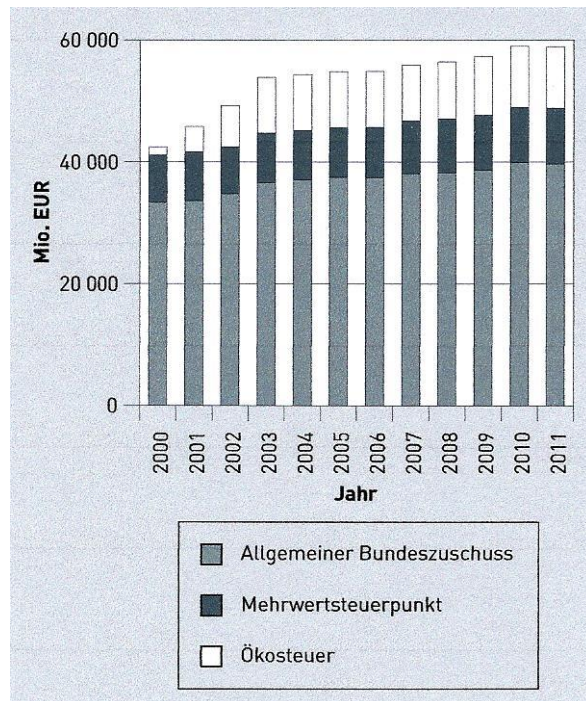
5.1.8 Evaluation

Die Betrachtung beschränkt sich auf die wesentlichen Ziele, die mit den Reformen verbunden waren. Es wird die Entwicklung der Ausgaben in Form des Bundeszuschusses, die Beitragssatzstabilität sowie die Effizienz der „Riester-Rente“ betrachtet.

⁴⁵² Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 31: 1310-1343.

5.1.9 Entwicklung der Bundeszuschüsse

Abbildung 10: Entwicklung der Bundeszuschüsse in den Jahren 2000 bis 2011
- in Mio. Euro-



Quelle: Genzke, Jürgen, RV aktuell 4/ 2012, S. 116

Wie das Schaubild zeigt, hat sich der Bundeszuschuss seit dem Jahr 2010 bei knapp 60 Mrd. Euro eingependelt. Der allgemeine Bundeszuschuss ging aufgrund der gesunkenen Löhne sogar von rund 39,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf ca. 39,6 Mrd. Euro im Jahr 2011 zurück⁴⁵³. Das Ziel der Reform die Staatsausgaben zu stabilisieren ist somit bisher erfüllt worden. Sicherlich kann keine kausale Verbindung zwischen der Entwicklung des Bundeszuschusses und der Auswirkungen der Riester-Rentenreform vorgenommen werden, denn es haben auf diesen noch weitere Faktoren Einfluss, aber es kann trotzdem festgestellt werden, dass sich dieser bisher entsprechend der durch die Reformen vorgenommenen Zielsetzung entwickelte.

⁴⁵³ Genzke, Jürgen, 2012: Die aktuelle Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung. RV aktuell - Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung 4/2012: 114-122. S. 116

Abbildung 11: Entwicklung der Beitragssätze in der allgemeinen Rentenversicherung



Quelle: Deutsche Rentenversicherung, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/Allgemeines/Grosse Tabellen/kennzahlen_finanzen_vermoegeen/1_kennzahlen_rechengroessen/05_entwicklung_b_eitragssaetze.html (Zugriff am 22.07.2013)

Wie die Grafik zeigt hat sich auch der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung stabilisiert. Nach einem Anstieg von 19,1% auf 19,5% im Jahr 2003 und einem erneuten Anstieg auf 19,9% im Jahr 2007 konnte er im Jahr 2012 auf 19,6% und im Jahr 2013 sogar auf 18,9% gesenkt werden. Auch bezüglich der Beitragssatzstabilität ist somit das Ziel der Reform erreicht worden.

5.1.10 Entwicklung der privat geförderten Altersvorsorge (Riesterrente)

Die Zahl der Abschlüsse von Riester-Rentenverträgen blieb im ersten Jahr nach der Einführung weit hinter den Erwartungen zurück. Es waren zum Ende des Jahres 2002 etwa 3,5 Millionen Verträge abgeschlossen. Gerechnet hatte man mit ca. 8 bis 10 Millionen Vertragsabschlüssen. Bereits zu Beginn war erkennbar, dass das neue Rentensparen unter der Gruppe der Geringverdiener wenig verbreitet war⁴⁵⁴. Als Gründe hierfür wurden die Komplexität der Regelungen, zu wenig Informationen, Unsicherheiten auf dem

⁴⁵⁴ Dünn, Sylvia, Fasshauer, Stephan, 2003: Ein Jahr Riesterrente – eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung Heft 1-2-Januar/Februar 2003: 1-12. S. 6

Kapitalmarkt und in der wirtschaftlichen Entwicklung sowie fehlende Markttransparenz genannt⁴⁵⁵. Von Seiten der Wissenschaft wurde die Riester-Rente von Beginn an massiv kritisiert⁴⁵⁶. Insbesondere die unzureichende Zielgenauigkeit der Förderung, die zu Mitnahmeeffekten bei den Besserverdienenden führt und die eigentliche Zielgruppe, die Geringverdiener, nicht erreicht⁴⁵⁷. Die Politik reagierte auf die Kritik und führte mit dem Alterseinkünftegesetz im Jahr 2005 erhebliche Vereinfachungen durch⁴⁵⁸. Weitere Änderungen erfolgten im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge vom 10.12.2007, mit welchem die Kinderzulage für ab dem 1.1.2008 geborene Kinder auf 300,00 Euro erhöht wurde⁴⁵⁹. Schließlich wurde mit Einführung des Wohn-Riesters versucht, das Produkt attraktiver und flexibler zu gestalten⁴⁶⁰.

⁴⁵⁵ Dünn, Sylvia, Fasshauer, Stephan, 2003: Ein Jahr Riesterrente – eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung Heft 1-2-Januar/Februar 2003: 1-12. S. 8-11

⁴⁵⁶ Schmähl, Winfried, 2003: Wem nutzt die Rentenreform? Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge. Die Angestelltenversicherung - Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 7/03: 349-363.

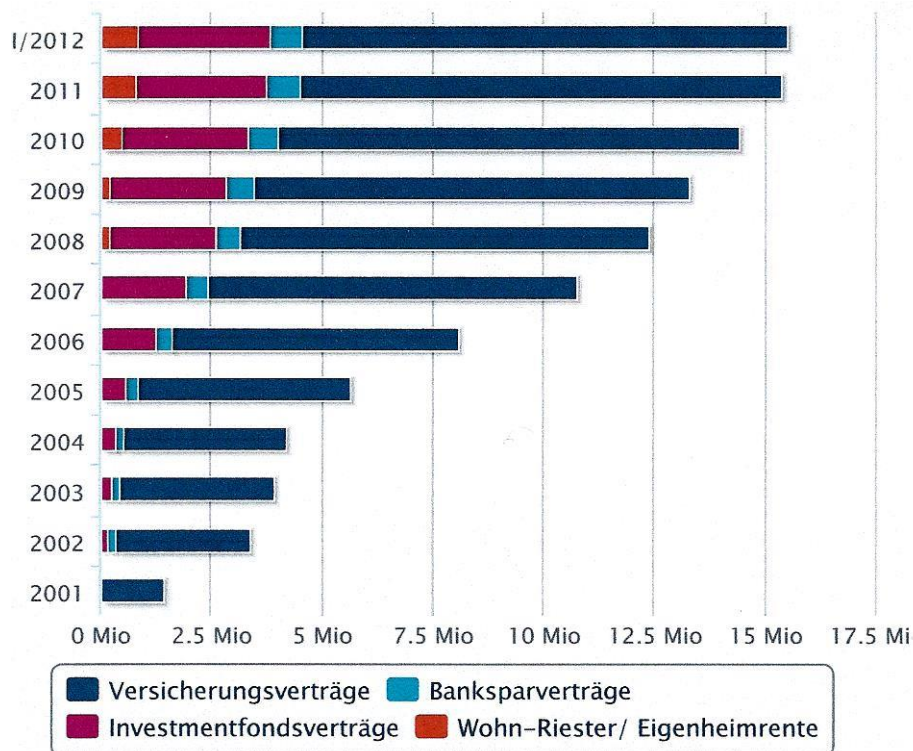
⁴⁵⁷ Himmelreicher, Ralf, K., Viebrok, Holger, 2003: Die „Riester-Rente“ und einige Folgen für Alterseinkünfte. Befunde einer Simulationsstudie auf der Grundlage typischer Erwerbs- und Familienbiographien. ZeS-Arbeitspapier 4/2003. Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 29,34,35

⁴⁵⁸ Es wurde insbesondere die Anzahl der Zertifizierungskriterien reduziert, mit dem sogenannten Dauerzulagenantrag muss die Zulage nicht mehr jährlich beantragt werden, der Sockelförderbetrag wurde einheitlich auf 60 Euro festgelegt und es können bis zu 30% der Sparsumme zu Beginn der Auszahlungsphase entnommen werden. Ab dem 1.1.2006 wurden für Männer und Frauen gleichhohe Prämien, sogenannte Unisex-Tarife eingeführt.

⁴⁵⁹ Deutscher Bundestag, 2007: Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch v. 10.12.2007, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63. S. 2838

⁴⁶⁰ Mit dem „Eigenheimrentengesetz“ vom 29.07.2008 wurde § 1a AltZertG neu eingeführt. Darin ist geregelt, dass nun auch Wohnungsbau-Darlehen unter das Alterszertifizierungsgesetz fallen und förderfähig sind.

Abbildung 12: Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Zahl der Riesterverträge)
Stand: 23.03.2012



Quelle: Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
(Riester-Rente weiter im Trend) vom 26.03.2013

http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/Riestervertraege-I-Quartal-2012-05-23.html?cms_searchArchive=0&cms_submit=Senden&cms_dateafter=tt.mm.jjjj&cms_sortString=score_&cms_searchIssued=0&cms_datebefore=tt.mm.jjjj&cms_templateQueryString=Riester (Zugriff am 28.07.2013)

Aus dem Schaubild zu sehen ist, dass die Zahl der „Riesterverträge“ kontinuierlich anstieg. Nach dem zögerlichen Start stiegen im Jahr 2003 die Abschlüsse um 16,4% im Vergleich zum Vorjahr⁴⁶¹. Auch nach den gesetzlichen Anpassungen im Jahr 2005⁴⁶² stiegen die Neuabschlüsse wieder an. Ab dem Jahr 2008 gehen allerdings die Zuwächse zurück. Bis März 2012 hatten knapp 15,5 Millionen Bürger einen „Riestervertrag“ abgeschlossen⁴⁶³. Vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird die Verkündung

⁴⁶¹ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 4

⁴⁶² Durch das Alterseinkünftegesetz vom 5.7.2004 erfolgten mehrere Änderungen der Zertifizierungskriterien. Es wurde der „Unisex“-Tarif eingeführt, die Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten darf nur noch auf fünf Jahre erfolgen, 30 Prozent des angesparten Kapitals dürfen zu Beginn der Auszahlungsphase förderunschädlich entnommen werden um nur einige wesentliche Änderungen zu nennen.

⁴⁶³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Riester-Rente weiter im Trend. Pressemitteilungen. http://www.bmas.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Pressemitteilungen_Suche_Formular.html?resourceId=43880&input_=31846&pageLocale=de&templateQueryString=Riester&themen.GROUP=1&dateafter=tt.mm.jjjj&datebefore=tt.mm.jjjj&sortString=score_&sortString.GROUP=1&searchArchive=0&searchArchive.HASH=315a2986a61405fcd6e4&se

der Zahl der Neuabschlüsse stets als Erfolgsmeldung gepriesen. Es wird betont, dass das „Riester sparen“ von der Bevölkerung angenommen werde und sich die staatlichen Investitionen mit den Zulagen und der Steuervergünstigung lohnten⁴⁶⁴. Allerdings ist die alleinige Betrachtung der Zahl der absoluten Zuwächse wenig aussagekräftig. Die tatsächlichen „Riesterparer“ sind mit dem Nachfragepotential ins Verhältnis zu setzen. Nach aktuellen Schätzungen sind zwischen 37 und 42 Millionen Personen förderberechtigt⁴⁶⁵. Somit sind es gerade zwischen 35% und 40%, die die Förderung in Anspruch nehmen. Aber auch dieser Vergleich ist wenig aussagekräftig, denn von Bedeutung ist außerdem, ob und in welcher Höhe in die Verträge eingezahlt wird. Ruht ein Vertrag, so wird durch ihn keine zusätzliche Altersvorsorge aufgebaut, daher ist es von Bedeutung zu wissen, wieviele „Riesterverträge“ ruhen. Dieser Frage gingen Maik Wels und Christian Rieckhoff nach. Sie untersuchten in ihrer Studie in welchem Maße die Förderungen ausgeschöpft wurden und ob eine kontinuierliche Einzahlung in die Verträge erfolgte⁴⁶⁶. Als Ergebnis stellten sie fest, dass eine durchgängige Beitragszahlung lediglich bei 60 Prozent der Verträge vorlag. Zum einen wurden die Förderungen nicht komplett ausgeschöpft und zum anderen erfolgte keine durchgängige Beitragszahlung. Bei einer genaueren Betrachtung wurde festgestellt, dass zwar bei der untersten Einkommensgruppe (0 bis 10.000 Euro) die Zulagenausschöpfung mit 90% am höchsten lag, diese Gruppe allerdings mit 46,8% die höchste Aussetzerquote vorzuweisen hatte⁴⁶⁷. Nicht nur bei der unteren Einkommensgruppe sind die Aussetzerquoten hoch, sondern auch bei den jüngeren und älteren Geburtsjahrgängen⁴⁶⁸. Die Gründe für dieses Ergebnis konnten nicht ermittelt werden. Wels und Rieckhoff vermuten, dass die unteren Einkommensgruppen weniger Möglichkeiten haben kontinuierlich vorzusorgen oder aber hierin keine Not-

archIssued=0&searchIssued.HASH=4e252bc4e61407be90e4&submit=Senden (Zugriff am 27.07.2013)

⁴⁶⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Riester-Rente weiter im Trend. Pressemitteilungen. http://www.bmas.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Pressemitteilungen_Suche_Formular.html?resourceId=43880&input_=31846&pageLocale=de&templateQueryString=Riester&themen.GROUP=1&dateafter=tt.mm.jjjj&datebefore=tt.mm.jjjj&sortString=-score_&sortString.GROUP=1&searchArchive=0&searchArchive.HASH=315a2986a61405fcd6e4&searchIssued=0&searchIssued.HASH=4e252bc4e61407be90e4&submit=Senden (Zugriff am 27.07.2013)

⁴⁶⁵ Fasshauer, Stephan, Toutaoui, Nora, 2009: Die Anzahl des förderberechtigten Personenkreises der Riester-Rente-eine Annäherung. Deutsche Rentenversicherung 6/2009: 478-486. S. 480

⁴⁶⁶ In einer Längsschnittanalyse wurden die Beitragsjahre 2002 bis 2008 ausgewertet.

⁴⁶⁷ Wels, Maik, Rieckhoff, Christian, 2012: Wer kommt, wer geht, wer bleibt? RVaktuell, Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung 10/2012: 284-296. S.287, 291

⁴⁶⁸ Wels, Maik, Rieckhoff, Christian, 2012: Wer kommt, wer geht, wer bleibt? RVaktuell, Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung 10/2012: 284-296. S. 291

wendigkeit sehen. Es besteht daher ein erhöhter Beratungsbedarf um sicherzustellen, dass der Zulagenanspruch voll ausgeschöpft wird und es zu keinen Unterbrechungen in der Beitragszahlung kommt⁴⁶⁹.

Von entscheidender Bedeutung ist außerdem die Frage, ob das Riester-Sparen in der derzeitigen Höhe von 4% des Bruttoverdienstes überhaupt ausreichend ist, um damit die in der gesetzlichen Rentenversicherung entstandene Rentenlücke zu schließen. Damit haben sich bereits im Jahr 2004 Barbara Riedmüller und Michaela Willert beschäftigt. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass gerade für Geringverdiener das Riester-Sparen in der gesetzlich geforderten Höhe entschieden zu gering ist⁴⁷⁰. Axel Börsch-Supan und Martin Gasche stellen hierzu aktuelle Berechnungen unter Berücksichtigung der Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise an. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Sparsumme von 4% nicht ausreicht, um für die gesamte Zeit des Rentenbezugs die Rentenlücke zu schließen⁴⁷¹. Zum Zeitpunkt des Rentenbeginns ist dies noch möglich, aber je länger die Zeit des Rentenbezugs dauert, desto geringer wird die Schließung der Lücke. Entscheidende Faktoren zur ausreichenden Versorgung sind hierbei die Verzinsung der Riester-Rente, die Kosten, die Dauer der Ansparzeit sowie der Dynamisierungsfaktor. Erst wenn eine Ansparzeit von 25 bis 30 Jahren mit der Einzahlung von 4% des Einkommens vorliegt, kann in der Zeit des Rentenbeginns zwischen 2030 und 2040 die Rentenlücke geschlossen werden⁴⁷². Dieses Ergebnis zeigt, dass eine lückenlose Beitragszahlung zwingend erforderlich ist, diese aber dennoch keine Garantie für eine ausreichende Vorsorge für die gesamte Dauer des Rentenbezugs darstellt.

Johannes Geyer untersuchte, wie sich die „Riester-Sparer“ sozio-ökonomisch zusammensetzen. Ob die private Altersvorsorge so wie sie derzeit existiert tatsächlich hilft

⁴⁶⁹ Wels, Maik, Rieckhoff, Christian, 2012: Wer kommt, wer geht, wer bleibt? RVaktuell, Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung 10/2012: 284-296. S. 295, 296

⁴⁷⁰ Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2007: The German pension system and social inclusion. S. 139-167 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), Private Pensions versus Social Inclusion? – Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe, Cheltenham: Edward Elgar. S. 151

⁴⁷¹ Börsch-Supan, Axel, Gasche, Martin, 2010: Kann die Riester-Rente die Rentenlücke in der gesetzlichen Rente schließen? Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) Universität Mannheim. S. 15

⁴⁷² Börsch-Supan, Axel, Gasche, Martin, 2010: Kann die Riester-Rente die Rentenlücke in der gesetzlichen Rente schließen? Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) Universität Mannheim. S. 34

gegen Altersarmut vorzubeugen, hängt wesentlich davon ab, dass auch die am meisten gefährdeten Gruppen von ihr Gebrauch machen. Deshalb schaut Geyer genauer nach, welche Personen und Haushalte sich hinter den „Riester-Sparern“ verbergen. Als Datengrundlage verwendet er das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)⁴⁷³. Er analysiert die Struktur der Riester-Sparer in der Zeit von 2004 bis 2010⁴⁷⁴. Er unterscheidet nach dem Bildungsabschluss, dem verfügbaren Haushaltseinkommen, dem Geschlecht und der Anzahl der Kinder.

Tabelle 7: Anteil der Riester-Sparer nach der Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens in Prozent

| | Westdeutschland | | Ostdeutschland | | Deutschland insgesamt | |
|------------|-----------------|------|----------------|------|-----------------------|------|
| | 2004 | 2010 | 2004 | 2010 | 2004 | 2010 |
| 1. Quintil | 5,7 | 22,9 | 12,8 | 20,0 | 7,5 | 22,1 |
| 2. Quintil | 7,1 | 25,1 | 9,1 | 36,2 | 7,5 | 27,2 |
| 3. Quintil | 8,4 | 30,2 | 13,4 | 30,3 | 9,3 | 30,2 |
| 4. Quintil | 10,2 | 30,7 | 12,4 | 32,5 | 10,7 | 31,0 |
| 5. Quintil | 10,4 | 34,3 | 14,3 | 32,2 | 11,3 | 33,9 |

1 Mit der modifizierten OECD-Skala äquivalenzgewichtet. Die Quintile wurden auf Basis der gesamten Bevölkerung, nicht nur der Förderberechtigten, gebildet.

Quelle: Geyer, Johannes, 2011: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? S. 19 (Berechnungen des DIW Berlin, SOEP V27)

Aus dem Schaubild ist ersichtlich, dass die Einkommensbezieher des 1. Quintils, was das niedrigste Haushaltseinkommen beinhaltet, am wenigsten Riester-Sparer sind. Mit 22,1% hat nicht einmal jeder vierte in der untersten Einkommensgruppe einen Riester-Vertrag. Nicht nur der Bildungsabschluss korreliert stark mit der Anzahl von Riester-Verträgen, sondern auch die Tatsache Migrationshintergrund. Personen mit Migrationshintergrund haben seltener einen Riester-Vertrag. Die Anzahl der Kinder wirkt sich positiv auf die Zahl der Verträge aus. Je mehr Kinder, desto höher ist die Anzahl an Riester-Sparern. Auch Frauen sparen mehr mit Riester als Männer. Die Gründe für diese Ergebnisse wurden von Geyer nicht analysiert. Er vermutet, dass Personen mit geringerer Bildung auch weniger finanzielles Wissen haben und es bei den Migranten die sprachlichen Barrieren sind, die das Informationsdefizit verursachen. Bei den unteren

⁴⁷³ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die jährlich seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland durchgeführt wird.

⁴⁷⁴ Geyer, Johannes, 2011: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW Wochenbericht Nr. 45.2011. S. 17

Einkommensgruppen kann es außerdem daran liegen, dass sich für sie das private Sparen nicht lohnt, um damit über das Niveau der Grundsicherung zu kommen, und sie daher keinen Anreiz haben zu „riestern“. Dass es mehr Frauen sind die Riester-Sparen und die Zahl der Kinder die Wahrscheinlichkeit erhöht verwundert nicht, da dies über die Kinderzulage politisch beabsichtigt wurde und dieser Effekt in der Praxis durch die Anreizwirkung eingetreten ist. Interessant zu sehen wäre außerdem die Verbindung zwischen der Zahl der Kinder und dem Haushaltseinkommen. Aber diese Verknüpfung wurde von Geyer nicht vorgenommen.

Wolfram Lamping und Markus Tepe beziehen in ihrer Betrachtung zum Riester-Sparen subjektive Aspekte mit ein. Sie sind der Auffassung, dass Vorsorgeentscheidungen nicht nur rein rational gefällt werden, sondern auch Aspekte der Unsicherheit und des Vertrauens in die gesetzliche Rentenversicherung mit einfließen. Die Entscheidung zum Riester-Sparen erfolgt ihrer Meinung nach in einem Zusammenspiel des Könnens und Wollens zur Altersvorsorge. Die Einsicht allein, dass privat für das Alter vorgesorgt werden muss reicht nicht aus, wenn die finanziellen Mittel hierfür nicht vorhanden sind. In einer Regressionsanalyse setzten sie die Variablen Alter und Einkommen den subjektiven Aspekten der Erwartungshaltung gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung und der Einschätzung der Arbeitsplatzsicherheit in Beziehung. Die Untersuchung ergab, dass zwar auch subjektive Aspekte eine Rolle spielen, aber das vorhandene Einkommen von entscheidender Bedeutung für die Sparentscheidung ist. Wenn die Einkünfte zu gering sind, dann kann trotz guter Information und des Bewusstseins, dass gespart werden sollte, nicht für das Alter vorgesorgt werden⁴⁷⁵. Bei denjenigen, die ein ausreichendes Einkommen haben, steht die Riester-Vorsorge in einem komplementären Verhältnis zu anderen Formen der Altersvorsorge. Daraus ist zu schließen, dass es bei den höheren Einkommen beim Riester-Sparen zu Mitnahmeeffekten kommt⁴⁷⁶.

Hagen und Kleinlein legen in ihrem Beitrag „Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern“ den Fokus auf die Zertifizierungskriterien sowie die aufsichts- und versicherungs-

⁴⁷⁵ Lamping, Wolfram, Tepe, Markus, 2009: Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. Zeitschrift für Sozialreform 55 (2009), Heft 4: 409-430. S. 425, 426

⁴⁷⁶ Lamping, Wolfram, Tepe, Markus, 2009: Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. Zeitschrift für Sozialreform 55 (2009), Heft 4: 409-430. S. 425

cherungsrechtlichen Regelungen. Sie beschreiben, wie sich diese in den vergangenen zehn Jahren (zwischen 2001 und 2011) veränderten und welche Auswirkungen diese Änderungen für die Sparer bewirken. Ihr Beitrag stützt sich weitgehend auf die Ergebnisse der Studie von Kleinlein, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde⁴⁷⁷. Hagen und Kleinlein kommen zu dem Ergebnis, dass sich „Riester“ in der jetzt bestehenden Form nicht mehr lohnt. Man könnte mittlerweile sein Geld auch in den Sparstrumpf stecken⁴⁷⁸. Damit erzielte man dieselbe Rendite. Die Änderungen wirken sich zum Vorteil der Versicherer und zum Nachteil der Sparer aus. Die Autoren sehen die Gründe für die Verschlechterung der Produkte in der veränderten Produktkalkulation, dem niedrigeren Garantiezins und den der Kalkulationen zugrunde liegenden Sterbetafeln⁴⁷⁹. Im Rahmen der Einführung der Unisextarife im Jahr 2005 wurde von den Versicherern für die Kalkulationen das Langlebkeitsrisiko der Frauen zugrunde gelegt und kein Durchschnittswert der Lebenserwartung von Männern und Frauen ermittelt. Dies hat zur Folge, dass sich die Prämien für Männer erhöhten und die der Frauen gleich blieben bzw. sich nur geringfügig verringerten⁴⁸⁰. Welche Sterbetafeln für die Berechnung zugrunde gelegt werden ist von großer Bedeutung für die Rentabilität der Produkte. Die Anbieter kalkulieren mit sehr hohen Lebenserwartungen, was zur Folge hat, dass Sterblichkeitsüberschüsse entstehen, von denen die Versicherer nunmehr 25% einbehalten dürfen anstatt lediglich 10%, wie es in der Anfangsphase der Fall war⁴⁸¹. Die sinkenden Zinsen auf dem Finanzmarkt sind ein weiterer Grund, weshalb die Riester-Produkte unrentabler wurden. Der Garantiezins betrug im Jahr 2001 noch 3,25%. Jetzt hat er sich fast um die Hälfte verringert und liegt bei nur noch 1,75%⁴⁸². Außer der Verzinsung und der Kalkulation der Sterblichkeit wirkt sich auch die Überschussverteilung auf die Rentabilität der Produkte aus. Bei Einführung der Riesterrente war bestimmt worden, dass 90% der Überschüsse an die Versicherten zurückfließen. Dies gilt

⁴⁷⁷ Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre „Riester-Rente“ - Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

⁴⁷⁸ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 13

⁴⁷⁹ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 13

⁴⁸⁰ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 6

⁴⁸¹ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S.7, 10

⁴⁸² Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S.7

jetzt nur noch für die Zinsüberschüsse, welche seit der Finanzmarktkrise an Bedeutung verloren. Von den Kostenüberschüssen dürfen die Versicherer mittlerweile maximal 50% einbehalten anstatt nur 10%⁴⁸³. Sie fallen allerdings nicht so stark ins Gewicht. Am bedeutendsten sind die Risiko- und Sterblichkeitsgewinne, von denen die Versicherer nun ebenfalls einen höheren Anteil einbehalten dürfen.

Die als Schutzmaßnahme bestehende Regelung des Kapitalerhalts zu Beginn der Auszahlungsphase macht es dem Verbraucher schwer, den Anbieter nach einer längeren Laufzeit seines Vertrags zu wechseln. Eine auf Sicherheit basierende Vorschrift bewirkt geringe Flexibilität und hat zur Folge, dass auch schlechte Anbieter am Markt bleiben, da es für die Versicherten mit finanziellen Verlusten verbunden ist, nach einer längeren Vertragslaufzeit den Anbieter zu wechseln⁴⁸⁴.

Diese Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen zeigen, dass den Versicherern im Laufe der Zeit mehr Freiheiten eingeräumt wurden. Es bestehen keine gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Produktqualität. Die den Kalkulationen zugrunde zu legenden Sterbetafeln dürfen selbst bestimmt werden. Es bestehen keine Bestimmungen darüber, welcher Garantiezins zu gewähren ist. Die Überschussbeteiligung wurde zu Gunsten der Versicherer ausgeweitet. Bei Verletzungen der Informationspflicht sind die Sanktionen schwach, wenn sie denn überhaupt angewandt werden, was bisher nicht der Fall war.

5.1.11 Entwicklung der Betrieblichen Altersvorsorge

Auch die zweite Säule der Altersvorsorge hat durch die Riester-Rentenreform an Bedeutung gewonnen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde von der TNS-Infratest Sozialforschung analysiert, wie sich in der Zeit von 2001 bis 2011 die Verbreitung der Betriebsrenten entwickelte⁴⁸⁵.

⁴⁸³ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 9, 10

⁴⁸⁴ Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14. S. 6

⁴⁸⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012: Forschungsbericht 429 - Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) – Endbericht – München. S. 7

Die Zahl der Betriebe mit Altersvorsorgeangeboten hat sich von Dezember 2001 bis Dezember 2011 um 19% von 31% auf 50% erhöht. Die Zunahme unterscheidet sich allerdings nach der Größe der Betriebe. Es sind insbesondere kleine Betriebe mit bis zu vier Mitarbeitern, die bis zum Dezember 2011 lediglich zu 35% Betriebsrenten anbieten⁴⁸⁶. Bei der Finanzierung der Systeme ist ein Trend dahingehend zu erkennen, dass sich die Betriebe aus der Beitragszahlung immer mehr zurückziehen. Während im Dezember 2001 von 54% der Betriebe die Renten ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert wurden, waren es im Dezember 2011 nur noch 31%. Es fand ein Rückgang von 23% statt. Die Finanzierung der Betriebsrente ausschließlich durch die Arbeitnehmer ist im selben Zeitraum um sieben Prozent von 26% auf 33% gestiegen⁴⁸⁷. Auch bei der Leistungsgewährung vollzieht sich ein Wandel weg von der Leistungszusage hin zu einer Beitragsgarantie. Mehr als 85% der seit 2001 eingeführten Betriebsrentensysteme garantieren lediglich eine Beitragszahlung und keine Leistungszusage⁴⁸⁸. Die Deutsche Bank Research sieht als Grund für diesen Rückzug der Betriebe sowohl von der Beitragszahlung als auch der Leistungsgewährung in der durch die Reformen eingeführten Rechtsanspruch der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung. Vorher beruhte das Betriebsrentensystem auf Freiwilligkeit. Mit dem Rechtsanspruch wurde wesentlich in die Freiheit des Systems eingegriffen, was zur Folge hat, dass sich die Arbeitgeber immer mehr aus der Verantwortung ziehen⁴⁸⁹.

Entscheidend ist nicht nur die Entwicklung des Angebots der Arbeitgeber, sondern auch inwieweit die Arbeitnehmer die Entgeltumwandlung in Anspruch nehmen. In der Zeit von Dezember 1991 bis Dezember 2011 ist der Anteil der Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft von 38% auf 50% gestiegen. Obwohl der Zuwachs bei den Frauen höher war, liegt deren Anteil mit 46% unter dem der

⁴⁸⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012: Forschungsbericht 429 - Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) – Endbericht – München. S. 9, 30

⁴⁸⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012: Forschungsbericht 429 - Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) – Endbericht – München. S. 46

⁴⁸⁸ Bräuninger, Dieter, 2010: Betriebliche Altersversorgung: Raum für weitere Expansion. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 487. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000259333/Betriebliche+Altersversorgung%3A+Raum+f%C3%BCr+weitere+Expansion.PDF (Zugriff am 24.07.2013) S. 3

⁴⁸⁹ Bräuninger, Dieter, 2010: Betriebliche Altersversorgung: Raum für weitere Expansion. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 487. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-

Männer, die sich mit 51% an der betrieblichen Altersversorgung beteiligten⁴⁹⁰. Mitarbeiter in großen Betrieben haben häufiger eine Betriebsrente als Mitarbeiter in kleinen Unternehmen^{491, 492}. Dies verwundert nicht, denn in Betriebsstätten mit eins bis vier Mitarbeitern besteht auch das geringste Angebot an betrieblicher Altersversorgung⁴⁹³. Dass der Anteil der Frauen bei den Betriebsrenten geringer ist verwundert ebenfalls nicht, wenn man betrachtet, wie die Verteilung in Bezug auf den Wirtschaftszweig aussieht. Im Kredit und Versicherungswesen liegt der Anteil der Beschäftigten mit einer Betriebsrente bei 84 %, gefolgt vom verarbeitenden Gewerbe und der Branche Bergbau/Steine/Energie mit 63% bzw. 61%. Die Mitarbeiter im Dienstleistungsgewerbe⁴⁹⁴ und insbesondere im Gaststättengewerbe besitzen mit 23% und 26% am seltensten eine Betriebsrente⁴⁹⁵. Entscheidend ist bei den Betriebsrenten auch, wie bereits bei der Riesenrente angesprochen, dass in die Renten laufend eingezahlt wird und sie nicht stillgelegt sind. Dies wurde von Martin Schulz untersucht. Er unternahm eine Vollerhebung und wertete anhand der Geschäftsberichte die Entwicklung der Stilllegung bei den Pensionskassen in der Zeit von 2002 bis 2009 aus. Die Untersuchung ergab, dass bei den Männern ab dem Jahr 2004 der Anteil kontinuierlich anstieg und im Jahr 2009 bei über 22% lag. Bei den Frauen lag der Anteil über dem der Männer und stieg ebenfalls an. Im Jahr 2009 waren bei den Frauen 28% der Verträge beitragsfrei gestellt. Schulz stellt außerdem fest, dass entgegen den Anfangsjahren seit der Einführung der Entgeltumwandlung kein Wachstum mehr bei den Betriebsrenten erfolgt. Die Zahlen stagnieren. Sogar im Jahr 2008, wo zu erwarten gewesen wäre, dass eine Erhöhung eintritt, nachdem die Sozialversicherungsfreiheit über das Jahr 2008 hinaus verlängert wurde. Diese Tatsache, dass die Zahl der Neuabschlüsse von Betriebsrenten nicht zunimmt und immer mehr Verträge beitragsfrei gestellt werden, ist eine neue Erkenntnis und für Martin

PROD/PROD000000000259333/Betriebliche+Altersversorgung%3A+Raum+f%C3%BCr+weitere+Expansion.PDF (Zugriff am 24.07.2013) S. 4

⁴⁹⁰ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 9, 11

⁴⁹¹ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 33

⁴⁹² In Unternehmen mit bis zu vier Mitarbeitern besitzen 27% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine Betriebsrente und in großen Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitern sind es 84%.

⁴⁹³ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 35

⁴⁹⁴ Zum Dienstleistungsgewerbe zählen unter anderem Zeitarbeitsfirmen, Wach- und Reinigungsdienste, Frisöre und Callcenter.

⁴⁹⁵ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 41, 42

Schulz bedenklich⁴⁹⁶. Auch von TNS-Infratest wurden in der aktuellsten Erhebung Untersuchungen zu ruhenden Verträgen unternommen. Bei den Pensionskassen waren es im Dezember 2011 26% der Versicherten deren Betriebsrenten ruhten. Der Anteil der Frauen lag mit 31% über dem der Männer mit 23%⁴⁹⁷. Bei den Pensionsfonds waren es mit 22% etwas weniger ruhende Betriebsrenten⁴⁹⁸.

5.1.12 Zusammenfassung

Diese Zusammenfassung bezieht sich ausschließlich auf den Reformprozess und dessen Wirkungen. Die Ergebnisse aus der Theorieprüfung sind gemeinsam mit den Ergebnissen des Reformprozesses in Großbritannien unter Punkt sechs dargestellt.

Wie die Evaluation zeigt, ist die Reform aus Sicht der Vermeidung von Altersarmut gescheitert. Im Gegenteil: wie in der Ausgangshypothese vermutet und durch die Evaluation bestätigt trägt sie zum vermehrten Entstehen von Altersarmut bei. Die Ärmsten werden die Verlierer dieser Reform sein. Die private Altersvorsorge ist aus zweierlei Gründen für die unteren Einkommensbezieher nicht in der Lage, die Kürzungen in der gesetzlichen Rente auszugleichen. Zum einen ist es Personen mit geringem Einkommen finanziell nicht oder nur schwer möglich privat vorzusorgen. Zum anderen besteht hierzu kein Anreiz, wenn vorauszusehen ist, dass man im Alter in die Grundsicherung fallen wird und hierauf die private Altersvorsorge angerechnet werden wird. Für die Ärmsten hat, wie von Schmähl betont, die gesetzliche Rentenversicherung ihre Legitimationsgrundlage verloren⁴⁹⁹. Hierauf gibt die Reform keine Antwort. Das garantierte Sicherungsniveau in Höhe von 67% ist realitätsfern, da es von einem Eckrentner ausgeht, der 45 Jahren lang einen Verdienst in Höhe des Durchschnittsverdiensts erzielte. Auch vom Sozialbeirat wird diese Annahme kritisiert⁵⁰⁰. Bei der Reform stand die Beitragssatzstabilität und die langfristige Reduzierung des Bundeszuschusses im Vordergrund. Diese Ziele wurden bisher erfüllt. Die inhaltliche Debatte des Reformprozesses war aus-

⁴⁹⁶ Schulz, Martin, F., 2012: Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. Berlin: Freie Universität. S. 176 - 183

⁴⁹⁷ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 67

⁴⁹⁸ TNS Infratest Sozialforschung, 2008: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001 – 2007 Endbericht, München. S. 80

⁴⁹⁹ Schmähl, Winfried, 2011: Warum ein Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ notwendig ist. ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2011. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 17

schließlich auf die Lösung der finanziellen Probleme in der gesetzlichen Rentenversicherung, der Beitragssatzstabilität aufgrund der zu hohen Lohnnebenkosten und der Herausforderung des zu erwartenden demographischen Wandels bestimmt. Darüber hinaus wurde keine generelle Grundlagendebatte geführt. Fragen, ob das Versicherungsprinzip in der bestehenden Form und die starke Zentrierung auf die Erwerbsarbeit angesichts der sich wandelnden Arbeitswelt und der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses noch zeitgemäß seien, wurden nicht diskutiert. Das System in seiner bestehenden Form wurde nicht in Frage gestellt und auch nicht die bestehende Form der Umverteilung. Debatten wie beispielsweise zu einer Umwandlung der Rentenversicherung in ein universalistisches System der Erwerbstätigen und eine Staatsbürgerversicherung, wie von Nullmeier und Rüb diskutiert, wurden nicht geführt⁵⁰¹.

Die Rahmenbedingungen und die Ausgangssituation der Reform waren für eine sachliche Diskussion nicht von Vorteil. Wie bereits erwähnt, litt Deutschland Ende der 1990er Jahre unter einer hohen Arbeitslosigkeit, die Staatsverschuldung war so hoch wie nie zuvor und die Finanzlage in der Rentenversicherung war ebenfalls angespannt, so dass eine Beitragssatzerhöhung anstand. Aus diesen Gründen bestand Handlungsdruck und damit dringender Handlungsbedarf. Hinzu kam das Vorgehen von Seiten der SPD. Entgegen früherer Abmachungen mit dem Thema Rente keinen Wahlkampf zu führen, wurden die Rentenkürzungen von der SPD im Bundestagswahlkampf 1998 kritisiert und versprochen, diese rückgängig zu machen⁵⁰². Durch das Aussetzen der Vorgängerregelungen setzte sich die Regierung unter zeitlichen Druck Neuregelungen zu schaffen, die sich inhaltlich von den Vorschlägen der Vorgängerregierung unterscheiden sollten. Die CDU war aufgrund der Verwerfung ihres Konzepts und der verlorenen Wahlen wenig konsensbereit.

⁵⁰⁰ Deutscher Bundestag, 2001: Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5394 v. 13.02.2001. S. 15

⁵⁰¹ Nullmeier, Frank, Rüb, Friedbert, W., 1993: Die Transformation der Sozialpolitik - Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag. S. 432

⁵⁰² Nullmeier, Frank, 2011: Kapitel 5. Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik. S. 141–168 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand. S. 144

Von Gerhard Schröder war es sicherlich eine strategische Entscheidung, die Stellen neu zu besetzen und den „alten Renten Männern“ neue Aufgaben zu übertragen. Auch die Entscheidung, den Gewerkschaftler Walter Riester als Bundesminister für Soziales einzusetzen, war bewusst gewählt. Riester war kein Rentenexperte, aber seine Reformvorstellungen stimmten mit denen von Gerhard Schröder überein. Beide favorisierten ein System, das auf mehreren Säulen basiert und sie waren für die Stärkung der privaten Altersvorsorge. Man holte sich mit dem Gewerkschaftsmann gleichzeitig die Kritiker mit ins Boot. Anfänglich gelang dies nicht. Aber am Schluss knickte die Gewerkschaft ein und stimmte nach weiteren Zugeständnissen der Reform zu. Schröder verfolgte einen wirtschaftsliberalen Reformkurs. Er gehört zu den Modernisierern seiner Partei der die „Neue Mitte“ vertrat. Er war die treibende Kraft bei der Umsetzung der Reform und der Einführung der privaten Altersvorsorge als eigenständiger Säule im Rentenversicherungssystem. Zu Vertretern der Wirtschaft pflegte er ein gutes Verhältnis und hatte viele von ihnen als seine Berater. Auch der damalige Vorstandschef des Finanzdienstleisters AWD, Carsten Maschmeyer gehörte dazu. Dieser wurde bereits in Niedersachsen von ihm im Wahlkampf unterstützt⁵⁰³. Auf einer AWD-Vertriebsveranstaltung bei der Schröder als Ehrengast geladen war sprach er vor den Vertretern des Unternehmens und meinte:

„Sie als AWD-Mitarbeiter erfüllen eine staatsersetzende Funktion. Sichern Sie die Rente Ihrer Mandanten, denn der Staat kann es nicht!“⁵⁰⁴

Sein Durchsetzungsvermögen auch gegenüber Widerständen aus den eigenen Reihen und seiner „Basta-Politik“⁵⁰⁵ waren sicherlich entscheidend für die Verabschiedung des Gesetzes nach einer über zweijährigen Verhandlungsphase. Als ein wesentlicher Grund für die zu erwartende Altersarmut ist somit die positive Einstellung des Kanzlers gegenüber der privaten Altersvorsorge und seine auf die Zielfixierten strategischen Entscheidungen zu werten. Die Aufgabe des Obligatoriums für die private Altersvorsorge wurde von ihm mitgetragen. Er meinte, es müsse abgewartet werden wie die private Altersvorsorge angenommen werde: Dann könne später immer noch darüber entschie-

⁵⁰³ Wehlau, Diana, 2009: Lobbyismus und Rentenreform – Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 147

⁵⁰⁴ Kaspari, Nicole, 2008: Gerhard Schröder-Political Leadership im Spannungsfeld zwischen Machtstreben und politischer Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH. S. 291

⁵⁰⁵ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 155

den werden, ob das Obligatorium einzuführen sei⁵⁰⁶. Darüber wird von Seiten der Politik bisher nicht diskutiert. Die Marktöffnung in der Rentenversicherung war vom Kanzler gewollt und wurde von ihm durchgesetzt. Es fragt sich, warum konnte sie nicht verhindert werden? Welche Rolle nahmen die Akteure im Gesetzgebungsprozess ein?

Ob allerdings Schröder's „Basta-Politik“⁵⁰⁷ und Riester's Verhandlungsstrategie für den Reformprozess dienlich waren, ist zu bezweifeln. Nürnberger's Analyse zufolge verhandelte Riester mit der Opposition wie mit einem Tarifpartner⁵⁰⁸. Er selbst behauptet zwar, dass die Opposition kein Entgegenkommen zeigte⁵⁰⁹, aber von Seiten der SPD war auch keine Entschuldigung bzw. kein Einsehen für ihr Vorgehen im Wahlkampf erkennbar. Dies war mit ein Grund, weshalb die Union zu keinem Konsens bereit war, obwohl man in der Sache selbst nicht allzu weit auseinander lag. Mehr Konsensbereitschaft hätte vielleicht dazu beigetragen, dass die Diskussionen auf fachlicherer Ebene hätten stattfinden können. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung, ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Altersarmut, wurde aufgrund des Widerstands durch den VDR außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung angesiedelt. Der Übergang zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge wurde zwar nicht befürwortet aber auch nicht in dem Maße bekämpft, dass er hätte abgeschafft werden müssen. Von Seiten der Gewerkschaft, der Vertreterin der Arbeitnehmerinteressen, wurde die Einführung der privaten Altersvorsorge nicht mit vereinten Kräften so stark abgelehnt, dass deren Einführung hätte verhindert werden können. Es war Frau Engelen-Kefer, die gegen die Einführung kämpfte. Aber die Gewerkschaft stand nicht geschlossen hinter ihr. Zum Schluss stimmte man dem Reformvorhaben zu, nachdem den Tarifpartnern mehr Entscheidungsfreiheit bezüglich der betrieblichen Altersvorsorge eingeräumt wurde und das Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung von 64% auf 67% erhöht worden war. Der Arbeitgeberseite kam die Reform entgegen. Von ihr war auch keine Unterstützung für die Armen zu erwarten. Von den Oppositionsparteien im Bundestag, insbesondere auch von der Union, wurden die Wesenszüge der Reform mitgetragen. Die Sozialverbände, die die Interessen der Schwächsten vertreten, lehnten die Kürzungen im staatli-

⁵⁰⁶ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S.141

⁵⁰⁷ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S. 155

⁵⁰⁸ Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit). S.74

chen System und die Kompensation durch die private Altersvorsorge ab. Aber deren Einfluss im Reformprozess war von untergeordneter Bedeutung. Sie konnten keine Änderungen bewirken. Die Wissenschaft und insbesondere Winfried Schmähl wurden in ihrer Einflussnahme ausgeschaltet. Riester entließ Schmähl gegen dessen Willen aus dem Sozialbeirat, was einmalig in der Geschichte des Gremiums war. An seine Stelle trat der loyale Befürworter und Unterstützer der Reform Bert Rürup⁵¹⁰.

Wie die Analyse zeigt, waren die Gegner der Reform zu schwach, um den von vielen als Paradigmenwechsel⁵¹¹ in der Geschichte der Rentenversicherung bezeichneten Übergang zur kapitalfinanzierten privaten Altersvorsorge zu verhindern. Seine Durchsetzungskraft und sein bewusstes strategisches Handeln verhalfen Gerhard Schröder dazu, sein Ziel mit zwar erheblichen Zugeständnissen zu erreichen. Von zwei wesentlichen Punkten, die für die Vermeidung von Altersarmut von Bedeutung gewesen wären, wurde im Verlauf des Politikprozesses Abstand genommen. Das sind die Eingliederung der Grundsicherung in das System der gesetzlichen Rentenversicherung und der Verzicht auf die obligatorische private Altersvorsorge. Dies zeigt, dass die Ärmsten bei dieser Reform keine Stimme hatten bzw. deren Stimmen zu schwach waren, um etwas zu bewirken. Es bestätigt sich die Hypothese von Nullmeier, dass Politik für die Mittelschicht, die „Neue Mitte“ gemacht worden war, aber nicht für die Schwächsten⁵¹².

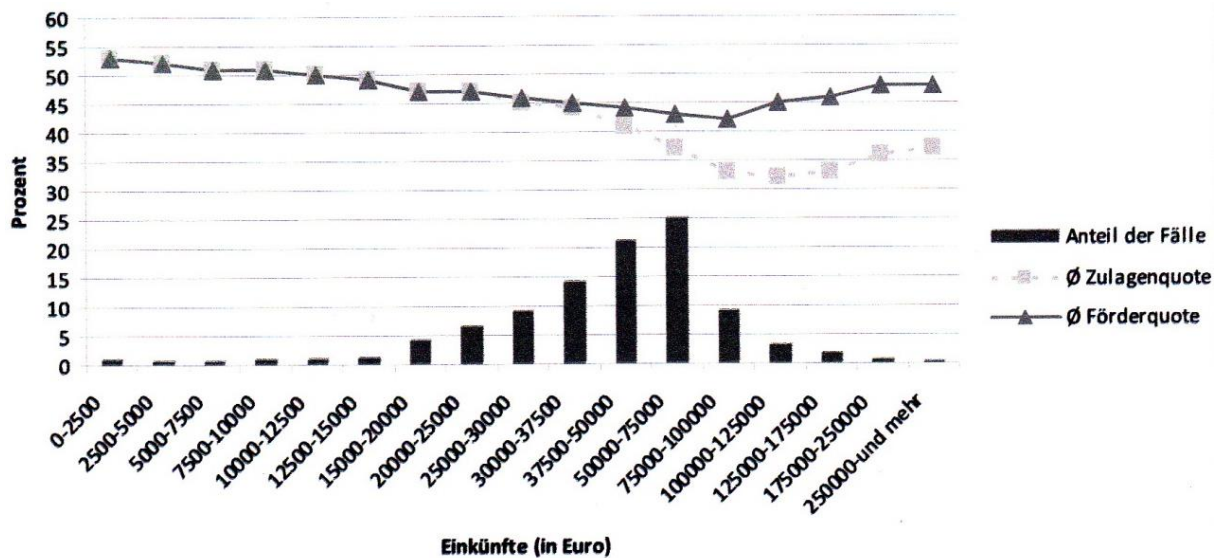
⁵⁰⁹ Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH. S.156, 164

⁵¹⁰ Wehlau, Diana, 2009: Lobbyismus und Rentenreform – Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 155

⁵¹¹ Nullmeier, Frank, 2003: Alterssicherungspolitik im Zeichen der „Riester-Rente“. S. 167-187 in: A. Gohr/M. Seeleib-Kaiser (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 167

⁵¹² Nullmeier, Frank, 2011: Kapitel 5. Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik. S. 141–168 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln: Luchterhand. S. 153

Abbildung 13: Ehepaare mit Riester-Renten



Quelle: Schulz, 2012: Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. S. 170

Dies bestätigen auch die Berechnungen von Martin Schulz. Er fasste die Zulagenförderung und die steuerlichen Begünstigungen die Riester-Sparer erhalten können zusammen und schaute, von wem diese in Anspruch genommen werden. Die Abbildung zeigt die Ergebnisse für Ehepaare, die sich am Riester-Sparen beteiligen⁵¹³. Mit 25% sind dies am häufigsten Ehepaare mit einem Gesamteinkommen zwischen 50.000 und 75.000 Euro die „Riestern“, gefolgt von Ehepaaren mit einem Einkommen zwischen 37.500 bis 50.000 Euro, die zu 20% Riester-Verträge besitzen. Es ist die Gruppe der verheirateten Steuerpflichtigen mit Kindern und mittlerem Einkommen, die das Riester-Sparen am stärksten in Anspruch nehmen, also die Mittelschicht. Die Bezieher von niedrigem Einkommen haben zwar eine höhere Förderquote, nehmen die Vergünstigungen jedoch nur in minimalem Umfang in Anspruch⁵¹⁴. Diese Entwicklung wurde bereits von Thomas Ebert vorausgesagt, da sie durch die Konstruktionsmerkmale des Förder-

⁵¹³ Von Martin Schulz wurde auch eine Berechnung für Alleinstehende mit einer Veranlagung nach der Grundtabelle durchgeführt. Bei dieser lag der Anteil der Fälle die zu mehr als 10% das Riester-Sparen in Anspruch nehmen zwischen 15.000 und 50.000 Euro, also auch im mittleren Einkommensbereich. Auf die Abbildung wurde verzichtet, da ein Großteil der Riester-Sparer Ehepaare sind für die die Splittingtabelle maßgebend ist.

⁵¹⁴ Schulz, Martin, F., 2012: Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. Berlin: Freie Universität. S. 170, 171

konzepts zu erwarten war^{515, 516}. Die Hauptlast der Reform tragen die Beitragszahler. Die zusätzliche private Altersvorsorge wird nicht paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern alleine von den Beitragszahlern finanziert. Auf den Bürger wurde mehr Eigenverantwortung übertragen. Die Frage die sich hierbei stellt ist, ist auch jeder Bürger dazu in der Lage mit dieser Verantwortung umzugehen? Ist er auch finanziell in der Lage, zusätzliche private Vorsorge zu betreiben, trotz staatlicher Förderung? Die Beantwortung dieser Fragen wird im Reformprozess vermisst. Durch den Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren trägt der Bürger außerdem ein höheres Kapitalmarktrisiko. Der Staat zieht sich aus der Verantwortung und der Leistungsgewährung zurück. Er übernimmt stärker die Rolle des Regulierers. Damit nimmt auch der solidarische Ausgleich ab. Sinn der gesetzlichen Pflichtversicherung ist es sicherzustellen, dass während der Erwerbsphase für das Alter vorgesorgt wird und nicht aufgrund fehlender Vorsorge der Staat mit Fürsorgeleistungen einspringen muss. Freiwillig würde dies aus den verschiedensten Gründen nicht jeder tun. Diese Grundüberlegung und Weitsicht des Pflichtversicherungssystems der gesetzlichen Rentenversicherung wird durch die Ruster-Rente außer Kraft gesetzt. Die Zulagenförderung basiert auf freiwilliger Basis und hat nicht dieselbe Wirkung wie ein Obligatorium. Dies zeigen die Evaluationsergebnisse. Nicht jeder kann sich die zusätzliche Vorsorge in der Höhe leisten, wie sie zur Lebensstandardsicherung erforderlich wäre. Für Geringverdiener hat die Sozialversicherung ihre Legitimation verloren. Es müssen zwar aufgrund der bestehenden Versicherungspflicht Beiträge ins System bezahlt werden. Die zu erwartende Leistung übersteigt jedoch nicht das Grundsicherungsniveau. Für diese Konstellation erbringt die Reform keine Erklärung. Sie liefert kein schlüssiges Gesamtkonzept. Aus der Sicht des Staates ist nicht klar definiert, was die gesetzliche Rentenversicherung insbesondere für die Geringverdiener in Zukunft leistet. Wenn die Altersarmut in Zukunft ansteigen wird, dann ist zwar bei den Ausgaben der Rentenversicherung gespart worden, aber die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen werden erheblich ansteigen. Dies wurde durch

⁵¹⁵ Für Thomas Ebert sind es der steuerliche Sonderausgabenabzug mit seiner Progressionswirkung, die fehlenden Einkommensgrenzen und die fehlende Dynamisierung bei der Zulagenförderung sowie die Privilegierung der Hausfrauen-Ehe bei der Zulagenförderung die die Mittelschicht gegenüber den Ärmsten begünstigt (Ebert, Thomas, 2001: Rentenreform 2001: Sozialverträgliche Modernisierung? Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik Heft 8 August 2001: 182-187).

⁵¹⁶ Ebert, Thomas, 2001: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik Heft 8 August 2001: 182-187. S. 185, 186

eine Hochrechnung bereits von Barbara Riedmüller und Michaela Willert demonstriert⁵¹⁷. Hieran wird das kurzfristige Denken in der Parteipolitik deutlich⁵¹⁸.

Gewinner der Reform ist die Versicherungswirtschaft. Diana Wehlau analysierte deren Einflussnahme auf das Reformgeschehen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Versicherungswirtschaft durch Lobbyarbeit und personelle Verstrickungen wesentlichen Einfluss auf den Reformprozess hatte. Der Kreis der rentenpolitischen Akteure hat sich durch diese Reform um die Vertreter der Versicherungswirtschaft erweitert. Für den Bürger wird die Altersvorsorge dadurch unübersichtlicher und komplizierter. Es sind Wohlfahrtsmärkte entstanden. Die Frage ist nur, ob der Markt für die Ärmsten Wohlfahrt produzieren kann und will, denn sein eigentliches Interesse ist die Gewinnerzielung.

⁵¹⁷ Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2008: Die Zukunft der Alterssicherung. Analyse und Dokumentation der Datengrundlage aktueller Rentenpolitik. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.

⁵¹⁸ Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 23

5.2 Welfare Reform and Pensions Act 1999/ The Child Support Pensions and Social Security Act

Im Mai 1997 gewann Labour nach einer achtzehnjährigen Regierungszeit der Konservativen die Unterhauswahlen. Die Regierungszeit der Tories hinterließ auch in der Sozialpolitik ihre Spuren, zumal Margaret Thatcher als Vertreterin des Neoliberalismus einen schlanken Staat bevorzugte. John Hills fasst die Auswirkungen des konservativen Regierungshandelns auf den Wohlfahrtsstaat in vier Punkten zusammen:

1. Der Versuch, die öffentlichen Ausgaben unter Kontrolle zu halten;
2. Vermehrte Privatisierung, insbesondere auf der Angebotsseite;
3. Zunahme von einkommensabhängigen Leistungen;
4. Zunahme von Ungleichheit⁵¹⁹.

Die Kürzung von Leistungen machte sich in der Rentenpolitik insbesondere dadurch bemerkbar, dass seit Beginn der 1980er Jahre die Erhöhung der Basic State Pension nicht mehr entsprechend den Lohnerhöhungen, sondern nur noch entsprechend den Preiserhöhungen vorgenommen wurde. Das von der Labour Regierung Mitte der 1970er Jahre eingeführte State Earnings Related Pension Scheme (SERPS), welches das britische Rentensystem dem kontinentaleuropäischen etwas näher brachte, wurde durch zwei Reformen gekürzt⁵²⁰. Mit der Rentenreform des Jahres 1986 wurde die maximale Leistung aus einer SERPS-Rente für zukünftige Rentner von 25% auf 20% reduziert. Es wurden nicht mehr die 20 Jahre mit dem höchsten Verdienst für die Berechnung zugrunde gelegt, sondern nur mehr ein Durchschnittswert aus allen Versicherungszeiten⁵²¹. Auch in der Rentenversicherung wurde die Rolle des privaten Sektors gestärkt. Die konservative Regierung setzte Anreize, dass private Rentenversicherungen abgeschlossen wurden und aus der gesetzlichen SERP's Rente oder Betriebsrente ausgestiegen wurde. Es wurde außerdem eine neue Möglichkeit der privaten Rentenversicherung, der sogenannten Personal Pension eingeführt, die sowohl von Versicherungsunterneh-

⁵¹⁹ Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics. http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4. 4. 2011). S. 1

⁵²⁰ Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics. http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4. 4. 2011). S. 4

⁵²¹ Bonoli, Giuliano, 2000: Politics of Pension Reform: Institutions & Policy Change in Western Europe. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press. S. 78

men, als auch von Finanzinstitutionen angeboten wurde, um einen Wettbewerb zu gewährleisten⁵²². Allerdings stellte sich später heraus, dass es zu vielen Falschberatungen gekommen war. Versicherte, für die der Verbleib in der Betriebsrente oder bei der gesetzlichen Rentenversicherung günstiger gewesen wäre, wurden überredet in die Personal Pension zu wechseln. Dies beschädigte das Vertrauen in die private Rentenversicherung⁵²³. John Hills kommt zu dem Ergebnis, dass zwar erhebliche Einschnitte während der Regierungszeit der Konservativen erfolgten, aber der Schutzmantel des Wohlfahrtsstaates dennoch erhalten blieb⁵²⁴. Die Rolle des privaten Sektors als Anbieter von Leistungen nahm allerdings während der Regierungszeit der Konservativen zu.

Im Green Paper - A new contract for welfare: Partnership in Pensions - werden die Folgen dargestellt, die diese Rentenpolitik hatte und für die Zukunft haben wird, wenn das System in der bestehenden Form weitergeführt würde. Ohne Rentenreformen würden im Jahre 2025 die Hälfte der Rentner auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen sein. Obwohl die Renten in den letzten dreißig Jahren stärker gestiegen sind als das durchschnittliche Einkommen, ist der Abstand zwischen reichen und armen Rentnern größer geworden. Diese Kluft würde sich in Zukunft verbreitern. Derzeit ist einer von fünf Rentnern auf ergänzende einkommensabhängige Leistungen angewiesen. Dies würde sich bis zum Jahr 2050 dahingehend verschlechtern, dass jeder dritte Rentner auf Sozialleistungen angewiesen sein würde. Die Basic State Pension zusammen mit der SERPS-Rente reichen für Geringverdiener nicht mehr aus, um über das Sozialhilfeniveau zu kommen⁵²⁵.

⁵²² Bonoli, Giuliano, 2000: Politics of Pension Reform: Institutions & Policy Change in Western Europe. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press. S. 79

⁵²³ Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics.
http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4.4. 2011). S. 8

⁵²⁴ Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics.
http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4.4. 2011). S. 17

⁵²⁵ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 2, 3, 14

Eine Ursache für diese Entwicklung liegt in der Alterung der Gesellschaft. In den Jahren 2020 bis 2030 wird die Zahl der Rentner stark ansteigen⁵²⁶. Aber das Hauptproblem wird in der Tatsache gesehen, dass es Personen gibt, die nicht in der Lage sind, ausreichend für das Alter vorzusorgen. Dies kann aus zweierlei Gründen der Fall sein: Zum einen, weil keine Integration am Arbeitsmarkt vorliegt. Zum anderen, weil zu wenig verdient wird, um ausreichend vorsorgen zu können. Vier Millionen Menschen, die jährlich zwischen 9.000 £ und 20.000 £ verdienen, leisten außer den gesetzlichen Pflichtbeiträgen keine weiteren Rentenbeiträge. Diese Situation wird sich aufgrund von sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen in Zukunft verschlechtern. Als Gründe hierfür werden genannt:

- ein sich abzeichnender Abwärtstrend in der Versorgung mit Betriebsrenten;
- Veränderungen am Arbeitsmarkt; Zeitarbeit und Arbeitgeberwechsel nehmen zu;
- Zunahme von Scheidungen;
- Frauen verlangen nach einer eigenständigen Versorgung;
- kein Zugang zur privaten Rentenversicherung aufgrund zu geringen Verdienstes und zu hoher Verwaltungskosten bei den privaten Produkten;
- Komplexität und mangelndes Vertrauen in den privaten Rentenmarkt;
- geringe bzw. schlechte Information über die Altersvorsorge⁵²⁷.

Diesen Veränderungen und Herausforderungen will sich die neue Regierung mit ihrem Konzept des Dritten Wegs stellen. Nach Jahren der innerparteilichen Krise und Zerrissenheit sowie der langen Zeit in der Opposition trat Labour unter der Führung von Tony Blair mit einem neuen Konzept an und bezeichnete sich nunmehr als New Labour⁵²⁸. Mit diesem Konzept will man neue sozialdemokratische Antworten auf die Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts präsentieren. New Labour will eine Partei für alle Bürger Großbritanniens sein und mit der Industrie ein partnerschaftliches Verhältnis pflegen, um die Dynamik des Marktes zu erhalten, was in einer globalisierten Welt als eminent wichtig betrachtet wird. Eine florierende Wirtschaft ist die Grundlage für das Wohlergehen der Bürger und die Basis für einen stabilen Wohlfahrtsstaat.

⁵²⁶ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 13

⁵²⁷ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 25-27

Mit der Gewerkschaft wird ein faires und partnerschaftliches Verhältnis gepflegt, aber kein begünstigendes⁵²⁹.

Folgende Grundannahmen bilden die Basis des Konzepts:

1. Zentralität von Arbeit;
2. Balance von Rechten und Pflichten;
3. Verteilung von Möglichkeiten;
4. Förderung von Eigenverantwortung und Selbsthilfe⁵³⁰.

Der Wohlfahrtsstaat übernimmt eine aktivierende Rolle. Die bisherigen Werte bleiben zwar weiterhin Wegbegleiter, allerdings muss eine Bereitschaft zum Wandel der Mittel und der traditionellen Instrumente bestehen. In einer Rede in London beschreibt Blair den Dritten Weg der Wohlfahrtsproduktion wie folgt:

„The 3rd way in welfare is clear: not to dismantle it; or to protect it unchanged; but to reform it radically – taking its core values and applying them to the modern world.“⁵³¹

Kennzeichnend für die Wohlfahrtspolitik des Dritten Wegs ist eine gegenseitige Verantwortung. Das heißt, dass diejenigen, die in der Lage sind für sich selbst zu sorgen, dies auch tun sollen und beispielsweise privat für ihr Alter vorsorgen. Denjenigen, die hierzu nicht in der Lage sind, soll geholfen werden. Der Staat bietet Unterstützung an, um aus einer Notlage wieder herauszukommen. Er muss allerdings nicht der alleinige Anbieter von Leistungen sein. Dies kann auch in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erfolgen⁵³². Diese Maßnahmen sollen zur Folge haben, dass einkommensabhängige Leistungen reduziert werden und damit der Missbrauch von Sozialleistungen eingedämmt werden kann.

John Hills sieht in diesem neuen Konzept die Absicht von New Labour, sich vom „tax and spend“-Image zu trennen. Die Sozialausgaben sollen nicht ansteigen, damit keine Steuererhöhungen erforderlich werden. Deshalb soll die Förderung zielgenauer erfol-

⁵²⁸ Blair, Tony, 1998: *The Third Way - New Politics for the New Century*. London: College Hill Press. S. 1-20

⁵²⁹ Labour Party, 1997: *Labour Party Manifesto: New Labour because Britain deserves better*. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (Zugriff am 10.8.2013). S. 3, 4

⁵³⁰ Powell, Martin, 1999: *New Labour, New Welfare State? The “third way” in British social policy*. Bristol: The Policy Press. S. 15

⁵³¹ Blair, Tony, 1999: *Beveridge Lecture*. London, 18. März 1999 S. 5

gen. Ein strenger Fokus wird auf den Anstieg der Beschäftigung, die Reduzierung von Ungleichheit und relativer Armut gelegt. Das Finanzministerium übernimmt bezüglich der Wohlfahrts- und Sozialpolitik in Zukunft eine wichtige Rolle⁵³³. Zusammenfassend kann der „Dritte Weg“ als das Konzept einer modernen und erneuerten Sozialdemokratie gesehen werden. Von Kritikern wird allerdings behauptet, dass es hierbei weniger um eine ideologische Neubesinnung gehe, sondern mehr um eine pragmatische Politik, die an einer praktischen Problemlösung orientiert sei ohne theoretische Fundierung⁵³⁴. Wie der „Dritte Weg“ in der Rentenpolitik von New Labour aussieht, wird bereits im Wahlprogramm angedeutet⁵³⁵. Es soll keine komplette Privatisierung der Altersvorsorge erfolgen, wie das von den Konservativen beabsichtigt war. Die Basic State Pension soll als Basisrente erhalten bleiben. Eine Partnerschaft zwischen der gesetzlichen und der privaten Altersvorsorge soll die Alterseinkünfte aus der Steuerfinanzierung und den investierten Ersparnissen in eine neue Balance bringen. Dabei sollen die Akteure der zweiten Säule der Altersvorsorge, die Finanzdienstleister, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einer partnerschaftlichen Weise zusammenwirken⁵³⁶. Die Betriebsrenten sollen durch neue Rahmenbedingungen gefördert und gestärkt werden. Für Arbeitnehmer mit geringem Verdienst und wechselnden Arbeitgebern soll eine neue und sichere Anlageform geschaffen werden. Die SERPS-Rente wird in veränderter Form für diejenigen weiterbestehen bleiben, die aufgrund von Unterbrechungen im Erwerbsleben keine andere Möglichkeit der Vorsorge haben. Dieser Personenkreis würde sonst später auf einkommensgeprüfte Leistungen angewiesen sein. Entgegen früheren Wahlprogrammen ist im Programm von 1997 nicht mehr davon die Rede, dass die Basic State Pension wieder

⁵³² Hilkert, Bernhard, Leisering, Lutz, 2000: „New Britain“, „New Labour“, „New Deal“ – Innovation oder Rhetorik? Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. Bielefeld: Universität Bielefeld. <http://www.uni-bielefeld.de/soz/pdf/new.pdf> (Zugriff am 11.8.2013). S. 4

⁵³³ Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics. http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4.4.2011). S. iii

⁵³⁴ Powell, Martin, 1999: New Labour, New Welfare State? The “third way” in British social policy. Bristol: The Policy Press. S. 13

⁵³⁵ Labour Party, 1997: Labour Party Manifesto: New Labour because Britain deserves better. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>. (Zugriff am 11.8.2013). S. 29, 30

⁵³⁶ Labour Party, 1997: Labour Party Manifesto: New Labour because Britain deserves better. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>. (Zugriff am 11.8.2013). S. 30

entsprechend der Lohnerhöhungen angepasst werden solle⁵³⁷. Es wird zwar betont, dass auch die Rentner am wachsenden Wohlstand der Gesellschaft teilhaben sollen. Aber die Erhöhung der Basic State Pension soll weiterhin entsprechend der Preissteigerungen erfolgen. Inwieweit die ärmsten Rentner Unterstützung benötigen, sei zu prüfen und genau zu analysieren. Im Wahlprogramm ist keine explizite Aussage darüber enthalten, dass die Armut unter den Rentnern reduziert werden solle. Aber es ist darin bereits die neue Zielrichtung in der Rentenpolitik erkennbar⁵³⁸. Der Staat bietet eine geringe Basisrente für alle und sorgt nur noch für diejenigen, die für den privaten Markt zu schwach sind.

5.2.1 Vorparlamentarische Konzeptentwicklung zur Rentenreform

Im Sommer 1997 wurde vom Ministerium für soziale Sicherheit ein Expertengremium, die sogenannte Pension Provision Group unter der Leitung von Tom Ross⁵³⁹ einberufen mit dem Ziel, die derzeitige Lage der Rentner in Großbritannien zu analysieren. Diese Analyse des Ist-Zustandes sollte als Diskussionsgrundlage für weitere Maßnahmen dienen. Im Juni 1998 wurde der Bericht vorgelegt. Wesentliches Ergebnis der Untersuchung war, dass die mit der gesetzlichen Rentenversicherung erworbenen Rentenanwartschaften kein ausreichendes Einkommen im Alter gewährleisteten und sich diese Situation in Zukunft verschlimmere, wenn es bei der damaligen Gesetzeslage bliebe. Der Staat sollte in Zukunft auch die Rolle des Anbieters übernehmen und zwar für diejenigen mit niedrigem Einkommen und mit Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie, da diese Personengruppen in der zweiten Säule der Altersvorsorge benachteiligt seien, bzw. keine Chance hätten⁵⁴⁰. Die Ergebnisse dieses Expertengremiums flossen größtenteils in das Green Paper ein. Das erste Green Paper - New ambitions for our country: a new contract for welfare - vom März 1998 enthielt bezüglich der Rentenreform noch

⁵³⁷ Labour Party, 1987: Labour Party Manifesto: Britain will win with Labour. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1987/1987-labour-manifesto.shtml>. (Zugriff am 11.8.2013). S. 5

⁵³⁸ Labour Party, 1997: Labour Party Manifesto: New Labour because Britain deserves better. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>. (Zugriff am 11.8.2013). S. 29, 30

⁵³⁹ Die Pension Provision Group setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Leiter: Tom Ross (Aon Consulting) Mitglieder: Ruth Hancock (Age Concern Institute of Gerontology, King's College London), Paul Johnson (Institute for Fiscal Studies), Stewart Ritchie (Scottish Equitable plc), Joanne Segars (Trade Union Congress), Anne Wood (Storehouse plc), David Yeandle (Engineering Employers Federation).

⁵⁴⁰ Department of Social Security, 1998: We all need pensions – the prospects for pension provision. Report by the Pension Provision Group. London: The Stationery Office. S. V, 113, 114, 115

keine konkreten Vorschläge. Es beinhaltete allgemeinere Aussagen zu den Sozialreformen, z.B. wie die Grundsätze des „Dritten Wegs“ in der Sozialpolitik umgesetzt werden sollten. Im Vorwort von Tony Blair kam das neue Prinzip der Reformen nochmals klar zum Ausdruck:

„But the principles guiding reform and our vision of the future welfare state are clear. We want to rebuild the system around work and security. Work for those who can; security for those who cannot.“⁵⁴¹

Im Green Paper wird bezüglich der geplanten Reformen wie auch schon im Wahlprogramm nochmals betont, dass die zweite Säule der Altersvorsorge gestärkt werden soll⁵⁴². Die Betriebsrenten können als eine Erfolgsgeschichte gelungener Zusammenarbeit zwischen privater und öffentlicher Leistungsgewährung betrachtet werden, die nunmehr auch auf Personen mit mittlerem und niedrigerem Einkommen in Form sogenannter Stakeholder Pensions übertragen werden soll. Durch die staatliche Garantie von Rahmenbedingungen wie geringer Verwaltungsgebühren und sicherer Anlageformen soll durch dieses Modell für anständige Renten im Alter gesorgt werden. Eine neue Aufsichtsbehörde, die sogenannte Financial Services Authority (FSA), überwacht die Einhaltung der vorgegebenen Standards. Für diejenigen, die aufgrund von Pflegezeiten nicht im Arbeitsmarkt integriert sind wird geprüft, ob eine Art Bürgerversicherung einzuführen ist⁵⁴³. Im Dezember 1998 wurde das Green Paper - A new contract for welfare: Partnership in Pensions - veröffentlicht, in dem die rentenpolitischen Maßnahmen und Gesetzesvorhaben zusammengefasst sind. Im Vorwort formulierte Tony Blair die neuen Ziele der Rentenpolitik wie folgt:

„We are building a new contract for pensions between the State, the private sector, and the individual. We believe that those who can save for their retirement have the responsibility to do so, and that the State must provide effective security for those who cannot.“⁵⁴⁴

Diese neue Zielrichtung sollte durch drei wesentliche Änderungen umgesetzt werden:

1. Garantie einer Mindestrente für alle Rentner;

⁵⁴¹ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: New ambitions for our country: A New Contract For Welfare. Cm 3805, London: Department for Social Security. S. iii

⁵⁴² Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: New ambitions for our country: A New Contract For Welfare. Cm 3805, London: Department for Social Security. S. 33

⁵⁴³ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: New ambitions for our country: A New Contract For Welfare. Cm 3805, London: Department for Social Security. S.33, 37

⁵⁴⁴ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. iii

Den derzeitigen Rentnern wird eine Soforthilfe in Form von einkommensabhängigen Leistungen gewährt. Ab April 1999 soll für die jetzigen Rentner eine neue Mindestrente eingeführt werden, die über dem Sozialhilfeniveau liegt und entsprechend der Lohnsteigerung angepasst wird, soweit es die finanziellen Möglichkeiten zulassen⁵⁴⁵. Zusätzlich gibt es Sonderleistungen wie beispielsweise einen Heizkostenzuschuss im Winter. Damit und durch weitere Maßnahmen soll vor allem denen geholfen werden, die Anspruch auf Leistungen haben, diese aber aus den verschiedensten Gründen nicht beantragten und denjenigen, die bisher knapp über der Sozialhilfegrenze lagen und deshalb keinen Anspruch auf zusätzliche Unterstützungsleistungen hatten⁵⁴⁶.

2. Umwandlung der SERPS-Rente in eine neue State Second Pension;

Die SERPS-Rente sorgte zwar bisher bei vielen für erträgliche Leistungen. Allerdings ist die Höhe der Rente einkommensabhängig und deshalb bei Geringverdienern oder bei Personen mit Unterbrechungen im Erwerbsverlauf weniger dazu geeignet, anständige Anwartschaften aufzubauen. Mit der neuen State Second Pension wird versucht, diese Nachteile auszugleichen. Dies soll dadurch geschehen, dass für Einkommensbezieher bis zu einem Verdienst von 9.000 £ die Rentenanswartschaften so angehoben werden, als ob ein Verdienst in Höhe von 9,000 £ erreicht worden wäre. Bei einem Verdienst zwischen 9.000 £ und 18.500 £ kommt es ebenfalls zu einer Anhebung, allerdings in einer moderateren Form. Somit profitieren von der neuen Leistung im Vergleich zu SERPS alle Versicherten mit einem Verdienst bis zu 18.500 £. Bei einem höheren Verdienst sind die Leistungen im Vergleich zu SERPS gleich. Auch Personen, die jemanden pflegen oder Kinder bis zum Alter von fünf Jahren erziehen, sollen Beiträge in der Höhe erhalten, als ob sie 9.000 £ verdient hätten. Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren, bis die Stakeholder Pensions aufgebaut sind, soll die State Second Pension zu einer Pauschalleistung umgewandelt werden, die dann für mittlere Einkommensbezieher weniger attraktiv ist. Diese sollen durch Beitrags-

⁵⁴⁵ Rentnerehepaare hatten ab April 1999 Anspruch auf 116,60 £ und Singles auf 75 £ in der Woche. Paare zwischen 75 und 79 Jahren sollten 119,85 £ und Singles 77,30 £ in der Woche erhalten. Über 80jährige Paare erhielten 82,25 £ und Singles 125,30 £ in der Woche.

⁵⁴⁶ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S 33, 34

rabatte dazu bewegt werden, zu einer privaten Anlageform der zweiten Säule der Altersvorsorge, insbesondere zu einer Stakeholder Pension zu wechseln⁵⁴⁷.

3. Einführung von Stakeholder Pensions;

Für diejenigen, die keinen Zugang zu einer Betriebsrente haben, oder für die die private kapitalgedeckte Altersvorsorge in Form von Personal Pensions wegen zu geringer Verdienste keine Alternative bietet, oder bei denen Unterbrechungen in ihrer Berufstätigkeit vorliegen, soll eine neue Form der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge geschaffen werden⁵⁴⁸. Zu den Stakeholder Pensions soll jeder Zugang bekommen. Allerdings ist diese hauptsächlich auf Personen mit mittlerem Einkommen zugeschnitten. Zielgruppe sind Einkommensbezieher mit einem Verdienst in Höhe von 9.000 £- 20.000 £ die keine Betriebsrente besitzen. Vorteile der Stakeholder Pensions sind, dass die Verwaltungskosten niedrig gehalten werden können. Auf aufwendige Werbung und teuren Vertrieb kann verzichtet werden, da das Anlagepapier hauptsächlich über den Arbeitgeber erhältlich ist. Es soll eine vertrauensvolle und sichere Anlageform werden, die ein gutes Preis-Leistungsverhältnis bietet. Außerdem kann es flexibel genutzt werden, da beispielsweise für die Zeit einer Zahlungsunterbrechung keine Gebühren entstehen und der Wechsel von oder zu einer anderen Anlageform ebenfalls einfach gestaltet werden soll. Diese Rahmenbedingungen sind gesetzlich festzulegen. Wie sie allerdings im Einzelnen aussehen sollen, dazu werden im Green Paper noch keine Angaben gemacht⁵⁴⁹.

Außer diesen drei wesentlichen Änderungen wird noch vorgeschlagen, in Zukunft mehr Aufklärungsarbeit zu leisten und den Bürgern über Schulungen das Rentensystem und die private Altersvorsorge näher zu bringen. Auch die Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersvorsorge sollen verstärkt werden⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 39 - 41

⁵⁴⁸ Bei Unterbrechungen in der Erwerbsbiografie kann es bei einer privaten Rentenversicherung vorkommen, dass die Ersparnisse komplett von den Verwaltungskosten aufgebraucht werden.

⁵⁴⁹ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 53, 54

⁵⁵⁰ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 65, 87, 88

Zusammenfassend haben die Maßnahmen zum Ziel, die Gewichtung zwischen privater und gesetzlicher Rentenversicherung bis zum Jahr 2050 umzukehren. Vor den Reformen leistete die gesetzliche Rentenversicherung einen Versorgungsanteil von 60% und die privaten Anbieter von 40%. In Zukunft soll die Beteiligung des Staates auf 40% zurückgehen, und die Bürger sind verpflichtet zu 60% privat vorzusorgen.⁵⁵¹

5.2.2 Reaktionen auf das Green Paper

- Von Seiten der Wissenschaft

Von Seiten der Wissenschaft wird bezweifelt, dass die im Green Paper vorgesehenen Maßnahmen dazu beitragen, in Zukunft den Rentnern ein gesichertes Einkommen zu bieten. Katherine Rake, Jane Falkingham und Martin Evans fragen sich, wie gut Personen mit geringem Einkommen durch die neuen Regelungen davor geschützt sind, im Alter nicht auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen zu sein. Sie bezweifeln, dass die Basic State Pension zusammen mit der State Second Pension wirklich dazu beitragen, Altersarmut zu vermeiden. Anhand von Mikrosimulationen werden die Rentenansprüche von Personen, die im Jahr 2050 in Rente gehen und während ihres Erwerbslebens nicht mehr als £9.000 verdienten berechnet. Deren berechneten Rentenansprüche liegen so nah an den einkommensabhängigen Leistungen, dass es eines Balanceakts bedarf, um damit nicht in die Bedürftigkeit abzurutschen. Für eine Person, die ihr komplettes Erwerbsleben mit einem Verdienst bis zu £9.000 beschäftigt war und bei der keine Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie vorhanden sind, liegt der Rentenanspruch aus Basic State Pension zusammen mit der State Second Pension (SSP) ein Pfund über den einkommensabhängigen Leistungen⁵⁵². Etwas besser sieht die Situation bei Ehepaaren aus. Aber auch diese sind spätestens im Alter von 80 Jahren auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen, da sowohl die State Second Pension als auch die Basic State Pension nicht entsprechend der Lohnentwicklung angepasst werden. Problematisch wird es außerdem, wenn Zeiten ohne Beitragsleistung wie bei-

⁵⁵¹ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 8

⁵⁵² Rake, Katherine, Falkingham, Jane, Evans, Martin, 1999: Tightropes and Tripwires: New Labour's Proposals and Means-Testing in Old Age. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics: CASE/23. S. 4

spielsweise Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Fortbildung vorliegen⁵⁵³. Diese werden bei der State Second Pension nicht berücksichtigt. Geringverdiener mit längeren Unterbrechungen oder auch Zeiten der geringfügigen Beschäftigung unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze sind ebenfalls auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen, wenn sie außer der BSP und der SSP keine weiteren Einkünfte beziehen. Die Autoren sehen in den beabsichtigten Gesetzesänderungen keinen Ansporn für Geringverdiener, zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Um dies zu erreichen, müssten die Versicherungszeiten ausgeweitet, den veränderten Lebensläufen angepasst und adäquate Beiträge bezahlt werden. Für sie ist die State Second Pension lediglich eine zusätzliche Pauschalleistung zur Basic State Pension⁵⁵⁴.

Phil Agulnik konzentriert sich bei seiner Analyse auf die beabsichtigte Umwandlung der SERPS-Rente in die State Second Pension. Er begrüßt es, dass die geringer Verdienenden von höheren Renten aus der SSP profitieren sollen, im Vergleich zu den Leistungen, die sie aus der SERPS-Rente erhalten würden. Auch wird eine Innovation darin gesehen, dass die Leistungen der SSP von dem im Erwerbsleben erzielten Lohn stärker entkoppelt sind und sich mehr an der Partizipation im Erwerbsleben orientieren. Für Agulnik sind die beabsichtigten Änderungen allerdings zu einseitig und zu begrenzt. Ihm fehlt eine ganzheitliche Sichtweise, bei der auch die Beitragsseite mit berücksichtigt ist. Mit der SERPS-Rente war ursprünglich beabsichtigt, den Lebensstandard im Alter zu sichern. Sie ist Ausdruck des Lohnersatzprinzips und wird aus der Beitragszahlung zur Sozialversicherung, der sogenannten National Insurance, finanziert. Die SSP hat zum Ziel, die Lücke zwischen der Basic State Pension und dem Mindestlebensstandard zu schließen. Die Regierung bezweckt damit, dass langfristig die einkommensabhängigen Leistungen reduziert werden können und die arbeitende Bevölkerung stärker motiviert ist, selbst für das Alter vorzusorgen. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, wird bezweifelt. Agulnik sieht hierin drei wesentliche Probleme:

1. Ist es ihm zu komplex und schwierig zu verstehen. Die Implementation wird seiner Meinung nach nicht einfach werden.

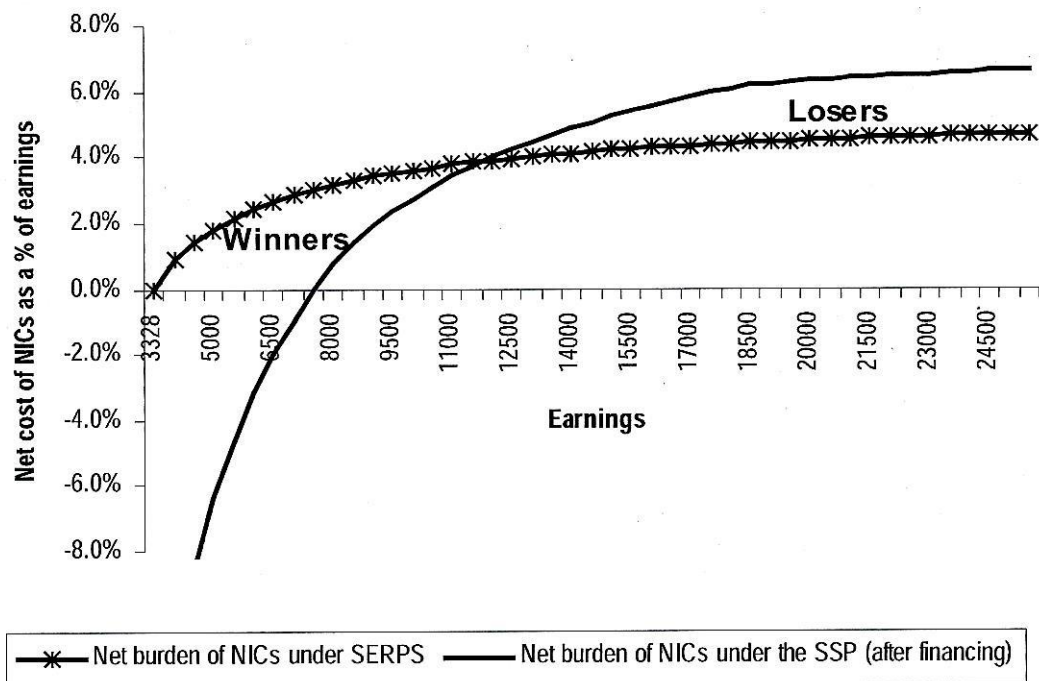
⁵⁵³ Rake, Katherine, Falkingham, Jane, Evans, Martin, 1999: Tightropes and Tripwires: New Labour's Proposals and Means-Testing in Old Age. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics: CASE/23. S. 7, 10, 15, 21

⁵⁵⁴ Rake, Katherine, Falkingham, Jane, Evans, Martin, 1999: Tightropes and Tripwires: New Labour's Proposals and Means-Testing in Old Age. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics: CASE/23. S. 21, 22, 23, 24.

2. Ist nicht garantiert, dass damit keine einkommensabhängigen Leistungen mehr erforderlich sind. Zur Begründung verweist er auf die Analyse von Rake, Falkingham und Evans.
3. Sieht er einen Systembruch und eine Ungerechtigkeit darin, dass die Finanzierung ausschließlich über die Beitragszahlung zur Sozialversicherung, der National Insurance erfolgen soll⁵⁵⁵.

Aus dem folgenden Schaubild gehen die Gewinner und Verlierer der Reform hervor:

Abbildung 14: Gewinner und Verlierer bezüglich Einführung der State Second Pension



Quelle: Agulnik, Phil 1999: The Proposed Second State Pension and National Insurance. S. 22

Gewinner sind die Einkommensbezieher bis zu einem Arbeitsentgelt in Höhe von £12.500 jährlich. Die Verlierer sind die Versicherten, die einen Verdienst nahe der oberen Beitragsbemessungsgrenze erzielen. Sie finanzieren die Renten der gering Verdienenden mit. Dies war nicht der ursprüngliche Sinn der Beitragszahlung zur National

⁵⁵⁵ Agulnik, Phil, 1999: The Proposed Second State Pension and National Insurance. S. 5–29 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 5

Insurance. In diesem Punkt ist für Agulnik die Reform unvollständig. Es sei zu überlegen, ob die zusätzlichen Leistungen der unteren Einkommensgruppen nicht über die Einkommensteuer finanziert werden sollten. Aber wenn das gemacht würde, dann käme New Labour mit ihren Wahlversprechen in Konflikt. Deshalb habe sie sich wohl für diese Kompromisslösung entschieden. Würde es bei der SERPS-Rente bleiben, dann wären die Beiträge bis zum Jahr 2050 zur National Insurance um 4,25 % gesunken. Die Einführung der SSP führt zu Mehrausgaben und nach Berechnungen der Regierung zu einer Beitragssatzsteigerung in Höhe von 3,25% bis zum Jahr 2050. Im Saldo würde es dann zu einer Erhöhung der Beiträge um ca. 1% kommen. Im Gegenzug hierzu würden die Ausgaben für die einkommensabhängigen Leistungen sinken⁵⁵⁶. Für Agulnik ist in diesem Konzept die Finanzierungsfrage nicht vollständig und schlüssig gelöst, da die an der oberen Beitragsbemessungsgrenze Verdienenden die Hauptbürde tragen. Das ist seiner Meinung nach eine nicht ausgeglichene Lösung⁵⁵⁷.

Von Nicholas Barr werden die neu einzuführenden Stakeholder Pensions untersucht, die für Personen gedacht sind, die mehr als £9.000 im Jahr verdienen, aber keinen Zugang zu Betriebsrenten haben. Er fragt sich, ob diese kapitalfinanzierte Anlageform tatsächlich eine größere Sicherheit biete und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine bessere Alternative im Vergleich zum Umlageverfahren sei. Er begrüßt die von der Regierung beabsichtigte strengere Regulierung, die Verbesserung der Informationspflicht und der Transparenz. Diese Maßnahmen sollen zu mehr Sicherheit und geringeren Kosten führen. Allerdings fügt er hinzu, dass der Kapitalmarkt ein sehr komplexes System sei, das schwer reguliert werden könne. Der Kapitalmarkt wird trotz verschiedenster Sicherheitsmaßnahmen immer ein Risiko beinhalten, denn der Börsenhandel ist von Natur aus mit Risiken und Unsicherheiten behaftet, die durch Regulierungen nicht beseitigt werden können⁵⁵⁸. Nicholas Barr sieht in dem starren Übergang zum Renteneintritt ein wei-

⁵⁵⁶ Agulnik, Phil, 1999: The Proposed Second State Pension and National Insurance. S. 5–29 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 8, 19, 21.

⁵⁵⁷ Agulnik, Phil, 1999: The Proposed Second State Pension and National Insurance. S. 5–29 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 23

⁵⁵⁸ Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30–45 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 32, 33

teres Risiko. Wenn jemand zu einem festen Zeitpunkt seine Kapitalanlage verkaufen müsse, um diese in eine Rentenannuität umzuwandeln, dann komme es einem Lotteriespiel gleich, welche Bedingungen zu diesem Zeitpunkt auf dem Kapitalmarkt herrschten und zu denen der Anleger gezwungen sei, zu verkaufen. Flexiblere Übergänge in den Ruhestand wären zur Vermeidung dieses Risikos von Vorteil. Ein weiteres Problem sei das Inflationsrisiko. Rentenpapiere nähmen nicht am ökonomischen Wachstum teil. Sie hätten meist eine begrenzte Preisindexierung, aber keine Lohnindexierung⁵⁵⁹. Hier sei die Politik gefordert um gesetzlich zu verankern, dass das Inflationsrisiko ausgeglichen werde. Auch ist es nach Meinung von Barr ein Trugschluss zu glauben, dass man mit der Kapitalfinanzierung gegen das Problem des demographischen Wandels besser gewappnet sei als mit der Umlagefinanzierung. Wenn der höheren Zahl an Rentenzugängen eine geringere Zahl an Erwerbstätigen gegenüberstehe, dann könne dies entweder zu einer Preisinflation führen, wenn die Anlagepapiere zu einem erhöhten Preis verkauft würden. Oder zu einer Deflation, wenn die Papiere aufgrund des Überangebots zu einem Preisverfall führten⁵⁶⁰. Deshalb sei das Argument, dass die Kapitalfinanzierung vom demographischen Wandel unabhängiger sei, kritisch zu hinterfragen. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sei nicht sichergestellt, dass die Kapitalfinanzierung der Umlagefinanzierung überlegen ist. Unter beiden Systemen müsse der Rentenkonsum aus der laufenden Produktion erwirtschaftet werden. Die hierbei entscheidende Frage sei deshalb, wie der Ertrag in Zukunft erhöht werden kann⁵⁶¹. Als Ergebnis stellt Barr fest, dass die Stakeholder Pension trotz zusätzlicher Regulierungen kein komplett sicheres Anlageprodukt sein könne und der gesamtgesellschaftliche Nutzen beim Übergang zu einer stärker kapitalfinanzierten Rente nicht überbewertet werden solle⁵⁶².

⁵⁵⁹ Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30–45 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 34, 35.

⁵⁶⁰ Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30–45 in: P. Agulnik/ N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 36, 37

⁵⁶¹ Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30–45 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 39, 40

⁵⁶² Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30–45 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the

Von Jane Falkingham und Katherine Rake werden die Reformvorhaben aus der Sicht der Frauen mit ihren besonderen Lebensverläufen betrachtet. Es sind vier Besonderheiten, die das Erwerbsleben der Frauen von dem der Männer unterscheidet:

1. kürzere Zeiten der Erwerbstätigkeit aufgrund von Unterbrechungen wegen Kindererziehung oder Pflege;
2. niedrigerer Verdienst;
3. geringerer Zugang zu Betriebsrenten;
4. längere Lebenserwartung⁵⁶³.

Bisher würden diese Aspekte im Rentensystem zu wenig berücksichtigt. Daher sei die Altersarmut auch hauptsächlich ein Problem von Frauen. Die Autorinnen argumentieren, dass die Kombination der Lebensverläufe mit den institutionellen Gegebenheiten des britischen Rentensystems hierfür die Ursachen seien. Zum Ausgleich der geringeren Zahl an Erwerbsjahren sind in der neu einzuführenden SSP Gutschriften für Pflege- und Kindererziehungszeiten vorgesehen. Diese seien allerdings nach Meinung der Autorinnen zu gering bewertet. Frauen, die aufgrund der Kindererziehung lediglich eine geringfügige Beschäftigung ausübten und deren Verdienst unterhalb der unteren Einkommensgrenze liegt, erwerben für diese Beschäftigung keine Ansprüche in der SSP. Aufgrund ihres geringeren Verdienstes würden Frauen auch in Zukunft häufiger von Betriebsrenten und der Stakeholder Pension ausgeschlossen sein. Dies habe zur Folge, dass sie zu einem größeren Teil in der State Second Pension landen und somit in einem schlechteren System versichert seien, das in Zukunft nur eine Mindestversorgung biete. Sowohl die State Second Pension als auch die Basic State Pension sind preisindexiert, d.h. nicht an die Lohnentwicklung angebunden, womit die Rentner nicht am wirtschaftlichen Wachstum der Gesellschaft teilnehmen. Auch wird kritisiert, dass in der State Second Pension keine Hinterbliebenenversorgung vorgesehen sei⁵⁶⁴. Aus Sicht der Autorinnen wurde es bei den Reformvorschlägen versäumt, die frauenspezifischen Besonderheiten im Rentensystem zu berücksichtigen. Dies werde in Zukunft immer schwieri-

Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S.40

⁵⁶³ Falkingham, Jane, Rake, Katherine, 1999: Partnership in Pensions: Delivering a secure retirement for women? S. 46–56 in: P. Agulnik/ N. Barr/ J. Falingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 46, 47, 48.

⁵⁶⁴ Falkingham, Jane, Rake, Katherine, 1999: Partnership in Pensions: Delivering a secure retirement for women? S. 46 – 56 in: P. Agulnik/ N. Barr/ J. Falingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 52, 53, 54

ger werden, da die Eigenvorsorge stärker betont werde und somit sich der Spielraum im staatlichen System verringere⁵⁶⁵.

- Unternehmerverband

Von der Confederation of British Industry wurde gefordert die SERPS-Rente komplett abzuschaffen⁵⁶⁶.

- Gewerkschaft

Obwohl von Seiten der Gewerkschaft favorisiert wurde, die Betriebsrenten auszubauen und sie für alle Arbeitnehmer als obligatorische zusätzliche Altersvorsorge einzuführen, konnte man sich mit der Einführung der Stakeholder Pensions arrangieren. Es wurde als gut empfunden, dass diese über die Arbeitgeber zu niedrigen Gebühren anzubieten sind. Nach Auffassung der Gewerkschaft sollten allerdings auch die Arbeitgeber an der Beitragszahlung beteiligt werden. Die Sozialversicherungsbeiträge hätten auf 10% des Verdienstes erhöht werden sollen, damit gewährleistet worden wäre, dass damit Altersarmut wirklich hätte vermieden werden können. Der Vorschlag SERPS durch die SSP zu ersetzen wurde von der Gewerkschaft aus zweierlei Gründen begrüßt. Zum einen, da hiervon die unteren Einkommensbezieher profitierten und zum anderen, da damit aus Sicht der Gewerkschaft die Gefahr minimiert wird, dass von einer zukünftigen konservativen Regierung die Gesetzesänderung wieder rückgängig gemacht wird⁵⁶⁷. Kritisiert wurde, dass beabsichtigt war, die Anpassung nur entsprechend der Preissteigerungen und nicht entsprechend der Lohnerhöhungen vorzunehmen.

⁵⁶⁵ Falingham, Jane, Rake, Katherine, 1999: Partnership in Pensions: Delivering a secure retirement for women? S. 46 – 56 in: P. Agulnik/ N. Barr/ J. Falingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24. S. 54, 55

⁵⁶⁶ Brazier, Alex, Greener, Kim, Jarvis, Tim, Roll, Jo, Wilson, Wendy, 1999: Research Paper 99/19, Welfare Reform and Pensions Bill. London: House of Commons.
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-019.pdf> (Zugriff am 11.8.2013). S. 92

⁵⁶⁷ Schulze, Isabelle, Moran, Michael, 2007: United Kingdom: Pension Politics in an adversarial system. S. 49-96 in: E. Immergut/K. Anderson/I. Schulze (Hrsg.) The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press. S. 78

- Interessenvertretung der Rentner

Auch vom Age Concern wurde gefordert, die Stakeholder Pensions entsprechend der Löhne anzupassen und die Arbeitgeber an der Beitragszahlung zu beteiligen. Es wurde kritisiert, dass die Leistungen der Stakeholder Pensions für Geringverdiener zu gering seien, wenn diese vorzeitig in Rente gehen wollten. Diese Option sollte weiterhin für alle möglich sein. Es sollten außerdem diejenigen nicht benachteiligt werden, die die Beitragszahlung aufgrund eines Arbeitgeberwechsels oder erzwungener Karriereunterbrechung aussetzen müssen⁵⁶⁸.

- Versicherungswirtschaft

Von der Versicherungswirtschaft wurde gefordert, die Stakeholder Pensions in Form einer kapitalfinanzierten Anlageform ohne Leistungsgarantie anzubieten. Sie sollten nicht vor dem 60. Lebensjahr ausbezahlt werden und keinen Lebensversicherungs- oder Erwerbsminderungsrentenanspruch beinhalten⁵⁶⁹. Die zweistufige Umwandlung der SERPS-Rente in die SSP wurde von der privaten Rentenversicherungswirtschaft kritisiert. Sie befürchteten, dass die zunehmende Komplexität des Systems das „contracting-out“ bei langfristigen Anlagen behindern werde⁵⁷⁰.

5.2.3 Gesetzesvorlage im Parlament

Die Regierung brachte das Gesetzesvorhaben des Welfare Reform and Pensions Bill am 10. Februar 1999 vor das Parlament⁵⁷¹. Die zweite Lesung fand am 23. Februar 1999

⁵⁶⁸ Brazier, Alex, Greener, Kim, Jarvis, Tim, Roll, Jo, Wilson, Wendy, 1999: Research Paper 99/19, Welfare Reform and Pensions Bill. London: House of Commons.
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-019.pdf> (Zugriff am 11.8.2013). S. 92, 94

⁵⁶⁹ Brazier, Alex, Greener, Kim, Jarvis, Tim, Roll, Jo, Wilson, Wendy, 1999: Research Paper 99/19, Welfare Reform and Pensions Bill. London: House of Commons.
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-019.pdf> (Zugriff am 11.8.2013). S. 92

⁵⁷⁰ House of Commons, 2000: Hansard Debates for 11. Jan. 2000, Volume 342, Column 172, Child Support, Pensions and Social Security Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000111/debindx/00111-x.htm> (Zugriff am 11.8.2013)

⁵⁷¹ House of Commons, 1999: Hansard Debates, 10. February 1999, Volume 325 cc 323-4, Bill Presented: Welfare Reform and Pensions.
<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1999/feb/10/welfare-reform-and-pensions> (Zugriff am 12.8.2013)

statt. Von der Regierungspartei wurde die Gesetzesvorlage für gut empfunden. Der Abgeordnete Darling fasste die Vorteile wie folgt zusammen:

„Our objective, through structural reform of the pension system and other measures, is to ensure that more people take out a funded second pension. That will ensure that people get a better pension, a better retirement, and a better future. The Bill plans for the long term. It is designed to deliver a welfare state equipped to meet the needs of the next 50 years.“⁵⁷²

Allerdings gab es auch kritische Stimmen aus den eigenen Reihen dem Gesetz gegenüber. Die Regierung war sich bezüglich der neuen Linie nicht einig, sondern sie hatte sich in zwei Lager, Befürworter und Gegner, gespalten. Von Frank Field wurde kritisiert, dass das Gesetz diejenigen bestrafe, die ihr Leben lang vorgesorgt hätten in der Annahme, dass sie dafür im Alter eine anständige Rente erhielten. Diejenigen, die nichts einzahlten würden profitieren. Es war die Mittelschicht, die den Wechsel von Thatcher wollte und deshalb New Labour wählte. Diese sei nun der Verlierer der Gesetzesvorlage. Im Einzelnen kritisierte er die starken Leistungskürzungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Hiergegen rebellierten mehrere Labour Hinterbänkler. Er bemängelte auch, dass bei den Änderungen zur Witwenrente keine Übergangsregelungen für diejenigen geschaffen wurden, die sich auf die Rente verlassen hätten und nun nicht mehr in der Lage seien, anderweitig vorzusorgen. Die Rentenpolitik war seiner Meinung nach unvereinbar mit dem Vorgehen, für die zukünftigen Rentner Stakeholder Pensions einzuführen und die jetzigen Rentner mit einkommensabhängigen Leistungen zu unterstützen⁵⁷³.

Von der Opposition wurde die neue Rentenpolitik scharf kritisiert. Sie war der Meinung, dass damit das Beitragsprinzip untergraben werde und eine zu hohe Abhängigkeit von einkommensabhängigen Leistungen bestehe. Smith ist der Meinung, dass die einst als Erfolgsstorie gepriesenen Betriebsrenten mit den neuen Stakeholder Pensions zerstört würden. Diese würden eine Konkurrenz zu den Betriebsrenten sein und es werde Druck

⁵⁷² House of Commons, 1999: Hansard Debates, 23. February 1999, Volume 326, Column 230, Welfare Reform and Pensions Bill.
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990223/debtext/90223-20.htm#90223-20_time0 (Zugriff am 14.8.2013).

⁵⁷³ House of Commons, 1999: Hansard Debates, 23. February 1999, Volume 326, Column 247, 248 Welfare Reform and Pensions Bill.
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990223/debtext/90223-24.htm#90223-24_spnew0 (Zugriff am 14.8.2013).

auf die Arbeitgeber erzeugt, der womöglich dazu führe, dass Betriebsrentensysteme geschlossen würden. Er fasste seine Kritik wie folgt zusammen:

„Minister said that they would simplify pensions, but have made them more complex. They said that, ultimately, pensions would be cheaper; now, pensions will be more expensive. They said that they would support occupational pension schemes, but are now killing them off.“⁵⁷⁴

Sowohl bei der Rentenindustrie als auch bei den Kunden werde es zur Verwirrung kommen. Für die Verbraucher werde es nicht einfacher zu entscheiden, welches Produkt für sie am besten geeignet sei⁵⁷⁵.

Die Umwandlung der SERPS-Rente in die State Second Pension wurde im Rahmen des Child Support Pensions and Social Security Act im Parlament debattiert und verabschiedet. Das Gesetzesvorhaben wurde am 1. Dezember 1999 im House of Commons eröffnet⁵⁷⁶. Die zweite Lesung fand am 11. 01. 2000 statt. Von den Konservativen wurde das Vorhaben kritisiert. Sie fanden das Vorgehen zu kompliziert und ineffektiv. Ihrer Meinung nach wäre es besser gewesen, die Basic State Pension anzuheben⁵⁷⁷. Von der Abgeordneten Dr. Lynne Jones wurde die Kritik wie folgt formuliert:

„Is not the problem that the state second pension will be extremely complex? My right hon. Friend says that it was been welcomed, but an analysis of responses – particularly from the pensions industry – shows that many respondents recoiled in horror at the complexity of the scheme. As a result of what the Tories did to the basic state pension, people have lost out by £27 a week. By introducing the state second pension, we are only replacing what was a

⁵⁷⁴ House of Commons, 1999: Hansard Debates, 23. February 1999, Volume 326, Column 239, Welfare Reform and Pensions Bill.
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990223/debtext/90223-22.htm#90223-22_spnew10 (Zugriff am 14.8.2013).

⁵⁷⁵ House of Commons, 1999: Hansard Debate, 23. February 1999, Volume 326, Column 237, Welfare Reform and Pensions Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990223/debtext/90223-21.htm> (Zugriff am 14.8.2013).

⁵⁷⁶ House of Commons, 1999: Hansard Debates, 1. December 1999, Volume 340, Column 313, Bills Presented: Child Support, Pensions and Social Security.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo991201/debtext/91201-06.htm> (Zugriff am 14.8.2013).

⁵⁷⁷ House of Commons, 2000: Hansard Debates, 11. January 2000, Volume 356, Column 162, Child Support, Pensions and Social Security Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000111/debtext/00111-10.htm> (Zugriff am 16. 8. 2013)

good basic state pension. Would not it have been simpler to increase the basic state pension?”⁵⁷⁸

Von der Opposition wurde außerdem kritisiert, dass die Kosten die mit der Gesetzesänderung verbunden waren von der Regierung nicht eindeutig beziffert wurden⁵⁷⁹. Zwar sollte die SSP, wenn sie in eine „Flatrate-Leistung“ umgewandelt wurde das contracting out attraktiver machen, aber dann werden die Kosten für die Sozialversicherungs-Rabatte steigen. Diese wurden auf 12 bis 15 Billionen Pfund geschätzt⁵⁸⁰.

5.2.4 Vorlage in der Zweiten Kammer

Die Debatten im House of Lords verliefen unspektakulär. Baroness Barbara Castle brachte einen Korrekturvorschlag ein, um das Verhältnis zwischen der Basic State Pension und dem Verdienst neu festzulegen. Dieser Änderungsantrag wurde sowohl im House of Lords als auch im House of Commons von der Mehrheit der Mitglieder angenommen⁵⁸¹. Weiter schlugen die Lords im Abänderungsantrag Nr. 18 vor, dass die Steuern zu den Stakeholder Pensions und den Betriebsrenten voll absetzbar sein sollten⁵⁸². Diesem Vorschlag wurde nicht entsprochen. Am 26. Juli 2000 stimmten die Lords dem Child Support Pensions and Social Security Bill zu⁵⁸³.

⁵⁷⁸ House of Commons, 2000: Hansard Debates, 11. January 2000, Volume 356, Column 162, Child Support, Pensions and Social Security Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000111/debtext/00111-10.htm>
(Zugriff am 16. 8. 2013)

⁵⁷⁹ Erst nach der zweiten Lesung im Parlament wurde von der Regierung ein Konsultationspapier „The Structure of Rebates for the State Second Pension“ veröffentlicht auf das Interessengruppen zur Beurteilung eingeladen wurden.

⁵⁸⁰ House of Commons, 2000: Hansard Debates, 3. April 2000, Volume 347, Column 714, Rate of Introduction of State Second Pension.
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000403/debtext/00403-29.htm#00403-29_spnew5 (Zugriff am 16. 8. 2013)

⁵⁸¹ House of Commons, 2000: Hansard Debates, 24. July 2000, Volume 354, column 809, Preservation of rights in respect of additional pensions.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000724/debtext/00724-20.htm>
(Zugriff am 16. 8. 2013).

⁵⁸² House of Commons, 2000: Hansard Debates, 24. July. 2000, Volume 354, Column 813, New Clause,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000724/debtext/00724-21.htm>
(Zugriff am 16.8.2013).

⁵⁸³ House of Lords, 2000: Hansard Volume (House of Lords Debates), 26. July 2000, Volume 616, Column 421-433, Child Support, Pensions and Social Security Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldhansrd/vo000726/text/00726-03.htm> (Zugriff am 16.8.2013).

5.2.5 Verabschiedete Gesetze

Mit dem Welfare Reform and Pensions Act, der am 11. November 1999 verabschiedet wurde, wurde die Einführung der Stakeholder Pensions beschlossen^{584, 585}. Damit wurde eine neue kapitalfinanzierte Anlageform geschaffen, die insbesondere für untere Einkommensbezieher mit einem Einkommen zwischen 10.000 £ und 20.000 £ gedacht war. Im Unterschied zu den bestehenden Anlageformen wurde gesetzlich bestimmt, dass die Gebühren entsprechend der Beitragszahlung zu erheben sind und eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten dürfen. Unterbrechungen in der Beitragszahlung sind zulässig und dürfen sich nicht negativ auf die Gebührenhöhe auswirken. Im Gesetz ist bestimmt, wie die Registrierung zu erfolgen hat, welche Pflichten den Arbeitgebern zukommen, wie über die Anlageform zu informieren ist und wie die Kontrolle des Staates aussieht, um nur einige Punkte zu nennen⁵⁸⁶. Die Umwandlung der SERPS-Rente in die State Second Pension wurde unter anderem mit dem Child Support, Pensions and Social Security Act 2000⁵⁸⁷ verabschiedet⁵⁸⁸. Damit sollten die Beitragszeiten der unteren Einkommensbezieher bei der einkommensabhängigen staatlichen Rente höher bewertet werden. Bei einem Einkommen zwischen £3.432 und £9.500 (Werte des Jahres 1999/2000) wurde für die Rentenberechnung ein Einkommen in Höhe von £9.500 zugrunde gelegt. Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien aufgrund von Kindererziehungszeiten⁵⁸⁹, der Pflege eines kranken oder behinderten Angehörigen oder aufgrund von Erwerbsminderung werden so gestellt, als hätten sie während dieser Zeit ei-

⁵⁸⁴ Mit dem Welfare Reform and Pensions Act 1999 wurden umfangreiche Gesetzesänderungen bezüglich der Neuausrichtung in der Sozialpolitik verabschiedet. Außer der Einführung der Stakeholder Pensions wurden Änderungen bei der Regulierung der Betriebsrenten und Personal Pensions vorgenommen, bei Scheidungen die Möglichkeit des Splittings im Versorgungsausgleich eingeführt, die Anspruchsvoraussetzungen für Hinterbliebenenrenten neu geregelt, die Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Rahmen der Neuausrichtung zum „welfare to work“ neu strukturiert und Leistungskürzungen bei den Erwerbsminderungsrenten vorgenommen, um nur die wichtigsten Punkte zu nennen.

⁵⁸⁵ Welfare Reform and Pensions Act 1999, Chapter 30 v. 11. November 1999, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/30/introduction> (Zugriff am 16.8.2013).

⁵⁸⁶ Welfare Reform and Pensions Act 1999, Chapter 30 v. 11. November 1999, Explanatory Notes, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/30/introduction> (Zugriff am 16.8.2013).

⁵⁸⁷ Der Child Support, Pensions and Social Security Act 2000 umfasste vier Teile. Der erste Teil beinhaltete Gesetzesänderungen die den Kindesunterhalt betrafen. Es wurden Maßnahmen zur Vereinfachung und Straffung der Berechnung des Unterhalts verabschiedet sowie Änderungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensweise vorgenommen. Im Teil zwei war hauptsächlich die Umwandlung der SERPS-Rente in die SSP geregelt. Im Teil drei waren Verwaltungsverfahrensvorschriften zur Vorbeugung von Leistungsmissbrauch und effektivem Verwaltungshandeln im Sozialleistungsbezug erlassen worden. Der vierte Teil umfasste Regelungen, die die Beitragszahlung zur Sozialversicherung betrafen.

⁵⁸⁸ Child Support, Pensions and Social Security Act 2000, Chapter 19 v. 28. July 2000 <http://www.dwp.gov.uk/docs/o-1001.pdf> (Zugriff am 16.8.2013).

⁵⁸⁹ Zeiten der Kindererziehung werden bis zum sechsten Lebensjahr eines Kindes berücksichtigt.

nen Verdienst in Höhe von £9.500⁵⁹⁰ erzielt. Die Umwandlung der SERPS-Rente in die State Second Pension soll in zwei Stufen erfolgen. In der ersten Stufe erfolgt die Bewertung der Einkommen bis zur Verdienstuntergrenze in Höhe von £9.500 doppelt so stark wie unter SERPS und bei einem Einkommen zwischen £9.500 und £21.600 entspricht die Bewertung nur der Hälfte im Vergleich zur SERPS-Rente. Ab einem Verdienst von £21.600 entspricht die State Second Pension dem Wert der früheren SERPS-Rente. In einer zweiten Stufe soll die SSP zu einer „Flatrate Leistung“ umgewandelt werden. Dies wird für die Versicherten der Fall sein, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung unter 45 Jahre alt waren. Die aus der Beitragszahlung entstehende Leistung wird dann einer Rentenhöhe entsprechen, die für die gesamte Erwerbszeit einem Verdienst in Höhe von £9.500 entspricht, unabhängig von dem tatsächlich erzielten Verdienst. Die Beitragszahlung bleibt jedoch weiterhin einkommensabhängig⁵⁹¹.

5.2.6 Evaluation

Positiv festzustellen ist, dass sich durch die Verbesserung der einkommensabhängigen Leistungen die aktuelle Situation unter den Rentnern verbesserte. Die Armut unter den Rentnern konnte verringert werden⁵⁹². Allerdings erfüllten sich die mit den Maßnahmen beabsichtigten Ziele in der Veränderung des Sparverhaltens nicht. Im Bericht der Pensions Commission wurde festgestellt, dass im Jahr 2002/2003 11,3 Millionen Arbeitnehmer keine Beiträge zu einer privaten Rentenversicherung entrichteten und von diesen bei 8,8 Millionen auch der Lebenspartner nicht privat rentenversichert war⁵⁹³. Wenn keine Ansprüche aus früheren Verträgen bestehen, dann werden diese Personen später ausschließlich auf die staatlichen Rentenansprüche angewiesen sein, was zur Folge hat, dass sie einkommensabhängige Leistungen in Anspruch nehmen müssen, da der gesetzliche Rentenanspruch keine ausreichende Versorgung gewährleistet. Unter diesen „Nicht-Zahlern“ befanden sich 1,7 Millionen Selbständige und von diesen vermehrt Arbeitgeber kleinerer Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern⁵⁹⁴. Auffallend bezüglich

⁵⁹⁰ Hierbei handelt es sich um den Wert des Jahres 1999/2000.

⁵⁹¹ Child Support, Pensions and Social Security Act 2000, Chapter 19, v. 28. July 2000, Explanatory Notes. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/19/notes/contents> (Zugriff am 16.8.2013).

⁵⁹² Price, Debora, 2006: The poverty of older people in the UK. *Journal of Social Work Practice*, Vol. 20, No. 3: 251-266. S. 253

⁵⁹³ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 62

⁵⁹⁴ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 62

des Vorsorgeverhaltens war, dass es Unterschiede gab, sowohl in der Zugehörigkeit zu verschiedenen Unternehmensbranchen als auch hinsichtlich der Größe der Betriebe. Arbeitnehmer in größeren und mittleren Unternehmen waren eher privat rentenversichert als Arbeitnehmer in kleineren Betrieben. Im Groß- und Einzelhandel war die Versichertenrate mit 41% sehr gering. Auch gab es Unterschiede, die mit der Höhe des Verdienstes korrelieren. Arbeitnehmer mit einem mittleren bis höheren Verdienst waren häufiger privat versichert als Arbeitnehmer mit geringem Verdienst. In der Gehaltsgruppe zwischen £25.000 - £39.999 waren beispielsweise 72% der Beschäftigten privat rentenversichert. Wohingegen Arbeitnehmer mit einem Verdienst zwischen £9.500 - £17.499 nur zu 43% eine zusätzliche Rentenversicherung hatten. Auch waren Männer eher zusätzlich privat versichert als Frauen⁵⁹⁵.

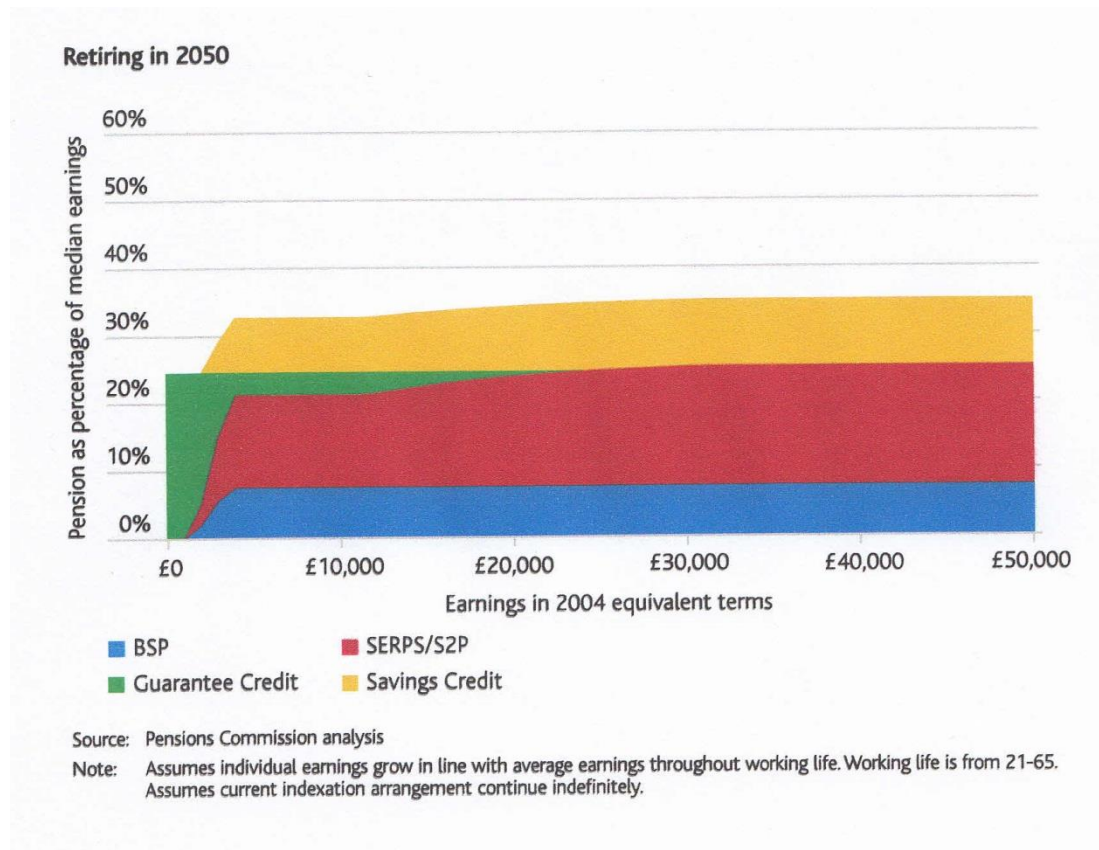
Das mit dem Gesetz verbundene Ziel, die private Altersvorsorge zu erhöhen, konnte nicht erfüllt werden. Im Gegenteil, seit Mitte der 1990er Jahre war ein Abwärtstrend bei den privaten Rentenversicherungen zu verzeichnen. Außerdem waren die Betriebe vermehrt dazu übergegangen, ihren neuen Mitarbeitern anstatt Versorgungspläne mit einer garantierten Leistungshöhe nur noch beitragsorientierte Betriebsrenten anzubieten. Dadurch, dass sie es in den vergangenen Jahrzehnten versäumt hatten, ihre Leistungen entsprechend der längeren Lebenserwartung anzupassen und bedingt durch die ökonomischen Veränderungen, lastete ein finanzieller Druck auf den Betrieben, weshalb diese nun auch bei den Betriebsrenten sparten. In die beitragsorientierten Systeme wird von Seiten der Arbeitgeber weniger einbezahlt. Dieses Defizit müsste durch eine höhere Zahlung der Arbeitnehmer ausgeglichen werden, was aber in der Praxis nicht erfolgte. Somit kommt es zu einer Unterversorgung⁵⁹⁶. Auch der mit den neu eingeführten Stakeholder Pensions erhoffte Erfolg blieb aus. Die freiwillige Altersvorsorge ist durch deren Einführung nicht messbar gestiegen. Achtzig Prozent der angebotenen Programme sind leere Hüllen ohne Inhalt, da zwar ein offizielles Angebot besteht, dieses aber nicht genutzt wird. Insbesondere kleinere Betriebe mit fünf bis zwölf Mitarbeitern bieten die Möglichkeit einer Stakeholder Pension an. Sie zahlen aber keine zusätzlichen

⁵⁹⁵ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 62, 96

⁵⁹⁶ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 48

Beiträge, so dass allein der Arbeitnehmer einzahlt. Lediglich vier Prozent dieser „Klein-
arbeitgeber“ leisten wirklich zusätzliche Beiträge⁵⁹⁷.

Abbildung 15: hochgerechnete gesetzliche Rentenansprüche eines Rentners der im Jahr
2050 in Rente geht



Quelle: Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. S. 49

Die Folge für die ärmsten Rentner wird in Zukunft sein, dass sie vermehrt auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen sein werden, wie die Vorausberechnungen der Pensions Commission aus obigem Schaubild zeigen. Die Rente aus der SSP wird zu einer Flatrate Leistung, womit das einkommensabhängige Element in der britischen Rentenversicherung reduziert ist und die Basic State Pension lediglich entsprechend der Preise und nicht entsprechend der Lohnentwicklung angepasst wird. Für die Bezieher mittlerer Einkommen wird das staatliche Rentensystem bedeutend unattraktiver, speziell

⁵⁹⁷ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 92

für die Einkommensgruppe mit einem Verdienst zwischen £15.000 - £30.000 im Jahr⁵⁹⁸. Durch die Reform wurde außerdem nichts unternommen, um die Situation der Selbständigen, Arbeitslosen und der Geringverdiener sowie der Saisonarbeiter, die nicht von der National Insurance erfasst sind, zu verbessern. Im Jahr 2003 wurden schätzungsweise 1,4 Millionen Frauen nicht von der National Insurance erfasst, da ihr Verdienst unter dem Limit von £77 in der Woche lag. Im Jahr 2002/2003 zahlten ca. fünf Millionen Menschen keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, weder zur BSP noch zur SSP und weitere sieben Millionen zahlten zwar Beiträge zur BSP, aber nicht zur SSP⁵⁹⁹. Das Ergebnis der Reform ist somit, dass sowohl das staatliche Rentensystem insbesondere für Durchschnittsverdiener unattraktiver wurde und gleichzeitig sich auch das private Rentensystem im Abwärtstrend befindet. Von einer neuen Partnerschaft zwischen staatlicher und privater Altersvorsorge kann nicht die Rede sein. Im Gegenteil, die Verantwortung für die Altersvorsorge wurde allein auf die Versicherten übertragen, was zu einer zunehmenden Ungleichheit führen wird, da nicht alle damit umgehen können bzw. in der Lage sind, die für sie richtige Entscheidung zu treffen.

⁵⁹⁸ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 76

⁵⁹⁹ Evandrou, Maria, Falkingham, Jane, 2005: A secure retirement for all? Older people and New Labour. S. 167-187 in: J. Hills/K. Stewart (Hrsg.), A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion. Bristol: The Policy Press University of Bristol. S. 184

5.2.7 Zusammenfassung

Die „Erste Reformwelle“ der Blair–Regierung war im Nachhinein betrachtet nicht allzu erfolgreich. Es wurde der Kurs der Konservativen Vorgängerregierung weiterverfolgt und der Markt für die privaten Renten gestärkt verbunden mit Anreizen, aus der zweiten staatlichen Säule auszutreten. Die neu eingeführten Stakeholder Pensions führten nicht zum erhofften Erfolg. Sie blieben leere Hüllen ohne Inhalt. Ein Grund hierfür mag sein, dass sie nicht verpflichtend eingeführt wurden.

Aus Verfahrenssicht konnten die Reformen ohne große Widerstände und Hindernissen in kurzer Zeit durchgeführt werden. Lediglich bei der Reform der Erwerbsminderungsrente und der Hinterbliebenenversorgung für die Kriegswitwen mussten aufgrund Proteste des Oberhauses Eingeständnisse gemacht werden. Auch der Einfluss der Interessengruppen war von untergeordneter Bedeutung, insbesondere die der Gewerkschaft. Hierin zeigt sich die Stärke des Westminster Regierungssystems.

Die Vermeidung der Altersarmut wurde außerhalb der Rentenversicherung über einkommensabhängige Leistungen vorgenommen. Gordon Brown, der damalige Finanzminister favorisierte diese Lösung, da sie seiner Meinung nach zielgenauer wirkte. Es bekommen damit wirklich nur diejenigen staatliche Leistungen, die auch bedürftig sind und diese benötigen. Durch diese zielgenauere Verteilung der Mittel wollte der Staat die Ausgaben reduzieren.

6 Zwischenergebnis nach der „Ersten Reformwelle“

Nach dieser „Ersten Reformwelle“ werden die Rentenreformen der sozialdemokratischen Koalitionsregierung in Deutschland mit der sozialdemokratischen Regierung in Großbritannien unter Einbezug des theoretischen Rahmens miteinander verglichen. Es wird außerdem geprüft, inwieweit sich die aufgestellten Hypothesen nach diesem Reformprozess bestätigen.

- Institutionalismus-Theorie

Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien wurden die Vorhaben in Gesetzen verabschiedet. Das zeigt, dass der institutionelle Unterschied nicht von entscheidender Bedeutung bei den Reformen war. Dies ist auch das Ergebnis der Analyse von Ellen Immergut, Karen Anderson und Isabelle Schulze⁶⁰⁰. Allerdings verlief der Reformprozess in Deutschland schleppend und zog sich über zwei Jahre hin. Es waren größere Eingeständnisse erforderlich als dies in Großbritannien der Fall war. Vor Landtagswahlen wurde mit den weiteren Entscheidungen bis nach den Wahlen gewartet. Dennoch wurde die „Riester–Rentenreform“ verabschiedet, obwohl im Bundesrat die rot–grüne Regierung keine Mehrheit hatte. Dadurch, dass sich die Sozialdemokratie in beiden Ländern entsprechend ihrem neuen Kurs des „Dritten Wegs“ dem Markt öffnete war die Opposition geschwächt. Man kam ihr quasi entgegen. Sie konnte den Reformen wenig entgegensetzen. In Deutschland waren die Differenzen eher dem undiplomatischen Handeln der Akteure zuzuordnen als inhaltlichen Diskrepanzen. Ein starker Akteur in Deutschland war die Selbstverwaltung. Sie war dagegen, dass die Armutsvermeidung in Form einer Grundsicherungsleistung im System der gesetzlichen Rentenversicherung aufgenommen wurde. Die private Altersvorsorge konnte nicht wie von Riester beabsichtigt, als obligatorische Zusatzversicherung eingeführt werden. Sie fiel dem institutionellen Aushandlungsprozess zum Opfer. Auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken sah man es als nicht machbar an, die Bürger zur „Riester-Rente“ zu verpflichten. Die Gewerkschaften waren in beiden Ländern geschwächt. In Deutschland nahmen sie zwar mehr Einfluss, konnten aber die Grundzüge der Reform nicht verhindern. Die

⁶⁰⁰ Immergut, Ellen, M., Anderson, Karen, M., Schulze, Isabelle, 2007: The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press. S. 3, 4

Wissenschaft äußerte sich in beiden Ländern überwiegend kritisch zu den beabsichtigten Maßnahmen, fand allerdings kein Gehör. Auch die Rentner selbst sind in beiden Ländern schwach organisiert und schwer zu mobilisieren.

- Akteurzentrierter Institutionalismus

Mit Gerhard Schröder und Tony Blair regierten in beiden Ländern zwei starke Akteure. Sie zeigten Führungsstärke, mit der sie die Reformen trotz Widerständen aus den eigenen Reihen verabschiedeten. Mit ihrem guten strategischen Handeln verstanden sie es, die Institutionen für ihre Zwecke zu nutzen. Sie sahen sich als Modernisierer, die bereit waren neue Wege zu gehen. Mit ihrem Neo-Liberalen Kurs verabschiedeten sie sich von den traditionellen sozialdemokratischen Werten. Auch Martin Schludi kam bei seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass das Zusammenspiel von Regierungschef, Sozialminister und Finanzminister eine wichtige Rolle im Reformprozess spielte. Gerhard Schröder kann als der Motor im Reformprozess betrachtet werden⁶⁰¹.

- Institutioneller Wandel

Entsprechend der Einstufung des Wandels nach Peter Hall ist der Reformprozess in Großbritannien als ein Wandel zweiter Ordnung zu betrachten. In Großbritannien waren die Strukturen der privaten Altersvorsorge und der Betriebsrentensysteme bereits vorhanden. Ein Wandel in den Zielen der Rentenpolitik hatte trotz des Regierungswechsels nicht stattgefunden. In Deutschland fand ein Wandel dritter Ordnung statt. Es hatten sich die Ziele in der Rentenpolitik geändert. Die Förderung der privaten Altersvorsorge kam als neues Instrument hinzu. Damit sollte das Ziel erreicht werden, dass die Bevölkerung private Altersvorsorge betreibt. Der Staat sah sich nicht mehr in der Verantwortung, durch die gesetzlichen Leistungen den Lebensstandard der Rentner zu sichern.

Nach den Arten des inkrementellen Wandels die Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen unterscheiden, ist für den deutschen Reformprozess das Instrument der Schichtung zutreffend. Zum bestehenden System der gesetzlichen Rentenversicherung kamen die Förderung der privaten Altersvorsorge und zur Vermeidung von Altersarmut die Einführung der Grundsicherungsleistung im Alter hinzu. Diese beiden Leistungen gab es vorher nicht. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen sehen bei der Schichtung die Ge-

fahr, dass dabei das bestehende System quasi ausblutet und das neu hinzugekommene Instrument an Bedeutung gewinnt. Wenn die weitere Entwicklung der Rentenreformen betrachtet wird, dann ist diese Gefahr in Deutschland nicht auszuschließen. In Großbritannien kann von einer Verlagerung im Institutionengefüge gesprochen werden. Die Schwerpunkte zwischen staatlichen Leistungen und privater Altersvorsorge sollte von 60% staatlich zu 40% privat auf 40% staatlich zu 60% privat getauscht werden. Mit der Stakeholder Pension kam eine neue staatlich regulierte private Vorsorgemöglichkeit hinzu. Dadurch, dass die einkommensabhängige Leistung entsprechend der Löhne angepasst wurde und entgegen früheren Versprechungen die Anpassung der Basic State Pension bei der Anpassung entsprechend der Preissteigerung verblieb, driftete sie immer weiter ab. Dasselbe passierte in Deutschland durch die Einführung des Riester-Faktors bei der jährlichen Rentenanpassung.

- Vetospieler-Theorem nach George Tsebelis

Auch unter dem Gesichtspunkt des Vetospieler-Theorems nach George Tsebelis lassen sich die Reformen analysieren. In Deutschland bestand, wenn man die Wahlprogramme der Parteien betrachtet, im Kern der Reform Einigkeit unter den Parteien. Unter allen Parteien, mit Ausnahme der PDS war man sich einig, dass die staatlichen Leistungen gekürzt und als Ausgleich hierfür die private Altersvorsorge gestärkt werden sollte. Dieser Grundkonsens war sicherlich auch mit ausschlaggebend dafür, dass trotz der vielen Querelen und Reibereien die Reform letztendlich verabschiedet werden konnte. Vetospieler gab es bereits innerhalb der SPD, von Seiten der Traditionalisten in der Partei, die allerdings gegenüber dem Kanzler zu schwach waren um etwas zu bewegen, nachdem Lafontaine zurückgetreten war. Der Koalitionspartner, die Grünen, trugen die Reformen mit. Allerdings waren sie vehement gegen eine obligatorische private Altersvorsorge⁶⁰². Auch die Gewerkschaft konnte umgestimmt werden, indem Zugeständnisse bei der betrieblichen Altersversorgung gemacht wurden. Sie wurde zu einem schwachen Vetoplayer. Die Union stellte zwar immer wieder neue Forderungen, war allerdings durch die Spendenaffäre intern geschwächt. Ein im deutschen Regierungssystem starker Vetoplayer ist der Bundesrat. Der zustimmungspflichtige Teil (das Altersvermögensgesetz) wurde zunächst vom Bundesrat abgelehnt. Somit nutzte er sein Vetopotential aus.

⁶⁰¹ Schludi, Martin, 2005: The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 159

⁶⁰² Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Dorste Verlag GmbH. S. 141

Letztendlich, nach weiteren Zugeständnissen, „erkaufte“ man sich die Stimmen der Länder Berlins und Brandenburgs. Zusammenfassend kann zum Vetospieler-Theorem in Bezug auf die Vermeidung von Altersarmut festgestellt werden, dass kein starker Vetoplayer vorhanden war, der sich für die Interessen der „Armen“ stark machte.

In Großbritannien ist die Zahl der Vetospieler, bedingt durch das Westminster Regierungssystem, geringer. Allerdings hatte man auch hier Kritiker des Gesetzesvorhabens in den eigenen Reihen der Partei. Vor allem Frank Field kritisierte die Kürzungen und die Zweigleisigkeit von erhöhten einkommensabhängigen Leistungen und den Kürzungen bei der umlagefinanzierten State Second Pension. Aber auch hier waren die „Hinterbänkler“ zu schwach, um das Vorhaben zu verhindern. Die Opposition stimmte dem Gesetz in seinen Grundzügen zu, war somit ebenfalls ein schwacher Vetoplayer. Die Zweite Kammer hatte im Gegensatz zu Deutschland kein Recht, das Gesetz zu verhindern.

- Pfadabhängigkeit

In Deutschland wird die „Riester-Rentenreform“ als ein Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik gesehen⁶⁰³. Frank Nullmeier spricht nunmehr von einer Alterssicherungspolitik, da sich das Geschehen nicht mehr nur auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt, sondern auch der Markt mit einbezogen wird⁶⁰⁴. Es wurde ein neuer Weg in der Rentenpolitik eingeschlagen, der zu den bereits bestehenden hinzukam. Aus Sicht der Armutsvermeidung war man hingegen nicht bereit die bestehenden Pfade zu verlassen. Diese wurde nicht in die gesetzliche Rentenversicherung integriert. Die neu eingeführte Grundsicherungsleistung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde außerhalb des Systems angesiedelt, womit die strikte Trennung zwischen Sozialversicherung und sozialer Fürsorge aufrechterhalten blieb.

Auch in Großbritannien bewegen sich die Reformen innerhalb der bestehenden Pfade. Es kamen zwar neue Instrumente zu den bereits existierenden hinzu, diese bewegen sich

⁶⁰³ Schmähl, Winfried, 2011: Kapitel 6 Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. S. 131-193 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 165

allerdings innerhalb der vorhandenen Strukturen und können in diese eingebunden werden. Es erfolgte keine Pfadabweichung. Auch hier wurde die Armutsvermeidung außerhalb der Rentenversicherung über die soziale Fürsorge vorgenommen.

- Blame avoidance

In Deutschland wurde zur Begründung der Reformen der demographische Wandel und die Alterung der Bevölkerung in den Vordergrund gestellt. Den Strategien des „blame avoidance“ nach Kent Weaver folgend könnte hierzu das Argument „einen Sündenbock finden“ zutreffen. Mit dieser Argumentation, die nachvollziehbar und schlüssig erscheint, hat man den Sündenbock weg von der Politik und den Parteien hin zu gesellschaftlichen Veränderungen gelenkt, für die die Politik nicht verantwortlich gemacht werden kann. Im Gegenteil es zeigt, dass die Regierungspartei verantwortungsvoll und vorausschauend plant und sich um das Problem kümmert. Wie bereits von Giuliano Bonoli und Bruno Palier erwähnt⁶⁰⁵, wurde bei den Reformen auch die Strategie der Aufteilung angewandt. Die heutigen Rentner sind von den Maßnahmen nicht allzu sehr betroffen. Sie genießen Vertrauensschutz. Es sind die zukünftigen Rentnergenerationen, bei denen die Reformen ihre volle Wirkung entfalten werden. Diese sind bedingt durch Familie und Beruf mit anderen Problemen beschäftigt, als sich gegen die Rentenpolitik zu mobilisieren. Ihnen ist es wichtiger, dass die Lohnnebenkosten nicht ansteigen. Mit der Einführung der sogenannten „Riester-Treppe“⁶⁰⁶ wurde ein Automatismus eingeführt, der eine schleichende Rentenkürzung zur Folge hat. Es muss nicht jedes Jahr neu im Parlament darüber diskutiert werden, sondern sie tritt per Gesetz stufenweise in Kraft. Auch die Strategie der Kompensation ist bei den Reformen erkennbar. Um den

⁶⁰⁴ Nullmeier, Frank, 2003: Alterssicherungspolitik im Zeichen der „Riester-Rente“. S. 167-187 in: A. Gohr/M. Seeleib-Kaiser (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 167, 170, 171

⁶⁰⁵ Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old – age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573. S. 569

⁶⁰⁶ Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz wurde in die Rentenanpassungsformel ein landläufig als „Riester-Treppe“ bezeichneter Kürzungsfaktor eingeführt der dafür sorgt, dass die Rentenerhöhungen gemindert werden. Diese Minderung erfolgte stufenweise mit 0,5% im Jahr 2002 und endete bei 4,0%. Die dadurch in der gesetzlichen Rentenversicherung entstehende Versorgungslücke sollte parallel durch den Aufbau einer privaten Altersvorsorge ausgeglichen werden.

Einstieg in die private kapitalfinanzierte Altersvorsorge zu „versüßen“, werden staatliche Zuschüsse und Steuervergünstigungen gewährt. Diese Strategie kam auch bei den Reformen in Großbritannien zur Anwendung. Um das „contracting out“ aus der zweiten staatlichen Rente, der State Second Pension zu unterstützen, wurden ebenfalls Steuervergünstigungen gewährt, und es musste ein niedrigerer Beitrag zur National Insurance entrichtet werden. Auch hier sind die Wirkungen der Reformen gesplittet und zum Teil in die Zukunft verlagert.

- Internationale Hypothese

Beide Länder hatten zum Zeitpunkt der Reformen mit einer wachsenden Staatsverschuldung, hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wirtschaftswachstum zu kämpfen. In Deutschland waren außerdem die Rentenausgaben nicht gedeckt und die Maastricht-Kriterien wurden nicht erfüllt. Diese Probleme wirkten sich auf die Rentenpolitik beider Länder aus. Von den Akteuren wurde nicht explizit erwähnt, dass die Kürzungen aufgrund europäischen Drucks erforderlich waren. Der Einfluss der Internationalen bzw. Europäisierungshypothese erfolgte über die Finanzministerien. In Großbritannien war es Gordon Brown, der sich mit seiner Reformoption, die Altersarmut mit einkommensabhängigen Leistungen zu bekämpfen, durchsetzte. In Deutschland wurde von Walter Riester selbst erwähnt, dass er mit dem Finanzministerium nicht auf Konfrontationskurs stand sondern mit Hans Eichel kooperierte. Sowohl in Deutschland, als auch in Großbritannien wurde durch die Reformen dazu übergegangen mehr über Steuern zu finanzieren was die Lohnnebenkosten entlastet und einen direkteren Zugriff vom Finanzministerium aus ermöglicht. Die Verantwortung für die Altersvorsorge wird in beiden Ländern weg vom Staat und den Unternehmen und hin zum Bürger verlagert.

Abbildung 16: Zusammenfassung der Theorieprüfung

| | Deutschland | Großbritannien |
|---|---|---|
| Institutionalismus Theorie | Blockade durch Institutionen bestand, Reformen wurden durch sie allerdings nicht verhindert | unbedeutend |
| Akteurzentrierter Institutionalismus | mit Gerhard Schröder regierte ein starker Akteur | Tony Blair war ebenfalls ein starker Akteur |
| Vetospieler | wurden durch strategische Taktiken ausgeschaltet | unbedeutend |
| Institutioneller Wandel nach Hall | Wandel dritter Ordnung | Wandel zweiter Ordnung |
| Institutioneller Wandel nach Streeck/Thelen | Schichtung, Abdriften | Verlagerung, Schichtung, Abdriften |
| Pfadabhängigkeit | Reformen im Pfad | Reformen im Pfad |
| Blame avoidance | Strategie der Aufteilung, Kompensation | Strategie der Aufteilung; Kompensation |
| Internationale Hypothese | bestätigt | bestätigt |
| Altersarmut | unbedeutend, kein real existierendes Problem | ein real existierendes großes Problem |
| Armutsvermeidung | außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, durch einkommensabhängige Leistungen | außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, durch einkommensabhängige Leistungen |

Quelle: Eigene Darstellung

Gemeinsam haben die Reformen in beiden Ländern, dass sie unter der Führung von sozialdemokratischen Parteien verabschiedet wurden. Diese traten nach einer langen Zeit in der Opposition mit zwei starken Führungspersonlichkeiten und demselben Konzept an. Der Staat zog sich aus der Verantwortung zurück. Er übernahm stärker die Rolle des Regulierers und weniger die des Leistungserbringers⁶⁰⁷. In Deutschland wurde mit der „Riester-Reform“ der Einstieg in das Mehrsäulensystem vorgenommen ohne jegliche Erfahrungswerte aus der Vergangenheit. In Großbritannien kannte man die Mechanismen des Marktversagens bereits, deshalb wurde dort eine gezieltere Förderung der Armen vorgenommen.

⁶⁰⁷ Der Reformprozess in Großbritannien war kürzer und inhaltlich nicht von der Tragweite wie in Deutschland, deshalb ist die Darstellung in Bezug auf die Seitenzahl geringer.

6.1.1 Prüfung der Annahmen

1. Annahme: Im Vergleich zu Großbritannien hat die Armutsvermeidung in Deutschland in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Tradition.

Das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung wurde bei den Reformen in Deutschland bewahrt. **Diese Annahme hat sich bei der Ersten Reformwelle bestätigt.**

2. Annahme: Es sind nicht die potentiellen Wählergruppen der regierenden Parteien, die von der Altersarmut betroffen sind.

Die Evaluation zur Riester-Rente zeigt, dass es die Mittelschicht mit Kindern ist, welche die Leistungen am häufigsten in Anspruch nimmt.

3. Annahme: Im Unterschied zu Großbritannien ist in Deutschland die Altersarmut kein real existierendes Problem und wird deshalb nicht zum „Agenda-Setting“.

Das Problem der Altersarmut wurde beim Reformprozess in Deutschland zwar nicht verkannt, aber ihm wurde nicht die Bedeutung zugemessen wie den anderen beiden Zielen der Beitragssatzstabilität und der Reduzierung der staatlichen Ausgaben. In Großbritannien wurden bewusst Maßnahmen vorgenommen, um die aktuell hohe Altersarmut in den Griff zu bekommen. Es wird ein Problem sicherlich stärker wahrgenommen, wenn es bereits besteht, als wenn es in der Zukunft zu erwarten ist. Wenn es regnet denkt man eher daran einen Regenschirm mitzunehmen als bei Sonnenschein. **Diese Annahme kann bestätigt werden.**

4. Annahme: Durch das kurzfristige Denken in der Politik werden langfristig entstehende Probleme vernachlässigt.

In beiden Staaten wurde die Bekämpfung der Altersarmut aus der gesetzlichen Rentenversicherung hinaus verlagert. Von Frank Field dem ersten Sozialminister in der Regierung Blair wurde diese Doppelstrategie stark kritisiert. Er sah die Probleme voraus, dass einkommensabhängige Leistungen keinen Anreiz zum privaten Sparen bieten, was letztendlich auch eingetreten ist. **Diese Annahme hat sich bestätigt.**

7 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse

7.1 Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

7.1.1 Ausgangssituation

Am Ende der ersten Legislaturperiode von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatte sich auf dem Arbeitsmarkt nicht spürbar etwas bewegt trotz des Bündnisses für Arbeit⁶⁰⁸ und trotz des Jobaktiv-Gesetzes⁶⁰⁹. Im Gegenteil, die Arbeitslosigkeit stieg weiter an, nach einer kurzen Erholung in den Jahren 1999 und 2001⁶¹⁰. Für Gerhard Schröder war die Arbeitsmarktpolitik ein wichtiger Punkt. In der Koalitionsvereinbarung wurde betont, dass es ein wesentliches Ziel sei, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Hinzu kam der Vermittlungsskandal bei der Agentur für Arbeit. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass in den geprüften Arbeitsämtern in Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt/Oder und Neuwied die Statistiken gefälscht worden waren. Es waren Kunden als vermittelt verzeichnet worden, obwohl dies nicht der Fall gewesen war, zumindest nicht durch die Agentur für Arbeit⁶¹¹. Dieser Skandal brachte den Stein ins Rollen und diente quasi als „Türöffner“ für die Einsetzung von Kommissionen, um die Missstände aufzuklären und die Behörde zu reformieren. Es wurde eine interne Kommission gebil-

⁶⁰⁸ Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wurde nach dem Sieg von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Oktober 1998 von der neuen Bundesregierung wieder ins Leben gerufen. Ziel war es einen Konsens zwischen den Interessengruppen zu erreichen, damit die aktuellen Probleme der Arbeitslosigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen sind. Es saßen Vertreter der Bundesregierung, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften gemeinsam am Tisch um Lösungsvorschlägen zu erarbeiten. Die Ergebnisse hielten sich in Grenzen, denn es stellte sich heraus, dass die Interessengruppen sich nur schwer von ihren inhaltlichen Leitbildern lösen konnten, es von Seiten der Bundesregierung an Visionen und Sanktionsmöglichkeiten mangelte und das deutsche Institutionengefüge eine Kooperation ebenfalls erschwerte. (siehe Rolf G. Heinze, Das „Bündnis für Arbeit“ – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung? S. 143, 144, 150)

⁶⁰⁹ Mit dem Job-AQTIV-Gesetz war beabsichtigt die Arbeitsmarktpolitik zu reformieren, um das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, zu erreichen. Es wurden Maßnahmen vorgeschlagen um die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern z.B. über Qualifizierungs-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, die Maßnahmen besser miteinander zu verzahnen, beispielsweise mit Infrastrukturprogrammen und die Prävention zu stärken, um nur einige Punkte zu nennen (siehe Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen Drucksache 14/6944 v. 24.9.2001 S. 1, 2)

⁶¹⁰ Im Jahr 2002 stieg die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland weiter an und lag bei über vier Millionen Menschen (<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61718/arbeitslose-und-arbeitslosenquote>) Zugriff am 12.10.2013.

det, die kurzfristige Maßnahmen vorschlug, die zur Sachaufklärung beitrugen. Der damalige Präsident der Bundesagentur für Arbeit, Jürgen Jagoda, wollte die Sache selbst in die Hand nehmen. Bei der monatlichen Pressekonferenz betonte er: „Ein Kapitän verlässt nicht bei Sturm die Brücke – und jetzt ist Sturm“⁶¹². Aber nachdem bekannt wurde, dass er über die Missstände schon längere Zeit Bescheid gewusst hatte, verlor er an Glaubwürdigkeit und musste zurücktreten. Zur Erarbeitung von längerfristigen strukturellen Veränderungen wurde die Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter dem Vorsitz des Managers Peter Hartz eingesetzt⁶¹³. Peter Hartz war Mitglied des Vorstands und Personalvorstand der Volkswagen AG. Er führte bei VW neue Projekte⁶¹⁴ und Arbeitszeitregelungen⁶¹⁵ ein, die wesentlich dazu beitrugen, dass Massenentlassungen während der Zeit der schlechten Auftragslage bei VW verhindert werden konnten. Außerdem initiierte er mehrere gemeinnützige Projekte⁶¹⁶, durch die Beschäftigung gesichert werden konnte. Aufgrund dieser Erfolge bei VW schien Peter Hartz die richtige Person für die Kommission zu sein. Er wurde, wie die weiteren vierzehn Mitglieder der Kommission auch, unter gemeinsamer Abstimmung von Kanzleramt und Arbeitsministerium bestimmt. Peter Hartz gab seinerseits Empfehlungen ab, und so entstand innerhalb weniger Tage eine Liste mit Kandidaten, die von Walter Riestler, dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, persönlich um Mit-

⁶¹¹ Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 46

⁶¹² Handelsblatt, 22.2.2002: Die Entwicklung der Statistik-Affäre.
<http://www.handelsblatt.com/archiv/chronologie-die-entwicklung-der-statistik-ffaere/2144284.html>
(Zugriff am 12.10.2013).

⁶¹³ Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 47, 48

⁶¹⁴ Bei VW wurden in den 1990er Jahren flexible Arbeitszeitmodelle sowie Arbeitszeitverkürzungen eingeführt um aufgrund der schlechten Auftragslage Massenentlassungen zu verhindern. Die Arbeitszeit wurde reduziert und die 4-Tage-Woche eingeführt. Für jüngere Mitarbeiter die sich weiterbilden wollten wurde die Möglichkeit einer sogenannten „Blockzeit“ eingeführt. Diese ermöglichte ihnen sich für drei bis sechs Monate im Jahr von der Arbeit für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen befreien zu lassen. Für ältere Mitarbeiter wurde die Möglichkeit angeboten ihre Arbeitszeit stufenweise bis zum Eintritt der Rente zu reduzieren und damit den Jüngeren eine Chance auf Übernahme zu geben (sogenanntes Stafette-Modell). Bei der Entwicklung und Einführung dieser Modelle war Peter Hartz maßgeblich beteiligt (Hartz, Peter, 1996: Das atmende Unternehmen – Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden. Frankfurt/New York: Campus Verlag. S. 43, 56, 120, 126).

⁶¹⁵ Hartz, Peter, 1994: Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht. Die Volkswagen-Lösung. Frankfurt/Main: Campus Verlag. S. 11, 78, 79, 81

⁶¹⁶ Beispielsweise bekamen mit dem Projekt Auto 5000 GmbH Arbeitslose die Chance auf einen dauerhaften Arbeitsplatz. (<http://www.motor-talk.de/news/erste-einstellungen-bei-der-auto-5000-gmbh-t13786.html>, Zugriff am 12.10.2013). Zum 60. Geburtstag der Stadt Wolfsburg hatte Peter Hartz die Idee der Stadt die Halbierung ihrer Arbeitslosen zu schenken. Es wurde hierzu die Wolfsburg AG sowie eine Personal-Service-Agentur gegründet (Hartz, Peter, Kloepfer, Inge, 2007: Peter Hartz Macht

arbeit gebeten wurden. Es kam eine Gruppe von vier Managern aus Wirtschaftsunternehmen, drei Vertretern von Unternehmensberatungen, zwei Gewerkschaftsvertretern, einem Arbeitgebervertreter und einem Vertreter der Bundesagentur für Arbeit zusammen^{617, 618}. Aus Geschlechterperspektive war es eine „Männerkommission“, da nur eine Frau Mitglied war⁶¹⁹. Der anfängliche Auftrag an das Gremium bestand in der Erarbeitung von Konzepten, wie die Agentur für Arbeit zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen reformiert werden kann. Dabei blieb es aber nicht, Peter Hartz schlug vor, den Auftrag dahingehend auszuweiten, dass man sich auch Gedanken macht, wie die Arbeitslosigkeit reduziert werden könne⁶²⁰. Es wurde das ehrgeizige Ziel formuliert, in drei Jahren die Arbeitslosigkeit um zwei Millionen zu reduzieren⁶²¹. Insgesamt wird berichtet, dass in der Kommission eine gute Arbeitsatmosphäre herrschte und die Mitglieder mit viel „Herzblut“ bei der Sache waren. Wenn keine Einigkeit zustande kommen wollte, dann wurde daran erinnert, dass es um die arbeitslosen Menschen gehe, denen geholfen werden müsse⁶²². Auch Anne-Marie Weimar sah die Bereitschaft der Kommissionsmitglieder zum Konsens darin, dass sie sich über die Schaffung eines „Gesamtpakets“ einig waren und deshalb in einzelnen Punkten kompromissbereit zeigten⁶²³. Die gemachten Vorschläge wurden in dreizehn Einzelmodule aufgeteilt, die ineinander griffen und sich gegenseitig ergänzen sollten, um das übergeordnete Ziel der Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Hinter den Verbesserungsvorschlägen

und Ohnmacht – Ein Gespräch mit Inge Kloepfer. Hamburg: Hoffmann und Campe. S. 130, 132, 133).

⁶¹⁷ Die Mitglieder der Kommission waren im Einzelnen: Dr. Peter Hartz, Dr. Norbert Bensel, Dr. Jobst Fiedler, Heinz Fischer, Peter Gasse, Prof. Dr. Werner Jann, Dr. Peter Kraljic, Isolde Kunkel-Weber, Klaus Luft, Harald Schartau, Wilhelm Schickler, Hanns-Eberhard Schleyer, Prof. Dr. Günther Schmid, Wolfgang Tiefensee, Eggert Voscherau.

⁶¹⁸ Siefken, Sven, T., 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. S. 374-389 in: S. Falk/D. Rehfeld/A. Römmele/M. Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 376

⁶¹⁹ Als einzige Frau war Isolde Kunkel-Weber vom Verdi Bundesvorstand Mitglied der Kommission.

⁶²⁰ Siefken, Sven, T., 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. S. 374-389 in: S. Falk/D. Rehfeld/A. Römmele/M. Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 379

⁶²¹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 5

⁶²² Siefken, Sven, T., 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. S. 374-389 in: S. Falk/D. Rehfeld/A. Römmele/M. Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 379

⁶²³ Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

stand die neue Leitidee: „Eigenaktivitäten auslösen - Sicherheit einlösen“⁶²⁴. Der einzelne Arbeitslose wurde quasi zu seinem eigenen Manager und der Staat übernahm sinnbildlich gesprochen, das Coaching. Es sollte eine Kultur des „Förderns und Forderns“ entstehen. Damit wandelte sich die Rolle der Arbeitsmarktpolitik von einer aktiven hin zu einer aktivierenden. Peter Hartz meinte:

„Die Balance von Leistung und Gegenleistung ist ein durchgängiges Prinzip; Arbeit soll sich lohnen, nicht Arbeitslosigkeit“.⁶²⁵

Außerdem sollten in der Verwaltung durch die Einführung von mehr marktwirtschaftlichen Instrumenten Wettbewerbssituationen geschaffen werden. Hier waren insbesondere das Modul acht, die Erweiterung der Leiharbeit, und das Modul neun, die Einführung von neuen Beschäftigungsformen, von Bedeutung.

- Aufbau von Personal Service Agenturen (PSA)

Die Personal Service Agenturen sollen den Arbeitslosen die Chance geben, rasch wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen, indem sie von der Agentur für eine befristete Zeit, beispielsweise zur Urlaubsvertretung oder zum Ausgleich von saisonalen Beschäftigungsspitzen, an Unternehmen „ausgeliehen“ werden. Damit sollen Einstellungsbarrieren überwunden und „Klebeeffekte“ erzielt werden. Zwischenzeiträume, in denen keine Entleiher erfolgt, sollen zu einer zielorientierten Weiterbildung genutzt werden. Die Arbeitslosen sind mit Vertragsabschluss sozialversicherungsrechtlich bei der PSA angestellt. Organisiert sind sie in privatrechtlicher Form. Sie können in gemeinsamer Trägerschaft mit Privaten oder über die Agentur für Arbeit betrieben werden. Jedes Job-Center sollte mit einer PSA zusammenarbeiten⁶²⁶. Von den Leiharbeitsfirmen wurden die PSA als Konkurrenz angesehen die Vorteile hatte, da sie von der Agentur für Arbeit unterstützt wurden. Diese Wettbewerbssituation zwischen den Anbietern der Dienstleistung war von den Kommissionsteilnehmern beabsichtigt⁶²⁷.

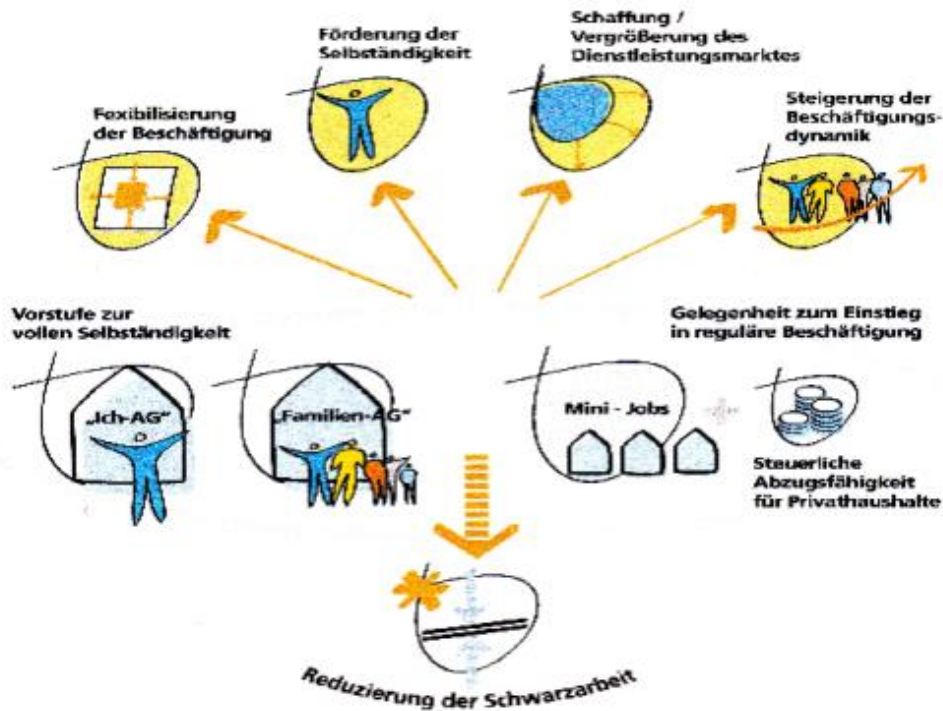
⁶²⁴ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 19

⁶²⁵ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 5

⁶²⁶ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 147, 148, 149

⁶²⁷ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 156

Abbildung 17: Maßnahmen zur Schaffung neuer Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit



Quelle: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit S. 160

7.1.2 Neue Beschäftigungsformen

Die Hartz-Kommission sah in der Bekämpfung der Schwarzarbeit ein großes Potential zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere im Dienstleistungsbereich. Würde man die durch Schwarzarbeit geleisteten Arbeitsstunden auf Beschäftigte umrechnen, so wären dies ca. fünf Millionen Vollzeitbeschäftigte⁶²⁸. Mit den Instrumenten der sogenannten Ich- bzw. Familien-AG's und der Neugestaltung der Mini-Jobs wird vorgeschlagen, diese Ressourcen zu nutzen und zu legalisieren. Unter einer Ich- bzw. Familien-AG stellt sich die Kommission den Start von Arbeitslosen in eine selbständige Tätigkeit vor, die drei Jahre lang vom Staat durch Zuschüsse unterstützt wird. Insbesondere an den Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen wird hierbei gedacht. Die Selbständigen werden verpflichtet, sich in der gesetzlichen Sozialversicherung zu versichern. Arbeiten im Unternehmen auch Familienmit-

glieder mit, so ist von einer Familien-AG die Rede. Nach der dreijährigen „Startphase“ wird davon ausgegangen, dass in eine „vollwertige“ Selbständigkeit gewechselt werden kann. Wenn sich aber herausstellt, dass dies nicht der Fall sein sollte, dann kann auch wieder ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis angestrebt werden. Die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sollten aus der selbständigen Tätigkeit heraus steigen, denn man hat damit unter Beweis gestellt, dass man in der Lage ist, Verantwortung zu übernehmen und ein Unternehmen zu führen. Um auch solche Aufgaben aus der Schwarzarbeit zu legalisieren, die sich nicht für eine selbständige Tätigkeit eignen, wie insbesondere Dienstleistungen in privaten Haushalten, wird als zweite Maßnahme vorgeschlagen, die Verdienstgrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf 500 Euro zu erhöhen, die sogenannten Mini-Jobs. Der Beitragseinzug für diese Beschäftigungsverhältnisse wird vereinfacht und es gibt Steuervergünstigungen als Anreize.

Bereits am 9. August 2002 wurde der vollständige Bericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ von den Kommissionsmitgliedern einstimmig verabschiedet. Er wurde nach insgesamt neun Sitzungen in nur einem knappen halben Jahr erstellt und fünf Wochen vor der Bundestagswahl in einem medienwirksamen Rahmen im Französischen Dom von Berlin von Peter Hartz an Gerhard Schröder feierlich überreicht⁶²⁹. Die Beauftragung der Kommission und die Vorlage des Berichts kurz vor der Bundestagswahl am 22. September 2002 waren strategische Wahlkampfentscheidungen. Es wurde damit gezeigt, dass man auf dem Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik aktiv sei und neue Reformen beabsichtige. Damit wollte man der Opposition den Wind aus den Segeln nehmen, die darauf kein Gegenkonzept vorlegen konnte. Im Gegenteil, in dem Bericht waren sogar Vorschläge der Opposition mit enthalten⁶³⁰. Allerdings war diese Maßnahme trotz des Ausdrucks der Handlungskompetenz zu schwach, um die negativen Wahlprognosen im Bundestagswahlkampf 2002 wesentlich zu beeinflussen. Der Wahlkampf war bestimmt von der hohen Arbeitslosigkeit und der schlechten konjunkturellen Lage.

⁶²⁸ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 163, 164

⁶²⁹ Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 74, 75

⁶³⁰ Hartwich, Hans-Hermann (2003): Die „Hartz-Kommission“ im Wahlkampf 2002 oder über die Nützlichkeit des Sachverständigen für die Politik. In: W. Hankel/K. A. Schachtschneider /J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker. Europa, Geld und die soziale Frage, Stuttgart: Lucius und Lucius S. 159

Edmund Stoiber, der Kanzlerkandidat der CDU/CSU warb mit seiner besseren Wirtschaftskompetenz. Gerhard Schröder ließ sich an der Zahl der Arbeitslosen messen. Diese sollte am Ende der Legislaturperiode unter 3,5 Millionen liegen, was bei mehr als 4 Millionen Arbeitslosen nicht der Fall war. Bereits in seiner Regierungserklärung im Jahr 1998 meinte er:

„Wir müssen dafür sorgen, daß die Arbeitslosigkeit zurückgedrängt wird, daß bestehende Arbeitsplätze erhalten bleiben und neue Beschäftigung entsteht.“⁶³¹

Aber es kam alles anders. Mit der unvorhergesehenen Flutkatastrophe im Osten und dem darauf folgenden medienwirksamen Krisenmanagement des Bundeskanzlers und seiner Minister wurde behauptet, dass er damit das Ruder nochmals herumreißen könne. Es wurde das Umweltthema aufgegriffen, mit dem die Grünen Punkten konnten, und auf das die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm nicht vorbereitet war. Auch die Haltung Schröders, sich nicht an einem eventuellen Einsatz im bevorstehenden Irakkrieg zu beteiligen, wurde von der Bevölkerung positiv bewertet⁶³². Diese beiden Ereignisse trugen wesentlich dazu bei, dass die SPD zusammen mit dem Bündnis 90/Die Grünen die Wahlen knapp gewann und somit in eine zweite Legislaturperiode starten konnte⁶³³. Gerhard Schröder benannte sein Kabinett um und ernannte den damaligen Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement zum Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit. Dieser wurde damit zum Superminister, denn durch die Zusammenlegung des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums wurde ein sogenanntes „Superministerium“ geschaffen⁶³⁴.

Im Koalitionsvertrag wurde betont, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit die wichtigste Aufgabe sein wird und deshalb die Vorschläge der Hartz-Kommission zügig umgesetzt werden sollen. Es heißt dort:

„Der Abbau der Arbeitslosigkeit bleibt unser wichtigstes Ziel. Die Finanz-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik müssen dabei zusammenwirken. Auch die Senkung der Lohnnebenkosten trägt zu mehr Wachstum und Beschäftigung bei. Mit der vollständigen

⁶³¹ Deutscher Bundestag, 1998: Stenographischer Bericht 3. Sitzung, Plenarprotokoll 14/3 v. 10.11.1998. S. 48

⁶³² Grötemaker, Manfred, 2009: Die Berliner Republik – Wiedervereinigung und Neuorientierung. Berlin-Brandenburg: be.bra Verlag GmbH. S. 148, 149

⁶³³ Grötemaker, Manfred, 2009: Die Berliner Republik – Wiedervereinigung und Neuorientierung. Berlin-Brandenburg: be.bra Verlag GmbH. S. 150, 152

⁶³⁴ Kempf, Udo, Merz, Hans-Georg, 2008: Kanzler und Minister 1998-2005. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 155, 157

Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beginnen wir die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte.“⁶³⁵

7.1.3 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Bereits am 5. November 2002 wurde der Entwurf des Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgelegt. Mit diesen beiden Gesetzesvorlagen war beabsichtigt neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, um die bestehende Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen und das Entstehen von neuer Arbeitslosigkeit zu verhindern. Es sollte außerdem die Verwaltung zu einem Dienstleistungsunternehmen reformiert werden, damit sich die Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung verbessert. Bei der beruflichen Weiterbildung sollte durch die Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen eine Wettbewerbssituation geschaffen werden und damit das mit dem Job-Aktiv-Gesetz eingeführte Prinzip des Fördern und Forderns weiter verfolgt werden⁶³⁶. Allerdings wurde auch betont, dass eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht in Betracht komme und mit den strukturellen Reformmaßnahmen auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung verfolgt werde, um langfristig das soziale Sicherungssystem aufrechterhalten zu können⁶³⁷. Wolfgang Clement sah in dem Gesetzespaket einen Paradigmenwechsel in der Beschäftigungspolitik. In der ersten Lesung im Bundestag argumentierte er:

„Heute geht es um eine grundlegende Erneuerung der Rahmenbedingungen für eine rasche und nachhaltige Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit, also um eine neue Beschäftigungspolitik. Zugleich geht es auch um die Konsolidierung der Haushalte der Bundesanstalt und des Bundes. Der Umfang dieser Konsolidierungsbemühungen liegt, wie von mir schon mehrfach öffentlich bestätigt, bei rund 6 Milliarden Euro. Dabei sollen Arbeitnehmer und Arbeitgeber trotz aller Sparnotwendigkeiten erstklassige Dienstleistungen erhalten. Um das zu erreichen, verbessern wir den Service und die Vermitt-

⁶³⁵ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Koalitionsvertrag 2002-2006: Erneuerung – Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/koalitionsvertrag_2002.pdf (Zugriff am 13.10.2013).

⁶³⁶ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002. S. 1, 2

⁶³⁷ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002. S. 26

lungsarbeit der Arbeitsämter. Angebot und Nachfrage sollen also schneller und besser befriedigt werden.“⁶³⁸

Neue Beschäftigungsmöglichkeiten sollten im Wesentlichen durch drei Maßnahmen erschlossen werden:

1. durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA);
2. Änderungen bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, den sogenannten Mini-Jobs;
3. Einführung einer neuen Art der Selbständigkeit, der sogenannten „Ich-AG bzw. Familien-AG;

1. Personal-Service-Agenturen

Wie von der Hartz-Kommission vorgeschlagen, wurde die Ausweitung der Zeit- und Leiharbeit in die Gesetzesvorlage übernommen. Aus folgendem Grund:

„Zeitarbeit ist ein erfolgversprechender Weg, vorhandene Beschäftigungspotenziale, die z.B. durch Überstunden abgedeckt werden, für die zusätzliche Beschäftigung von arbeitslosen Frauen und Männern zu erschließen. Das Gesetz schreibt deshalb vor, Personal-Service-Agenturen in jedem Arbeitsamtsbezirk zu errichten. Vermittlungsorientierte Zeitarbeit soll insbesondere als Brücke aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung genutzt werden. Zugleich bietet sie neue Möglichkeiten einer praxisorientierten, betriebsnahen Qualifizierung.“⁶³⁹

Für Wolfgang Clement war die Zeit- und Leiharbeit eine gute Möglichkeit, um Arbeitslosen den Wiedereinstieg ins Arbeitsleben zu erleichtern. Er argumentierte:

„Auch Zeitarbeit und Leiharbeit sind grundsätzlich zumutbar. In Zeitarbeit und Leiharbeit liegt ein erhebliches Beschäftigungspotential in Deutschland. Wir haben dieses Potenzial lange nicht ausgenutzt, wie die Beispiele in vielen hoch entwickelten Volkswirtschaften um uns herum zeigen: in Frankreich, in den Niederlanden und in vielen anderen Staaten.“⁶⁴⁰

Vorgesehen war, dass die Leiharbeiter in derselben Höhe bezahlt werden sollen wie die Stammebelegschaft auch bezahlt wird. Es sollte keine Lohnunterschiede geben, die SPD orientierte sich hierbei an ihrem Grundprinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Allerdings wurde die Möglichkeit eingeräumt, in Tarifverträgen Sonderregelungen zu ver-

⁶³⁸ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 392

⁶³⁹ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002. S. 23, 24

⁶⁴⁰ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 393

einbaren. Dies wurde damit begründet, dass es sich bei den Leiharbeitern um Langzeitarbeitslose handle die schwer vermittelbar seien. Bei diesem Personenkreis müsse es möglich sein, Sonderregelungen zu treffen⁶⁴¹. Für Karin Roth ist die Leiharbeit eine

„neue Brücke in den Arbeitsmarkt, denn jeder Vierte, der ein Zeitarbeitsverhältnis hat, wird früher oder später von der Leiharbeitsfirma übernommen.“⁶⁴²

Es wird davon ausgegangen, dass diese Art der Beschäftigung nur für eine Übergangszeit ausgeübt werden muss und hilft, wieder in eine Festanstellung zu kommen⁶⁴³.

2. Mini-Jobs

Speziell für die hauswirtschaftlichen Dienstleistungen ist das Modell der Mini-Jobs gedacht. Diese Beschäftigungsmöglichkeit soll bis zu einem Verdienst von 500,00 Euro monatlich möglich sein, um den Flexibilitätsanforderungen zu genügen und die Schwarzarbeit auch in diesem Bereich zurückzudrängen⁶⁴⁴.

3. Ich-AG

Eine weitere Möglichkeit, um aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen wird in der Existenzgründung gesehen. Dieser Schritt war sozial abzusichern. Der soziale Schutz sollte auch während der Selbständigkeit gewährleistet sein. Deshalb wird von der Arbeitsverwaltung für die Dauer von drei Jahren ein Zuschuss gewährt. Dieser soll den Übergang aus dem Sozialleistungsbezug erleichtern, Startschwierigkeiten abfedern und gewährleisten, dass die Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden können⁶⁴⁵. Insbesondere im Dienstleistungsbereich wird ein Betätigungsfeld der Ich-AG und Familien-AG gesehen. Damit kann Schwarzarbeit in diesem Sektor zurückgedrängt werden und wenn das Unternehmen läuft, können früher oder später sogar wieder neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden⁶⁴⁶.

⁶⁴¹ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 395, 405

⁶⁴² Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 414

⁶⁴³ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 392

⁶⁴⁴ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002. S. 24

⁶⁴⁵ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002. S. 24

⁶⁴⁶ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002. S. 394

7.1.4 Positionen zum Gesetzentwurf

- CDU/CSU-Fraktion

Die Reformvorstellungen der CDU/CSU zur Arbeitsmarktreform gehen in dieselbe Richtung wie in der Gesetzesvorlage der Regierung vorgeschlagen. Deshalb fiel es der Opposition schwer, dagegen Kritik zu üben. Auch die CDU/CSU verfolgt das Prinzip des „fördern und fordern“, um Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren⁶⁴⁷. Sie sieht das Problem in einem zu starren Arbeitsrecht, welches zu modernisieren ist, um den Arbeitsmarkt unter anderem mit Zeitarbeit und Leiharbeit flexibler gestalten zu können⁶⁴⁸. Bei den Minijobs wird vorgeschlagen, die Verdienstgrenze nur auf 400,00 Euro zu erhöhen. Dies allerdings für alle Beschäftigungen und nicht nur wie von der Regierungskoalition vorgeschlagen, auf Dienstleistungen im Haushalt zu beschränken. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind vollständig von der Sozialversicherungspflicht zu befreien⁶⁴⁹. Zusätzlich sollen für Beschäftigungen im Niedriglohnbereich mit einem Bruttoverdienst zwischen 401,00 und 800,00 Euro geringere Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten sein, als Anreiz für den Arbeitnehmer, eine Beschäftigung aufzunehmen, wenn die Abzüge nicht so hoch sind⁶⁵⁰. Für den Arbeitgeber hat es den Vorteil, dass die Lohnkosten und damit die Personalkosten niedriger sind und er somit eher bereit ist im Niedriglohnbereich zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen⁶⁵¹.

- FDP

Von der FDP wird eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes befürwortet. Der Kündigungsschutz sollte gelockert und die Arbeitnehmerüberlassung liberalisiert werden. Wenn die Rahmenbedingungen für die Unternehmer verbessert werden, dann sind diese

⁶⁴⁷ CDU/CSU, 2002: Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten – Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU. Berlin: CDU Deutschland.
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2002-2006_Regierungsprogramm_Leistung-und-Sicherheit.pdf (Zugriff am 28.07.2013). S. 10

⁶⁴⁸ CDU/CSU, 2002: Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten – Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU. Berlin: CDU Deutschland.
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2002-2006_Regierungsprogramm_Leistung-und-Sicherheit.pdf (Zugriff am 28.07.2013). S. 12

⁶⁴⁹ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz), Bundestagsdrucksache 15/23 v. 5.11.2002. S. 7

⁶⁵⁰ CDU/CSU, 2002: Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten – Regierungsprogramm 2002/2006 von CDU und CSU. Berlin: CDU Deutschland.
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2002-2006_Regierungsprogramm_Leistung-und-Sicherheit.pdf (Zugriff am 28.07.2013). S. 11, 12

⁶⁵¹ Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz), Bundestagsdrucksache 15/23 v. 5.11.2002. S. 7

nach Auffassung der FDP auch bereit und in der Lage, neue Arbeitsplätze zu schaffen⁶⁵². Die Geringfügigkeitsgrenze für sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse sollte von den bestehenden 325,00 Euro monatlich auf 630,00 Euro erhöht werden, was nach Ansicht der FDP neue Arbeitsplätze schafft⁶⁵³. Die Förderung der Ich-AG wird abgelehnt, da dies zu einer Ungleichbehandlung unter den Selbständigen führt und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hat⁶⁵⁴.

- Gewerkschaften

Obwohl innerhalb den Gewerkschaften das Hartz-Konzept heftig kritisiert wurde und man mit einzelnen Vorschlägen nicht konform war, wurden von der Gewerkschaftsspitze die Reformen generell begrüßt⁶⁵⁵. In der schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestag wurde vom DGB erklärt:

„Der DGB und seine Gewerkschaften stellen sich nach wie vor den Herausforderungen der Hartz-Kommission und wollen an einer konstruktiven Umsetzung mitwirken im Interesse der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, der Arbeitslosen und der Gesellschaft insgesamt.“⁶⁵⁶

Bemängelt wurde, dass es immer mehr Möglichkeiten gäbe, die Sozialversicherungspflicht zu umgehen. Damit werde das Normalarbeitsverhältnis untergraben und es komme zu Beitragsausfällen in den Sozialversicherungssystemen. Das sei eine gegenläufige Entwicklung zu dem Vorhaben, neue Erwerbsformen in den Sozialversicherungsschutz zu integrieren. Bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen wurde kritisiert, dass bei einer Aufschlagszahlung zum vollen Beitrag der Arbeitnehmer einen höheren Beitrag bezahlen müsse als der Arbeitgeber⁶⁵⁷.

⁶⁵² FDP, 2002: Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei (FDP) für die Bundestagswahl 2002 - Bürgerprogramm 2002 vom 12. Mai 2002. http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_fdp_2002.html. (Zugriff am 28.07.2013). S. 4, 5

⁶⁵³ Als Begründung hierfür wird aufgeführt, dass die Arbeitnehmer einen höheren Nettolohn haben und somit mehr verdienen und die Arbeitgeber flexibler auf unterschiedliche Arbeitsbelastungen reagieren können.

⁶⁵⁴ Deutscher Bundestag, 2002: Handeln für mehr Arbeit, Antrag der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 15/32 v. 6.11.2002. S. 1, 2

⁶⁵⁵ Siefken, Sven, T., 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. S. 374-389 in: S. Falk/D. Rehfeld/A. Römmele/M. Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 384

⁶⁵⁶ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), Ausschussdrucksache 15(9)23 v. 11.11.2002. S. 6

⁶⁵⁷ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), Ausschussdrucksache 15(9)20 v. 11.11.2002. S. 16, 17

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) gingen die Reformen nicht weit genug. Die Arbeitgebervertretung sieht den deutschen Arbeitsmarkt als überreguliert. Dieses einzudämmen, werde durch die Gesetzesänderungen nicht in Angriff genommen. Die Flexibilisierung der Zeitarbeit wird grundsätzlich begrüßt, aber die Schaffung von Personal Service Agenturen wird abgelehnt. Deren Funktion kann nach Ansicht der BDA von den bereits bestehenden Zeitarbeitsfirmen übernommen werden⁶⁵⁸. Mit der Einführung der Ich-AG und den Änderungen bei den Mini-Jobs können neue Beschäftigungspotentiale erschlossen werden, was als gute Möglichkeit gesehen wird. Allerdings wird in Frage gestellt, ob es Sinn macht, die Regelungen zu den Mini-Jobs nur auf die privaten Haushalte zu beschränken. Dies werde dessen Wirkung stark einschränken. Die Solo-Selbständigen in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen ist für die Arbeitgebervertreter nicht logisch. Dies führt nach deren Meinung zu Mitnahmeeffekten bei denjenigen, die aus der Arbeitslosigkeit kommen und widerspricht dem Gedanken der Selbständigkeit⁶⁵⁹. Insgesamt betrachtet sieht die Arbeitgeberseite in den beabsichtigten Maßnahmen kein wirksames Mittel, die Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen⁶⁶⁰.

- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)

Vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger wurden die beabsichtigten Gesetzesänderungen ausschließlich aus der Sicht der Beitragsminder- und Beitragsmehreinnahmen betrachtet. Dass durch die geringere Beitragszahlung auch das Problem der Altersarmut entsteht wurde nicht problematisiert. Aus Beitragssicht für gut empfunden wird die Erschließung neuer Beschäftigungsformen, denn dies führt zu zusätzlichen Beitragseinnahmen. Die beabsichtigte Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes mit der Sozialhilfe hat Beitragsmindereinnahmen zur Folge, genauso wie die Änderungen bei

⁶⁵⁸ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Ausschussdrucksache 15(9)24 v. 11.11.2002. S. 30, 31

⁶⁵⁹ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Ausschussdrucksache 15(9)24 v. 11.11.2002. S. 31

⁶⁶⁰ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Ausschussdrucksache 15(9)24 v. 11.11.2002. S. 29

den Mini-Jobs. Deshalb werden diese Maßnahmen aus Sicht der Rentenversicherung kritisch gesehen⁶⁶¹.

- Wissenschaft

Von Seiten der Wissenschaft wurden die beabsichtigten Gesetzesänderungen unterschiedlich beurteilt. Insbesondere zu den Änderungen bezüglich der Zeitarbeit gehen die Meinungen auseinander. Günther Schmid vom Wissenschaftszentrum Berlin begrüßt generell die Änderungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung und den Aufbau von Personal-Service-Agenturen. Er sieht darin die Chance, neue Beschäftigungspotentiale zu erschließen:

„Zeitarbeit ist in der Tat ein erfolgversprechender Weg, durch Pools von Risiken und durch Unterstützung des Personalmanagement kleiner und mittlerer Betriebe vorhandene Beschäftigungspotenziale zu erschließen.“⁶⁶²

Sowohl vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), als auch vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird die beabsichtigte Einführung der Personal-Service-Agenturen kritisch gesehen. Sie befürchten eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Zeitarbeitsmarkt zugunsten der öffentlich finanzierten PSAen⁶⁶³,⁶⁶⁴. In Bezug auf die Einführung der Ich-bzw. Familien-AG sind die Meinungen einheitlicher. Die Notwendigkeit eines zweiten Existenzgründungsprogramms, parallel zu dem bereits bestehenden Überbrückungsgeld, wird in Frage gestellt. Es wird befürchtet, dass es zu Mitnahmeeffekten komme⁶⁶⁵. Die steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Bevorzugung der Mini-Jobs würde dann als sinnvoll erachtet, wenn sie den Weg in eine Vollbeschäftigung ebnen würde, was allerdings nicht zu erwarten sei. Deshalb wird auch diese

⁶⁶¹ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Ausschussdrucksache 15(9)4 v. 11.11.2002. S. 103, 104, 105

⁶⁶² Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002, Prof. Dr. Günther Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin), Ausschussdrucksache 15(9)15 v. 11.11.2002. S. 118

⁶⁶³ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Ausschussdrucksache 15(9)25 v. 11.11.2002. S. 122

⁶⁶⁴ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Ausschussdrucksache 15(9)9 v. 11.11.2002. S. 127

⁶⁶⁵ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Ausschussdrucksache 15(9)9 v. 11.11.2002. S 123, 130

Maßnahme eher kritisch gesehen⁶⁶⁶. Insgesamt werden bei den Reformen Maßnahmen vermisst die Anreize dafür schaffen, dass in den Unternehmen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Allein mit strukturellen Reformen sind nach wissenschaftlicher Erkenntnis die Arbeitsmarktprobleme nicht zu lösen⁶⁶⁷. Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit legte seine Beschlussempfehlung im Anschluss an die öffentliche Anhörung bereits einen Tag später, zum 13.11.2002 vor. Es wurden darin keine wesentlichen Änderungen der Gesetze vorgeschlagen⁶⁶⁸.

7.1.5 Zweite und dritte Lesung im Bundestag

Auch die zweite Lesung im Bundestag verlief ohne großen Disput. Für Klaus Brandner von der SPD stellten die Reformen „die größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“⁶⁶⁹ dar. Er sah es als ein schlüssiges Gesamtpaket an, das zusammen mit der Steuerreform, der Rentenreform und der Reform im Gesundheitswesen dazu beiträgt, dass das wirtschaftliche Wachstum verbessert und die Zahl der Arbeitslosen verringert werden kann⁶⁷⁰. Dagmar Wöhrl von der CDU/CSU äußerte Bedenken. Sie befürchtete, dass durch die beabsichtigten Gesetzesänderungen die Zeitarbeit für Geringqualifizierte keine Chance mehr biete eine Festanstellung zu bekommen⁶⁷¹. Thea Dückert vom Bündnis 90/Die Grünen sah das anders. Sie meinte:

„Wir reden heute über neue Instrumente, zum Beispiel darüber, wie wir mit den Personal-Service-Agenturen die Zeitarbeit von einem Trampelpfad zu einem guten Weg für Langzeitarbeitslose entwickeln können, damit sie in den ersten Arbeitsmarkt hineinkommen.“⁶⁷²

Das Problem der Altersarmut wurde ausschließlich von Friedrich Merz (CDU/CSU) angesprochen. Er sah diese allerdings nur im Zusammenhang mit Änderungen im Steu-

⁶⁶⁶ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Ausschussdrucksache 15(9)9 v. 11.11.2002. S. 123

⁶⁶⁷ Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002, Prof. Dr. Harmen Lehment (Institut für Weltwirtschaft Kiel), Ausschussdrucksache 15(9)10 v. 11.11.2002. S. 124, 126

⁶⁶⁸ Deutscher Bundestag, 2002: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 15/77 v. 13.11.2002. S. 4, 5

⁶⁶⁹ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 671

⁶⁷⁰ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 671

⁶⁷¹ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 674, 675

⁶⁷² Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 676

erreicht wodurch mittelständische Unternehmen stärker belastet und in den Konkurs getrieben würden⁶⁷³. Von Seiten der PDS wurde auf die Gefahren für die sozialen Sicherungssysteme hingewiesen, die mit den Gesetzesänderungen zu befürchten sind. Gesine Löttsch brachte es auf den Punkt:

„Es ist also nicht einmal ein Nullsummenspiel; es ist für alle ein Verlustgeschäft: für die Leiharbeiter, für die Stammebelegschaften und für die sozialen Sicherungssysteme. Es ist ein Minusgeschäft, weil dieses Konzept nicht neue Arbeitsplätze schafft, sondern gute Arbeitsplätze durch unsichere und billige ersetzt werden.“⁶⁷⁴

Beide Gesetzentwürfe (BT-Drs. 15/25 und BT-Drs. 15/26) wurden in der dritten Lesung im Bundestag ausschließlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen angenommen⁶⁷⁵.

7.1.6 Bundesrat

Vom Bundesrat wurden Zweifel daran geäußert, dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen der Arbeitsmarkt effizient reformiert werden könne und mehr Arbeitsplätze entstehen würden⁶⁷⁶. Er rief deshalb zu beiden Gesetzentwürfen den Vermittlungsausschuss an⁶⁷⁷. Das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war ein vom Bundesrat nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz. Dieses konnte deshalb vom Bundestag unter Zurückweisung des Einspruchs des Bundesrats verabschiedet werden. Die vorgeschlagenen Änderungen des Vermittlungsausschusses wurden vom Bundestag angenommen^{678, 679}. Auch die Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses zum

⁶⁷³ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 689

⁶⁷⁴ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 692

⁶⁷⁵ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002. S. 693

⁶⁷⁶ Die Einführung des Brückengeldes wurde vom Bundesrat abgelehnt, da dessen Meinung nach damit die Frühverrentung gefördert würde. Mit der Einführung der Ich-AG wurde befürchtet, dass es zu einem Verdrängungswettbewerb im kleinen Handwerk kommen könnte. Die Regelungen zu den Mini-Jobs sind auf den gesamten Niedriglohnbereich auszuweiten und nicht nur auf hauswirtschaftliche Dienstleistungen zu beschränken. Bei einem Einkommen zwischen 500,00 und 800,00 Euro ist die Sozialabgabenlast zu verringern (siehe Bundestagsdrucksache 15/133 v. 3.12.2002).

⁶⁷⁷ Deutscher Bundestag, 2002: Unterrichtung durch den Bundesrat, Anrufung des Vermittlungsausschusses, Bundestagsdrucksache 15/133 v. 3.12.2002. S. 1-4

⁶⁷⁸ Durch das Vermittlungsverfahren wurden folgende wesentlichen Änderungen vorgenommen: die geringfügigkeitsgrenze wurde auf 400,00 Euro angehoben, verminderte Versicherungspflicht bei einer Beschäftigung zwischen 401,00 und 800,00 Euro, keine Einführung des Brückengeldes, keine Änderungen in der Handwerksordnung sowie Aufhebung der Regelungen zur Scheinselbständigkeit (siehe Bundestagsdrucksachen 15/201, 15/202 v. 17.12.2002).

Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden vom Bundestag angenommen. Der Bundesrat stimmte diesem Gesetz zu. Damit konnten beide Gesetze am 23. Dezember 2002 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und wie geplant zum 1. Januar 2003 in Kraft treten^{680, 681}.

7.1.7 Evaluation

Über die Hartz-Gesetze gibt es eine Vielzahl von Evaluationen und Bilanzen. Selbst die Bundesregierung gab eine Evaluation in Auftrag. Im Entschließungsantrag vom 14. 11. 2002 wurde festgelegt, dass die Wirkungen der Reformen zu überprüfen sind. Nach drei Jahren seit Inkrafttreten der Gesetzesänderungen soll eine umfassende Untersuchung der eingeführten Instrumente zur Weiterentwicklung des Arbeitsmarktes erfolgen⁶⁸². Eine objektive Kontrolle der Zielerreichung ist Ausdruck eines transparenten Politikstils. Die Berichterstattung erfolgte in zwei Stufen. Zwischenergebnisse wurden im Januar 2006 präsentiert und der Abschlussbericht, in den die Ergebnisse aus acht Einzelberichten mit mehr als 2.000 Seiten einfließen, wurde im Dezember 2006 veröffentlicht. Dies war bis dahin die größte arbeitsmarktpolitische Evaluation in Deutschland, an der 20 Forschungseinrichtungen mitgewirkt hatten⁶⁸³.

Insgesamt betrachtet hat sich der Einsatz der neuen Instrumente zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bewährt. Insbesondere für Frauen zeigte sich eine positive Arbeitsmarktentwicklung bei der Förderung in die Selbständigkeit⁶⁸⁴. Die Zahl der Existenzgründungen nahm deutlich zu. Im Jahr 2004 waren es 350.000 Neugründungen, die von der Bundesagentur für Arbeit gefördert wurden. Hiervon entfielen 48 % auf die Ich-AG's.

⁶⁷⁹ Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 16. Sitzung, Plenarprotokoll 15/16 v. 19.12.2002. S. 1250

⁶⁸⁰ Deutscher Bundestag, 2002: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. 12.2002, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 87.

⁶⁸¹ Deutscher Bundestag, 2002: Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 87.

⁶⁸² Deutscher Bundestag, 2002: Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 15/25, 15/77. Drucksache 15/98 v. 14.11.2002. S. 3

⁶⁸³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. S. ii, iii, iv

⁶⁸⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2005: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der

Zu einem Drittel waren es Frauen, die sich selbständig machten. In der Praxis stellte sich heraus, dass der Weg in die Ich-AG auch gewählt wurde wegen der finanziellen Anreize und wegen fehlender Alternativen. Die Selbständigen bemängelten, dass seitens der Agenturen für Arbeit es an einer kompetenten Gründungsberatung fehle und diese unzureichend prüften, ob die Existenzgründungswilligen hierfür auch geeignet seien⁶⁸⁵. Als Reaktion auf diese Mängel und zur Vereinfachung des Systems wurde zum 1. August 2006 ein einheitlicher Gründungszuschuss geschaffen, der das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss ersetzt. Insgesamt gesehen wird die Förderung der Existenzgründung aus der Selbständigkeit heraus als wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahme gesehen⁶⁸⁶.

Die Zeitarbeitsbranche profitierte durch die Reformen. Ihr Anteil an den Neueinstellungen hat nach der Gesetzesänderung sprunghaft zugenommen. Im Durchschnitt ist die Zahl der Zeitarbeiter in den Jahren von 2003 bis 2005 um jährlich 144.000 Personen gestiegen. Bis Ende 2004 ist nach einer Analyse angenommen worden, dass ungefähr 29.000 zusätzliche Beschäftigte in Zeitarbeitsfirmen, einschließlich den Personal-Service-Agenturen unterkamen⁶⁸⁷. Mit den vorgenommenen Änderungen wurde die Leiharbeit liberalisiert, was von der Branche schon seit langem gefordert worden war. Was sich in der Praxis allerdings nicht bewährte, waren die neu gegründeten Personal-Service-Agenturen. Als Grund hierfür wird der sogenannte „Lock-in-Effekt“⁶⁸⁸ genannt. Während der Zeit, in denen sich Beschäftigte in diesen Agenturen befanden, ver-

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. S. xxii

⁶⁸⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2005: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. S. xiii

⁶⁸⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. S. xv

⁶⁸⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. S. xxiii, xxiv

⁶⁸⁸ In den Wirtschaftswissenschaften werden mit dem Lock-in-Effekt oder auch Anbindeeffekt die Kosten bezeichnet, die anfallen würden wenn aus der Sicht des Kunden ein Anbieter gewechselt wird.

ringerten sie ihre Suchaktivitäten. Sie verharrten in dieser Situation und es wurde für sie schwerer wieder aus ihr herauszukommen⁶⁸⁹.

Auch die Zahl der Mini-Jobber ist durch die Reformen stark angestiegen. Der Zuwachs seit der Gesetzesänderung bis zum Jahr 2006 betrug insgesamt 1,56 Mio. Davon waren 390.000 Personen, die ausschließlich nur den Mini-Job ausübten und 1,17 Millionen, die diesen parallel zu einer versicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausübten. Bei den ausschließlich geringfügig Tätigen sind die Babyboomer-Frauen sowie jüngere und ältere Männer stark vertreten⁶⁹⁰. Von den Wirtschaftsverbänden wurde diese Neuregelung begrüßt. Sie erhöht die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings ließ sich die Absicht, den Mini-Job als Brücke zum Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu nutzen nicht realisieren⁶⁹¹. Weniger bekannt und genutzt waren die Midi-Jobs⁶⁹². Sie waren insbesondere bei den westdeutschen Babyboomer-Frauen sehr beliebt, da damit Familie und Beruf gut miteinander vereinbar waren. Es waren knapp 700.000 Personen, die nach der Einführung der Neuregelung zwischen April und Dezember 2003 eine solche Beschäftigung ausübten⁶⁹³. Diese, vom Normalarbeitsverhältnis⁶⁹⁴ abweichenden Arbeitsformen, die durch die Hartz-Gesetze ausgeweitet und dereguliert worden waren, werden in der Literatur zusammenfassend als Atypische Beschäf-

⁶⁸⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. S. xx

⁶⁹⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. S. xxiv

⁶⁹¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. S. xxiv

⁶⁹² Midi-Jobs sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Verdienst von 450,01 Euro bis 850,00 Euro. Liegt der Verdienst in dieser sogenannten Gleitzone, dann können verminderte Sozialversicherungsabgaben geleistet werden.

⁶⁹³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. S. xxv

⁶⁹⁴ Als Normalarbeitsverhältnis wird ein Beschäftigungsverhältnis definiert, welches auf Dauer besteht, voll sozialversicherungspflichtig ist und zeitlich mindestens im Umfang von der Hälfte der üblichen vollen Wochenarbeitszeit ausgeübt wird.

tigungsverhältnisse⁶⁹⁵ bezeichnet. Im Vergleich zu den Normalarbeitsverhältnissen nahmen sie in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre stark zu. Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis nahmen von 1998 von 72,6% auf 66,0% im Jahr 2008 ab und Erwerbstätige in einem Atypischen Beschäftigungsverhältnis nahmen im selben Zeitraum von 16,2% auf 22,2% zu.

Abbildung 18: Erwerbstätige in unterschiedlichen Formen Atypischer Beschäftigung

Atypische Beschäftigung

Erwerbstätige¹ in unterschiedlichen Erwerbsformen nach soziodemografischen Merkmalen und Wirtschaftsabschnitten 2012 in 1 000

| Gegenstand der Nachweisung | Selbstständige | | | Abhängig Beschäftigte | | | | |
|-------------------------------------|----------------|-------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | Zusammen | ohne Beschäftigte | Normal arbeitnehmer/innen | Atypisch Beschäftigte und zwar | | | | |
| | | | | zusammen | befristet Beschäftigte ⁵ | Teilzeitbeschäftigte ⁵ | geringfügig Beschäftigte ⁵ | Zeitarbeitnehmer/-innen ⁵ |
| Insgesamt | 4 013 | 2 249 | 24 232 | 7 891 | 2 735 | 5 017 | 2 548 | 745 |
| Frauen | 1 278 | 848 | 9 886 | 5 486 | 1 362 | 4 291 | 1 977 | 230 |
| Männer | 2 735 | 1 401 | 14 346 | 2 405 | 1 374 | 726 | 571 | 515 |
| Alter von ... bis unter ... Jahren: | | | | | | | | |
| 15 bis unter 25 | 44 | 35 | 1 272 | 645 | 471 | 159 | 125 | 91 |
| 25 bis 35 | 478 | 319 | 5 052 | 1 710 | 955 | 704 | 366 | 214 |
| 35 bis 45 | 1 103 | 629 | 6 100 | 2 026 | 571 | 1 442 | 642 | 170 |
| 45 bis 55 | 1 445 | 783 | 7 577 | 2 179 | 504 | 1 632 | 787 | 183 |
| 55 bis 65 | 944 | 504 | 4 232 | 1 331 | 235 | 1 080 | 628 | 88 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2012: Gesamtwirtschaft & Umwelt – Arbeitskräfteerhebung - Atypische Beschäftigung.
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/Tabellen/AtypischeBeschaeftigung2012.html> (Zugriff am 29.10.2013)

1. Befristete Beschäftigung

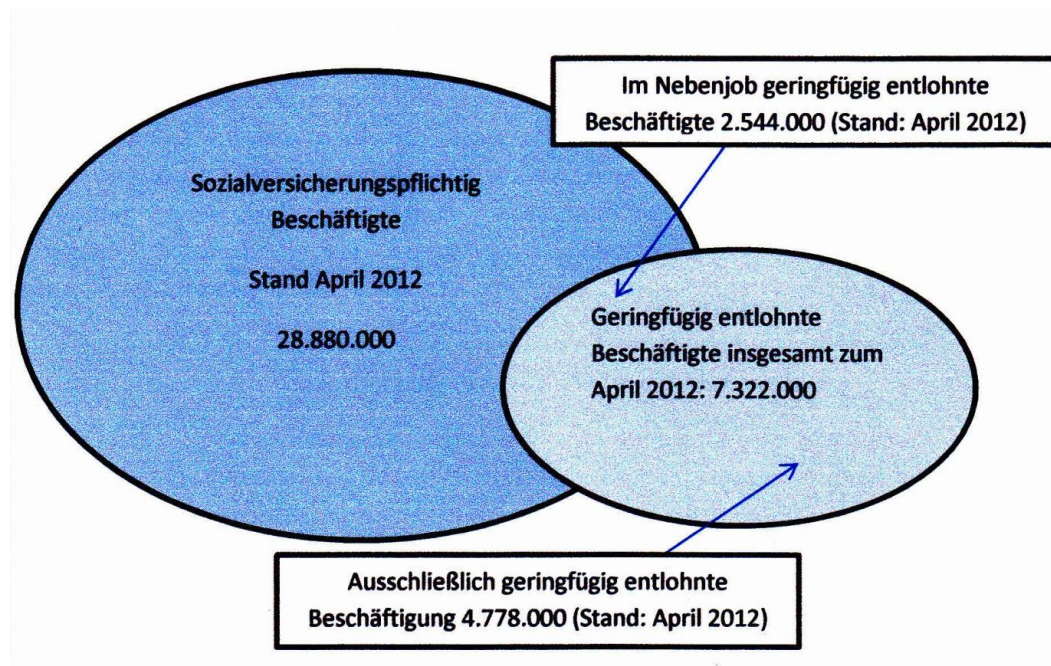
Die befristeten Beschäftigungsverhältnisse haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen. Hatten im Jahr 1991 ca. 5,7 Prozent aller abhängig Beschäftigten einen Zeitvertrag, so sind es nunmehr rund 2,7 Millionen Arbeitnehmer und damit ca. 8,9% der Beschäftigten. Es sind geringfügig mehr Männer in Zeitarbeit beschäftigt als Frauen. Signifikanter ist der Anteil der jüngeren Beschäftigten, die sich in befristeten Arbeitsverträgen befinden. In der Babyboomer Generation arbeiten 6,1% befristet. Vor allem in der Wissenschaft sind die Nachwuchskräfte häufig in befristeten Verträgen

⁶⁹⁵ Unter Atypische Beschäftigungsverhältnisse werden zusammenfassend befristete Beschäftigungsformen, Zeitarbeitsverhältnisse, geringfügige Beschäftigungen und Teilzeitbeschäftigungen im Umfang von 20 Wochenstunden oder weniger subsumiert.

angestellt. Hier ist auch der Frauenanteil mit ca. 40% höher. Ausländer sind häufiger befristet beschäftigt als deutsche Arbeitnehmer. Im Dienstleistungsbereich und Unternehmen in „neuen“ Branchen werden besonders häufig befristete Jobs ausgeübt⁶⁹⁶.

2. Mini-Jobs

Abbildung 19: Häufigkeit und Form geringfügig entlohnter Beschäftigung



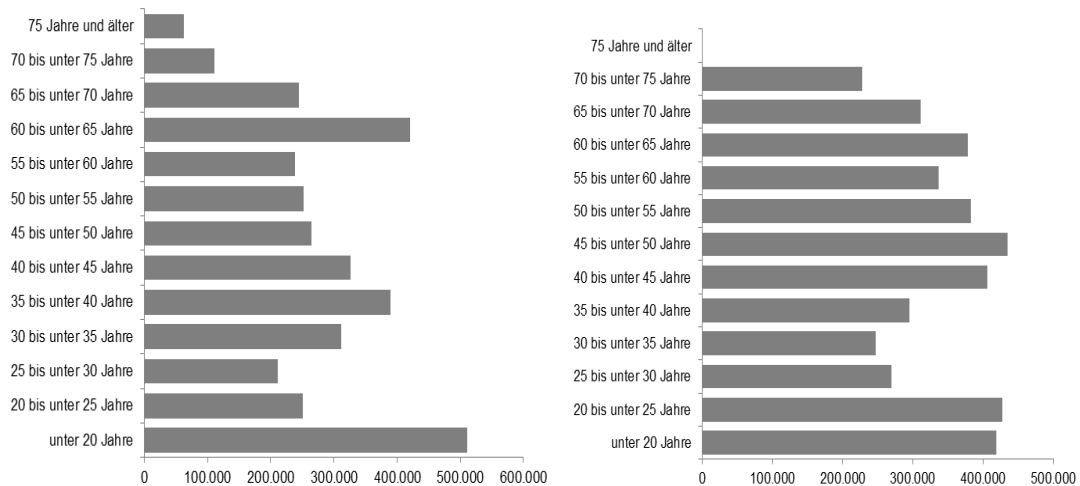
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit

Wie das obige Schaubild zeigt, gab es im April 2012 7.322.000 geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt. Von diesen waren 4.778.000 ausschließlich geringfügig entlohnt und 2.544.000 übten die geringfügige Beschäftigung als Nebenjob zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus. Minijobs werden überwiegend von Frauen ausgeübt. Es sind ca. 62% Frauen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und ca. 38% Männer. Ein Grund hierfür ist, dass Minijobs am häufigsten im Handel, hauptsächlich im Einzelhandel und Dienstleistungssektor, hier insbesondere in der Gastronomie und Gebäudebetreuung angeboten werden⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ Statistisches Bundesamt, 2010: Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2010_03b/2010_03PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 29.10.2013) S. 1-3

⁶⁹⁷ Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale, 2013: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/03_service_rechte_navigation/DownloadCenter/6_Berichte_und_Statistiken/table_Quartalsberichte_2013.html?nn=358676 (Zugriff am 30.10.2013) S. 11

Abbildung 20: Anzahl von Mini-Jobs in den verschiedenen Altersgruppen



Mini-Jobs Stichtag Ende Juni 2001

Mini-Jobs Stichtag Ende Juni 2011

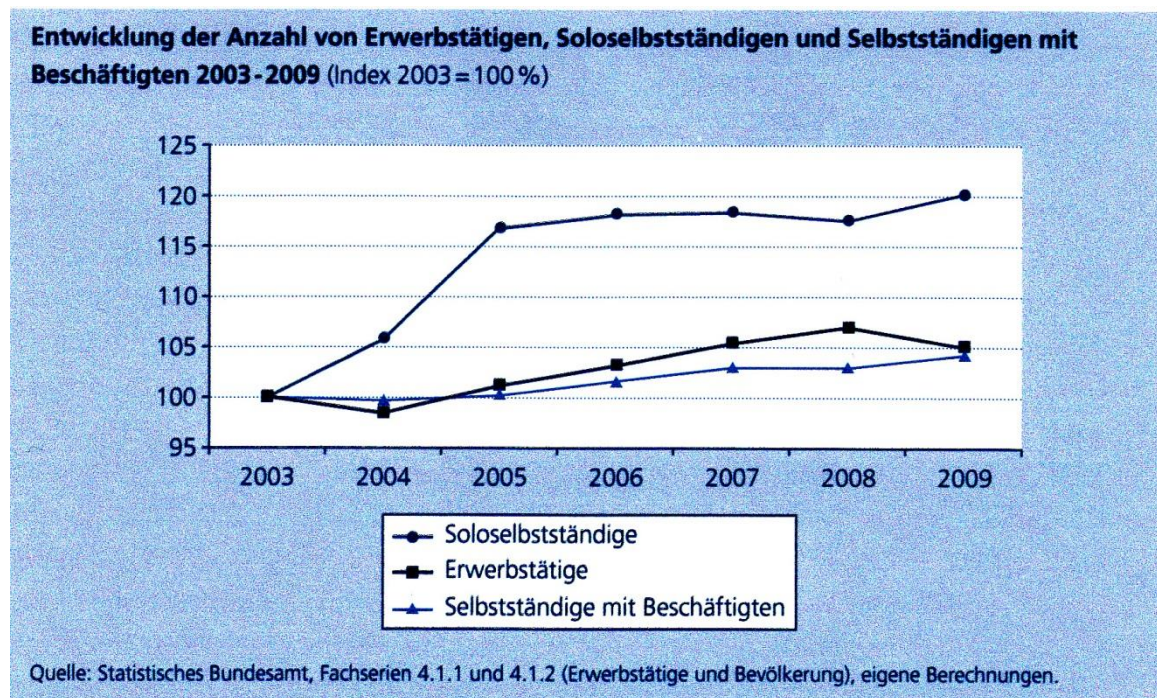
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale

Aus obigen Schaubildern ist ersichtlich, dass die geringfügigen Beschäftigten in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen haben. Auffallend deutlich ist die Zunahme bei den Älteren, insbesondere den 65- bis unter 70-Jährigen und den Jüngeren, den 20- bis unter 25-Jährigen. Die Zunahme bei den Älteren ist ein Indiz für die zunehmende Altersarmut, wenn zusätzlich zur Rente hinzuverdient werden muss, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Die meisten Minijobs werden von der Babyboomer-Generation, den 45 bis unter 50-Jährigen ausgeübt. Entscheidend in Bezug auf die Frage der zu erwartenden Altersarmut ist die Dauer der Ausübung von geringfügigen Beschäftigungen. Für ein Jahr Minijob ohne Aufschlagszahlung mit einem vollen Verdienst von monatlich 400,00 Euro werden monatliche Rentenanwartschaften in Höhe von 4,58 Euro erworben. Bei einer zusätzlichen Aufschlagszahlung sind es monatlich 4,85 Euro. An diesen Beträgen ist ersichtlich, dass lange Zeiten geringfügiger Beschäftigung die Rentenansprüche deutlich schmälern und wesentlich zu einer späteren Altersarmut beitragen. Durchschnittlich dauern geringfügig entlohnte Beschäftigungen zu 40 Prozent längstens ein Jahr. Bis zu zwei Jahre lang üben knapp 20 Prozent der Beschäftigten einen Minijob aus und bis zu drei Jahre ca. 10 Prozent. Mehr als drei Jahre üben diese Beschäftigung ca. 30 Prozent der Arbeitnehmer aus. Es sind somit ungefähr zwei Drittel der Be-

schäftigten, die längstens bis zu drei Jahren einen Minijob ausüben. Ein Drittel übt ihn länger als drei Jahre aus⁶⁹⁸.

3. Solo-Selbständigkeit

Abbildung 21: Entwicklung der Anzahl von Erwerbstätigen, Soloselbstständigen und Selbstständigen mit Beschäftigten 2003-2009



Quelle: Koch et al 2011: Soloselbständige in Deutschland. WISO Diskurs. S. 13

Wie aus der Grafik hervorgeht nahm die Zahl der Soloselbständigen⁶⁹⁹ ab dem Jahr 2003, seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen durch das Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sprunghaft zu. Bis zum Jahr 2005 ist ein überproportional starker Anstieg erfolgt. Danach hat sich deren Anzahl bei derzeit ca. zwei Millionen eingependelt. Zwar sind immer noch mehr Männer als Frauen selbständig ohne Beschäftigte. Aber in den letzten Jahren ist der Frauenanteil unter den Neugründungen kontinuierlich von 32,7 Prozent auf 36,6 Prozent angestiegen⁷⁰⁰. Von den Frauen wird

⁶⁹⁸ Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale, 2013: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/03_service_rechte_navigation/DownloadCenter/6_Berichte_und_Statistiken/table_Quartalsberichte_2013.html?nn=358676 (Zugriff am 30.10.2013) S. 14

⁶⁹⁹ Soloselbständige sind selbständig Tätige, die keine weiteren Mitarbeiter beschäftigt haben.

⁷⁰⁰ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 22

die Soloselbstständigkeit häufiger nur in Teilzeit (zu 48 Prozent) oder als Zuerwerb zu einer anderen Hauptbeschäftigung ausgeübt, die dann nur in Teilzeit erfolgt. Auch üben mehr Ausländer als Deutsche selbständige Tätigkeiten ohne Beschäftigte aus. Deren Anzahl hat überproportional zugenommen, was mit den Branchen in Zusammenhang gebracht wird, in denen hauptsächlich Soloselbständige tätig sind⁷⁰¹. Eine bedeutende Branche ist der öffentliche und private Dienstleistungssektor. Es erfolgt aber auch eine Zunahme in den neuen Berufsgruppen, in denen anspruchsvolle Dienstleistungen mit einem hohen Bildungsniveau ausgeübt werden⁷⁰². Auch bei dem Bildungsniveau besteht unter den Soloselbständigen eine breite Spreizung von sehr hoch qualifizierten und einem hohen Anteil von An- und Ungelernten. Das Durchschnittsalter der Soloselbständigen liegt nach den Daten des Mikrozensus bei 46,6 Jahren⁷⁰³. Somit ist es die Baby-boomer-Generation, die durchschnittlich am häufigsten eine selbständige Tätigkeit ohne weitere Beschäftigte ausübt. Interessant in Bezug auf die Gefahr steigender Altersarmut ist die Frage nach dem Einkommen und der Dauer dieser Art der selbständigen Tätigkeit. Im Jahr 2008 hatten Soloselbständige nach Kelleter ein durchschnittliches Monatseinkommen von ca. 2000 Euro⁷⁰⁴. Dieser Durchschnittswert ist allerdings nicht sehr aussagekräftig, denn das Einkommen differiert sehr stark. Es gibt sehr gut verdienende, aber mit 29 Prozent auch einen hohen Anteil von Soloselbständigen, die unter dem Einkommen von bis zu 1.100 Euro liegen⁷⁰⁵. Es sind, wie bei den anderen Erwerbsformen auch, die Frauen, die im Durchschnitt etwa 73 Prozent des Einkommens der Männer erhalten. Sie sind es auch, die überwiegend in der unteren Einkommensgruppe bis zu 1.100 Euro verdienen (ca. 41 Prozent). Wie politisch vermutet wurde, sind Soloselbständigkeiten nur von kurzer Dauer. Sie dauern im Schnitt drei Jahre lang. Es wurde erwartet, dass sich aus der Soloselbständigkeit eine Selbständigkeit mit Be-

⁷⁰¹ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 23

⁷⁰² Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 20

⁷⁰³ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 25

⁷⁰⁴ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 36

⁷⁰⁵ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 36

schäftigten entwickelt. Oder, wenn das Vorhaben scheitern sollte, sich die Chancen auf ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis für den Selbständigen verbessern, wenn dieser sich aus der Selbständigkeit heraus bewirbt, und nicht aus der Arbeitslosigkeit. Dieser Übergangscharakter hat sich in der Praxis bestätigt. Allerdings weisen Caliendo, Künn und Wießner nach, dass der erwartete Beschäftigungseffekt durch die Soloselbständigkeit bisher ausgeblieben ist und die Mehrzahl der Soloselbständigen auch nach mehreren Jahren noch keine weiteren Beschäftigten haben⁷⁰⁶. Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei den Soloselbständigen um eine sehr heterogene Gruppe handelt, in der ein Teil gut verdient und somit in der Lage ist, für das Alter vorzusorgen. Ein nicht unbeachtlicher Anteil befindet sich in einer finanziell prekären Situation, die es nicht ermöglicht entsprechend vorzusorgen, um Altersarmut zu vermeiden.

7.1.8 Zusammenfassung

Wie die Analyse zeigt, wurde der Aspekt einer entstehenden Altersarmut durch die Ausweitung des Niedriglohnssektors bei den Arbeitsmarktreformen nicht problematisiert. Es wurde weder von der Deutschen Rentenversicherung noch von Seiten der Gewerkschaft auf diese Gefahr hingewiesen bzw. als negative Folgeerscheinung erwähnt.

Die getroffenen Maßnahmen waren hauptsächlich darauf ausgerichtet, kurzfristige Erfolge bei der Reduzierung der Zahl der Arbeitslosen zu erzielen. Langfristige innovative Maßnahmen standen nicht zur Diskussion. Mit der Lockerung der Zeitarbeit und der Einführung der Mini-Jobs wollte man eine Brücke zum Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt bauen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Damit hatten die Reformen nicht intendierte Effekte zur Folge. Es sind hauptsächlich Frauen, insbesondere die Babyboomerinnen, die Mini-Jobs ausüben und damit geringe Rentenanwartschaften erwerben.

Der Akteurszentrierte Institutionalismus spielte bei diesem Reformprozess eine entscheidende Rolle. Der Bundeskanzler Gerhard Schröder war ein starker Akteur, dem es durch seine strategischen Entscheidungen gelang, die Reformen gegen Widerstände aus der eigenen Partei durchzusetzen. Mit Peter Hartz und Wolfgang Clement hatte er sich

⁷⁰⁶ Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. S. 12

zwei Partner ausgesucht, die ihn bei seiner Neo-liberalen Arbeitsmarktpolitik unterstützen.

Auch blame avoidance Strategien wurden bei den Reformen angewandt. Es wurde betont, dass die Leiharbeiter denselben Lohn wie die Stammbeschäftigten erhalten sollen, nach dem sozialdemokratischen Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Durch die „Hintertür“ der Tarifautonomie wurde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, den Leiharbeitern niedrigere Löhne zu bezahlen, was in der Praxis die Regel ist. Mittlerweile sind die negativen Auswirkungen dieser Reformen sichtbar. Auch wird nunmehr der Zusammenhang zur Altersarmut problematisiert und nach Lösungsmöglichkeiten gesucht. Es wird über die Einführung von Mindestlöhnen diskutiert.

7.2 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Großbritannien

Auch in Großbritannien sind Personen in sogenannten prekären Beschäftigungsverhältnissen besonders von Altersarmut gefährdet. Bereits von der Pension Provision Group wurde in ihrem Bericht vom Jahr 1989 darauf hingewiesen, dass es vor allem Frauen, in Teilzeit arbeitende und Selbständige sind, die meist keine Ansprüche aus der zweiten Säule der Altersvorsorge, insbesondere den Betriebsrenten erwerben und deshalb später zu den ärmsten Rentnern zählen werden⁷⁰⁷.

- Selbständige

Die Zahl der Selbständigen ist in Großbritannien seit den 1980er Jahren rasant gestiegen. Ihre soziale Situation hat sich zudem stark diversifiziert. Es kann nicht mehr von dem gut verdienenden Selbständigen gesprochen werden, der in der Lage ist, sich von seinem Einkommen ein Vermögen anzusparen, das ihm ein sicheres Einkommen im Alter garantiert. Annähernd die Hälfte der Selbständigen haben ein Jahreseinkommen, das unter £9.000 liegt. Viele von ihnen arbeiten im Dienstleistungssektor oder stehen unter zeitlich begrenzten Verträgen und haben somit ein schwankendes Einkommen. Dieses ermöglicht es ihnen nicht, Vermögen anzusparen oder eine zusätzliche private

⁷⁰⁷ Department of Social Security, 1998: We all need pensions – the prospects for pension provision. Report by the Pension Provision Group. London: The Stationery Office. S.

Altersvorsorge aufzubauen⁷⁰⁸. Aus diesen Gründen leisteten im Jahr 1998 ein großer Teil der 3,5 Millionen Selbständigen lediglich Beiträge zur Basic State Pension⁷⁰⁹. Aus Sicht der Pension Provision Group besteht für diesen Personenkreis ein dringender Handlungsbedarf. Es wird gefordert, den Versicherungsschutz der Selbständigen zu verbessern. Sie waren weder in der staatlichen SERPS-Rente integriert noch besteht für sie eine Pflicht zum Abschluss einer privaten Rentenversicherung⁷¹⁰. Von der Blair Regierung wurde dieses Problem aufgegriffen. Im Green Paper - A new contract for welfare: Partnership in Pensions - ist ausgeführt, dass die Selbständigen Zugang zu der neu einzuführenden State Second Pension erhalten sollen. Damit soll ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, durch einen zusätzlichen Beitrag zur National Insurance eine zusätzliche Altersvorsorge aufzubauen. Von einer Pflichtversicherung wurde abgesehen, denn es soll den Selbständigen selbst überlassen werden, wie sie für ihr Alter vorsorgen wollen. Die Altersvorsorge sei eine individuelle Entscheidung. Der Selbständige weiß selbst am besten, welche Vorsorgeform zu seiner Situation passt⁷¹¹. Allerdings wurden entgegen der Absicht im Green-Paper die Selbständigen dann doch nicht mit in die State Second Pension aufgenommen. Dies wird unter anderem von Evandrou und Falkingham kritisiert⁷¹². Im Bericht der Pensions Commission wurde abermals auf die kritische Situation der Selbständigen hingewiesen. In den Jahren 2002/2003 wurden in Großbritannien von 11,3 Millionen Beschäftigten keine zusätzlichen Beiträge zu einer privaten Rentenversicherung entrichtet. Darunter befanden sich 1,7 Millionen Selbständige. 53% der selbständigen Männer und 67% der selbständigen Frauen zahlten keine Beiträge zu einer privaten Altersvorsorge⁷¹³. Sie sind auch nicht in der SERPS-Rente bzw. der State Second Pension integriert. In dieser zweiten staatlichen Säule sind lediglich Arbeitnehmer versichert. Somit sind sie nur durch die Basic State Pension pflichtversichert womit lediglich Rentenansprüche unterhalb des Sozialhilfeniveaus aufgebaut werden können.

⁷⁰⁸ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 82

⁷⁰⁹ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 82

⁷¹⁰ Department of Social Security, 1998: We all need pensions – the prospects for pension provision. Report by the Pension Provision Group. London: The Stationery Office. S. 116

⁷¹¹ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S. 82, 83

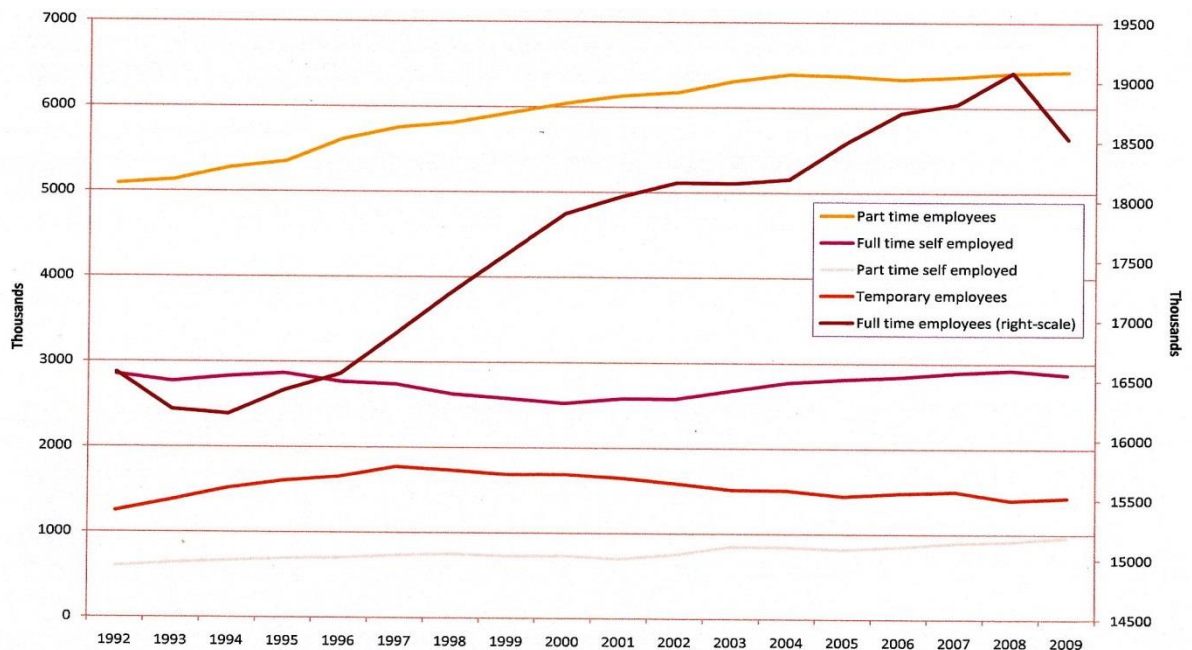
⁷¹² Evandrou, Maria, Falkingham, Jane, 2005: A secure retirement for all? Older people and New Labour. S. 167-187 in: J. Hills/K. Stewart (Hrsg.), A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion. Bristol: The Policy Press University of Bristol. S. 184

⁷¹³ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 62, 90

Auch in den jüngsten Rentenreformen mit dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 wurden die Selbständigen nicht in die Pflichtversicherung mit aufgenommen. Sie sind auch nicht in das neue Betriebsrentensystem des NPSS integriert. In der aktuellen Diskussion wurde das Problem wieder aufgegriffen und die Selbständigen sollen mit in die Pflichtversicherung im staatlichen System aufgenommen werden⁷¹⁴.

- Zeitarbeit

Abbildung 22:Selbständig Erwerbstätige, Zeitarbeiter, Teilzeitbeschäftigte und Vollzeit Beschäftigte in Großbritannien von 1992 bis 2009



Quelle: Temporary jobs: What are they worth now? Work Pensions and Labour Economics (WPEG) Annual Conference, University of Kent at Canterbury

Wie obige Abbildung zeigt, spielt die Zeitarbeit in Großbritannien keine allzu große Rolle. Sie bewegt sich bei ca. 1,4 Millionen Zeitarbeitern. Diese Zahl ist seit 1992 nach einem leichten Anstieg bis zum Jahr 1997 verhältnismäßig stabil geblieben. Ein Grund hierfür ist, dass in Großbritannien der Arbeitsmarkt weit weniger reguliert ist als in Deutschland. Es muss deshalb nicht auf den Zeitarbeitsmarkt ausgewichen werden, um starren Regelungen einer Festanstellung zu umgehen⁷¹⁵. Auch der Zeitarbeitsmarkt selbst war in Großbritannien bisher nur sehr gering reguliert. Bis zum Jahr 2002 war er

⁷¹⁴ Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security. S.

⁷¹⁵ Gebel, Michael, 2010: Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK. Work, Employment and Society, Volume 24(4): 641-660. S. 645

bezüglich der Nutzung und Dauer keinerlei Restriktionen unterworfen. Seit 2002 sind weitere Zeitverträge verboten, wenn bereits vier Jahre in derselben Beschäftigung an Zeitarbeit vorliegen. Als Hauptgründe für eine Anstellung auf Zeit wurden der saisonale Arbeitsanfall und das Abfedern von Arbeitsspitzen angegeben. Die Kostenreduktion wurde bei der Untersuchung von Bryson nicht als Hauptgrund für die Zeitarbeit genannt⁷¹⁶.

Von Michael Gebel wurden speziell befristete Beschäftigungsverhältnisse bei Berufseinsteigern in Großbritannien untersucht und mit Deutschland verglichen⁷¹⁷. In Deutschland waren es 36,7% der Berufseinsteiger, die eine befristete Beschäftigung aufnahmen und in Großbritannien mit 22,1% etwas weniger. Die Zahl der befristet Beschäftigten nahm im Laufe der Zeit ab. Nach einem Jahr waren es in Deutschland noch 25,7% und nach fünf Jahren noch 15,3% Beschäftigte, die sich in befristeten Arbeitsverhältnissen befanden. In Großbritannien verringerte sich die Zahl sogar von 22,1% nach einem Jahr auf 4% nach fünf Jahren. Diese Ergebnisse zeigen, dass Zeitarbeit kein dauerndes Phänomen ist, sondern zumindest bei Berufseinsteigern von vorübergehender Dauer⁷¹⁸. Im Durchschnitt verdienten die Arbeitnehmer mit Zeitarbeitsverträgen 0,21 Punkte weniger als die fest angestellten. Der Lohnunterschied war in Deutschland stärker ausgeprägt als in Großbritannien. Nach drei Jahren der Beschäftigung bestand noch ein Lohnunterschied von 0,16 Punkten und nach fünf Jahren Beschäftigung waren die Lohnunterschiede ausgeglichen⁷¹⁹.

- Niedriglohnsektor in Großbritannien

In Großbritannien arbeiteten im Jahr 2005 22,1% der Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich⁷²⁰. Damit gehört Großbritannien in Europa zu den Ländern mit der höchsten Rate

⁷¹⁶ Bryson, Alex, 2007: Temporary Agency Workers and Workplace Performance in the Private Sector. London School of Economics, Manpower Human Resources Lab Centre for Economic Performance. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.188.9725&rep=rep1&type=pdf> (Zugriff am 4.11.2013). S. 2

⁷¹⁷ Er wertete Daten von 1388 deutschen und 1669 britischen Jugendlichen aus, die erstmals ins Erwerbsleben eintraten. Als Datengrundlage nutzte er für Großbritannien das britische Haushaltspanel (British Household Panel Study) und für Deutschland das Sozioökonomische Panel (SOEP).

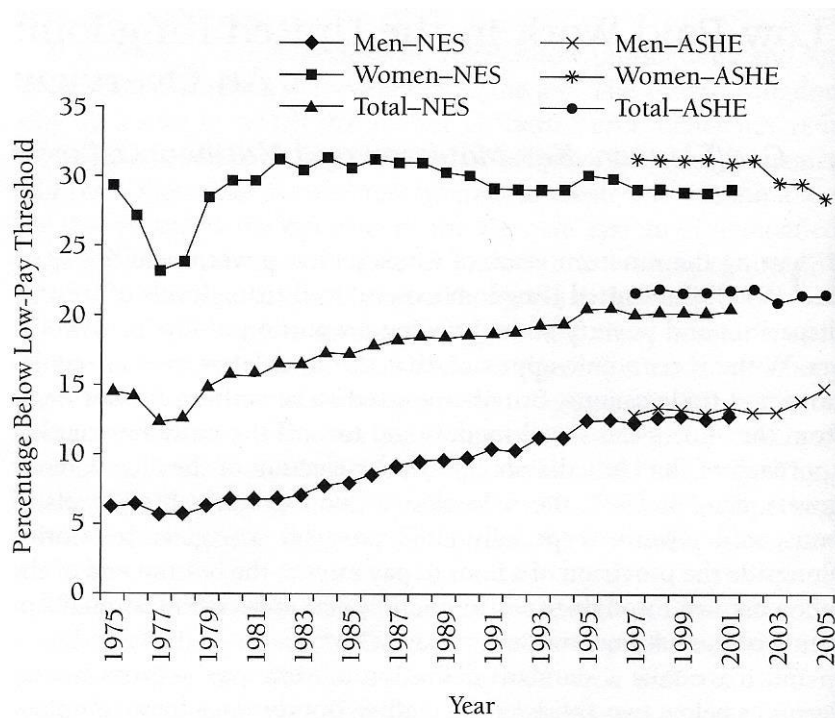
⁷¹⁸ Gebel, Michael, 2010: Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK. *Work, Employment and Society*, Volume 24(4): 641-660. S. 650

⁷¹⁹ Gebel, Michael, 2010: Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK. *Work, Employment and Society*, Volume 24(4): 641-660. S. 651

⁷²⁰ Zum Niedriglohn wird eine Beschäftigung gezählt in der weniger als zwei Drittel des Median-Stundenlohns aller Beschäftigten verdient wird.

an Geringverdienern. In Deutschland waren es im Jahr 2004 20,8%⁷²¹. Aus der untenstehenden Abbildung ist der Anstieg des Niedriglohnbereichs in Großbritannien seit Ende der 1970er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre und das Einpendeln auf diesem Niveau bis zum Jahr 2005 zu sehen. Die Zahl der Frauen unter den Geringverdienern ist mit 29% im Jahr 2005 signifikant höher als die der Männer mit 13%.

Abbildung 23: Beschäftigte im Niedriglohnbereich in Großbritannien



Sources: New Earnings Survey (NES) Panel Dataset (1975 to 2001) and Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) (1997 to 2005).

Notes: The discontinuity and overlap in the time series reflects the introduction in 2004 of the Annual Survey of Hours and Earnings, which differs from the former New Earnings Survey, in several respects; in particular, in improved coverage of low-paid employees. The ASHE estimates for 1997 to 2003 are based on a reworking of NES data for those years using ASHE imputation and weighting procedures. However, the 1997 to 2003 ASHE estimates do not take account of the improved coverage of low-paid employees.

For further details, see <http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=13291&More=Y>.

Quelle: Lloyd et al, 2008: Low-Wage Work in the United Kingdom. S. 16

Zu 50 Prozent sind es teilzeitarbeitende Frauen, deren Verdienst unterhalb der Geringverdiener Grenze⁷²² liegt⁷²³. Über die Hälfte der Geringverdiener arbeiten im Einzel-

⁷²¹ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 6

⁷²² Die Geringverdienergrenze ist definiert als zwei Drittel des Median Stundenlohns aller Beschäftigten.

⁷²³ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 43

handel, der Gesundheitsfürsorge und im Hotelgewerbe. Obwohl in der Hotelbranche mit 59 Prozent die meisten Personen im Niedriglohnbereich arbeiten, ist es der Einzelhandel, in dem in Großbritannien die meisten Geringverdiener beschäftigt sind. Dort arbeitet mit 26% über ein Viertel aller Niedriglöhner⁷²⁴. Sie sind hauptsächlich im Service, Verkauf oder als Bediener beschäftigt.

Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich korreliert stark mit dem Alter. Es sind 49 Prozent der Beschäftigten in der Altersgruppe zwischen 16 und 24 Jahren. Die zweite starke Gruppe sind die über sechzigjährigen⁷²⁵. Von den Ausländern sind es überwiegend Pakistaner, Bangladescher und Chinesen, die im Niedriglohnbereich arbeiten. Das hängt damit zusammen, dass Bürger dieser Nationalitäten häufig im Einzelhandel und in der Gastronomie beschäftigt sind. In diesen Branchen bestehen die meisten Jobs im Niedriglohnbereich⁷²⁶.

Von den Autoren werden die folgenden Gründe für den starken Anstieg des Niedriglohnbereichs in Großbritannien genannt:

1. In den 1980er und 1990er Jahren wurden unter der konservativen Regierung die Gewerkschaften und Interessengruppen geschwächt. Deren Macht war danach zu schwach, um gegen die steigende Lohnungleichheit zu kämpfen.
2. Diese Ungleichheiten wurden von New Labour nach der Regierungsübernahme im Jahr 1997 nur teilweise behoben. Durch die Einführung des Mindestlohns im Jahre 1999 konnte nicht erreicht werden, dass die Beschäftigten im Niedriglohnbereich zurückgingen. Die Unternehmen passten sich beispielsweise den Mindestlohnregelungen an, indem sie ihre Lohnbestandteile änderten. So wurden Sonderzahlungen gestrichen und in den regulären Lohn mit aufgenommen⁷²⁷. Auch die von New Labour betriebene aktive Arbeitsmarktpolitik⁷²⁸ und die stärkere Förderung der sich in Arbeit befindenden trugen zu einer Auswei-

⁷²⁴ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 43, 44

⁷²⁵ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 43

⁷²⁶ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 47

⁷²⁷ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 62

⁷²⁸ Aus der Arbeitslosigkeit heraus ist es oft einfacher und schneller möglich eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu finden.

tung des Niedriglohnsektors bei⁷²⁹. Obwohl es durch New Labour Verbesserungen beim Mutterschaftsgeld und dem Ausbau der Kinderbetreuung gab, arbeiten dennoch weiterhin viele Frauen mit Kindern in schlecht bezahlten Teilzeitjobs, um damit die familiären Verpflichtungen mit der Berufstätigkeit vereinbaren zu können⁷³⁰.

3. Von den Schülern und Studenten wird immer mehr erwartet, dass sie parallel zur Schule oder zum Studium eine geringfügige Beschäftigung ausüben. Zum Teil ist dies auch aufgrund der gestiegenen Studiengebühren aus finanziellen Gründen erforderlich⁷³¹.
4. Nach Großbritannien wandern mehr Menschen ein als aus. Durch diesen Immigrations – Überschuss besteht ein starker Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich, was von den Arbeitgebern ausgenutzt wird⁷³².
5. Regressionsanalysen haben eine starke Korrelation zwischen der Qualifikation der Arbeitnehmer und der Produktstrategie der Arbeitgeber ergeben. Bedingt durch das Schul- und Ausbildungssystem in Großbritannien besteht ein großes Angebot an weniger gut ausgebildeten Arbeitskräften. Dieser Situation haben sich die Arbeitgeber mit ihrer Produktstrategie angepasst. Sie produzieren, so die Auffassung mehrerer Forscher, deshalb in einem Bereich, der eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringerer Qualifikation erfordert⁷³³.

Von Bedeutung ist außerdem die Frage, wie lange jemand im Niedriglohnbereich arbeitet. Zahlreiche Studien belegen, dass es schwer ist aus dem Niedriglohnsektor wieder herauszukommen. War man in einem Jahr in einem Niedriglohnjob beschäftigt, so liegt die Wahrscheinlichkeit, dass dies auch das Jahr davor der Fall war bei 68 Prozent. Dass man davor auch bereits im Niedriglohnbereich arbeitete ist zu 84% wahrscheinlich⁷³⁴.

Es sind hauptsächlich Frauen mit geringer Bildung, die in diesem Bereich gefangen

⁷²⁹ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 63, 64

⁷³⁰ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 82

⁷³¹ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 66, 67

⁷³² Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 72

⁷³³ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 71

⁷³⁴ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 82

bleiben⁷³⁵. Aus der Arbeitslosigkeit heraus ist es für Personen mit geringerer Bildung dreimal wahrscheinlicher in einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor zu landen. Auch wechseln sich des Öftern Zeiten der Nicht-Beschäftigung mit Zeiten einer geringfügigen Beschäftigung ab⁷³⁶. Dies zeigt, dass Beschäftigungen im Niedriglohnbereich für eine Vielzahl von Beschäftigten keine vorübergehende Lösung ist, sondern dass insbesondere gering Qualifizierte in diesem Segment verharren bleiben.

7.2.1 Zusammenfassung

Auch in Großbritannien haben die prekären Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Die Zeitarbeit spielt in Großbritannien bedingt durch die liberalen Arbeitsmarktbestimmungen keine so große Rolle. Aber auch hier sind es insbesondere die Frauen, die bedingt durch die Kindererziehung im Niedriglohnsektor arbeiten. Mit dem aktuellen Gesetzesvorhaben und der Einführung der aus einer Säule bestehenden staatlichen Rentenleistung will man diesen bisher im System benachteiligten Gruppen bessere Leistungen gewähren.

⁷³⁵ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 83

⁷³⁶ Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation. S. 83

7.3 Zusammenfassung Prekäre Beschäftigungsverhältnisse

In beiden Ländern haben die Beschäftigungen im Niedriglohnbereich zugenommen. Hiervon sind ebenfalls in beiden Ländern hauptsächlich die Frauen betroffen. Diese parallele Entwicklung erstaunt nicht, denn sie ist das Ergebnis der neuen Strategie des „Dritten Weges“, die von Tony Blair und Gerhard Schröder angewandt wurde. Bei den Reformen stand das Ziel einer schnellen Reduzierung der Zahl der Arbeitslosen im Vordergrund. Die negativen Folgen einer hieraus entstehenden Altersarmut wurden während des Reformprozesses nicht problematisiert. Erst jetzt kommt in Deutschland die Diskussion um die Einführung von Mindestlöhnen auf. In Großbritannien wurden diese bereits im Jahr 1999 eingeführt. Auch die Selbständigen sollen nunmehr in Großbritannien obligatorisch in der staatlichen Rentenversicherung aufgenommen werden. In Deutschland wird ebenfalls darüber diskutiert den Versicherungsschutz der Selbständigen zu verbessern. Zu einer Abschaffung des Niedriglohnssektors ist man in beiden Ländern nicht bereit. In Deutschland wurden bei den Minijobs zwar Änderungen nach dem Vorbild des neuen Betriebsrentensystems von Großbritannien vorgenommen⁷³⁷, aber zu einer vollständigen Aufgabe dieser Beschäftigungsform ist man nicht bereit.

⁷³⁷ Es sind nunmehr alle Minijobber automatisch versicherungspflichtig sofern sie nicht ausdrücklich erklären, dass sie darauf verzichten möchten.

8 „Zweite Reformwelle“

8.1 Rentenversicherungs–Nachhaltigkeitsgesetz 2004

Nachdem mit der „Riester-Rente“ in der vergangenen Legislaturperiode weitreichende Reformen in der deutschen Alterssicherung erfolgt waren, wurde die Rentenpolitik im Bundestagswahlkampf 2002 nicht weiter thematisiert. Der Einstieg in die kapitalfinanzierte Altersvorsorge wurde als Paradigmenwechsel⁷³⁸ in der Rentenpolitik gesehen und die Reform als Erfolgsgeschichte verkauft. Im Wahlprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2002 heißt es hierzu:

„Wir haben mit der Rentenreform einen großen Schritt getan, die Alterssicherung langfristig zu stabilisieren. Wir haben die gesetzliche Rentenversicherung von der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen befreit und die Renten auf hohem Niveau zukunftssicher gemacht. Dabei wird die jüngere Generation nicht überfordert. Mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten und staatlich geförderten privaten oder betrieblichen Säule der Alterssicherung schaffen wir zusätzliche Sicherheit für ein sorgenfreies Alter.“⁷³⁹

Auch von Seiten der CDU/CSU, den Grünen und der FDP wurde in der Rentenpolitik an dem eingeschlagenen Weg festgehalten und die Altersvorsorge auf drei Säulen mit einer zusätzlichen kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge befürwortet. Die FDP sah es sogar so, dass nach einem schrittweisen Übergang die private und betriebliche Vorsorge annähernd 50% der gesamten Altersvorsorge umfassen sollten und im Gegenzug hierzu die gesetzliche Rentenversicherung nur noch die Funktion einer beitragsfinanzierten Grundsicherung haben sollte⁷⁴⁰. Von der CDU/CSU wurden keine neuen Vorschläge gemacht. Sie wollte lediglich Korrekturen vornehmen. Es wurde weiterhin am demographischen Faktor festgehalten, der mit dem Rentenreformgesetz 1999 eingeführt

⁷³⁸ Schmähl, Winfried, 2011: Kapitel 6 Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. S. 131-193 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand. S. 165

⁷³⁹ SPD, 2002: Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland, Regierungsprogramm 2002-2006, Wahlprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_spd_2002.html (Zugriff am 9.11.2012). S.49

⁷⁴⁰ FDP, 2002: Bürgerprogramm 2002, Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei (FDP) für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_fdp_2002.html (Zugriff am 9.11.2012). S. 10

werden sollte⁷⁴¹. Die Grünen machten sich für eine Weiterentwicklung der Sozialversicherung zu einer Bürgerversicherung stark, in der auch Selbständige und Beamte integriert wären und die Beitragsbemessungsgrenze aufgehoben würde⁷⁴².

Im Bundestagswahlkampf 2002 stand die Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund. Gerhard Schröder wollte sich an der Zahl der Arbeitslosen messen lassen. Aufgrund der schwachen konjunkturellen Lage waren die Arbeitslosenzahlen jedoch weiterhin hoch. Deshalb wurden der SPD nach den Prognosen geringe Wahlchancen ausgerechnet⁷⁴³. Durch die Flutkatastrophe an der Elbe, bei der Gerhard Schröder sofort vor Ort war und den betroffenen Bürgern schnelle Hilfe zusicherte und seiner ablehnenden Haltung zum Irak-Krieg wendete sich das Blatt, und die SPD gewann an Wählerstimmen. Auch auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik versuchte man sich durch das Einsetzen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz des VW Aufsichtsrats und Freundes von Gerhard Schröder, Peter Hartz, zu profilieren⁷⁴⁴. Die Wahl wurde zwar nur knapp⁷⁴⁵, mit einem Mandatsvorsprung von neun Stimmen, aber dennoch gewonnen, so dass die rot-grüne Koalition in ihre zweite Amtszeit gehen konnte. Die neue Regierung machte sich zügig an die Arbeit und präsentierte bereits am 16. Oktober 2002 die Koalitionsvereinbarungen⁷⁴⁶. In der Rentenpolitik wurde der eingeschlagene Weg für richtig und als sozial gerecht empfunden. Das Ziel, den Beitragssatz

⁷⁴¹ CDU/CSU, 2002: Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten, Regierungsprogramm 2002/2006, Gemeinsames Wahlprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) und der Christlich Sozialen Union (CSU) für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_cdu_2002.html, (Zugriff am 9.11.2012). S. 28

⁷⁴² Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Vierjahresprogramm 2002 – 2006, Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_gruene_2002.html, (Zugriff am 9.11.2012). S. 16

⁷⁴³ Niedermayer, Oskar, 2002: Wandel durch Flut und Irak-Krieg? Wahlkampfverlauf und Wahlkampfstrategien der Parteien. S. 37-70 in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, München: Westdeutscher Verlag. S. 41

⁷⁴⁴ Niedermayer, Oskar, 2002: Wandel durch Flut und Irak-Krieg? Wahlkampfverlauf und Wahlkampfstrategien der Parteien. S. 37-70 in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, München: Westdeutscher Verlag. S. 45-47

⁷⁴⁵ Die CDU/CSU und die SPD erhielten jeweils 38,5%, die FDP 7,4%, die Grüne 8,6% und Die Linke 4% der Stimmen. Die Linke war trotz Scheitern an der 5%-Hürde noch mit zwei Direktmandaten im Bundestag vertreten. <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/bundestag.htm> (Zugriff am 9.11.2012).

⁷⁴⁶ Thaysen, Uwe, 2002: Fehlstart der Regierung Schröder II? Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland – das Beispiel 22. September 2002 bis 14. März 2003. S. 181 – 219 in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, München: Westdeutscher Verlag. S. 201

stabil zu halten und die private Altersvorsorge, insbesondere die betrieblichen Vorsorgesysteme auszubauen, wurde weiter verfolgt⁷⁴⁷.

Das Kabinett wurde umgebildet und auch die Ministerien wurden zum Teil neu zugeschnitten. Das Ministerium für Gesundheit und das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung wurden zum Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung unter der Führung von Ulla Schmidt zusammengefasst. Wirtschaft und Arbeit wurden zum „Superministerium“ unter der Führung von Wolfgang Clement zusammengelegt⁷⁴⁸. Walter Riester, der vormalige Arbeits- und Sozialminister, gehörte dem Kabinett nicht mehr an. Damit hatte er bereits gerechnet. In der Endphase der Riester-Reform arbeitete Gerhard Schröder bereits mehr mit der Gesundheitsministerin Ulla Schmidt zusammen als mit Walter Riester. Daher kam diese Umbesetzung nicht unerwartet.

Von Uwe Thaysen wurde die Startphase der zweiten Schröder-Regierung als nicht sehr gelungen angesehen. Er kritisierte, dass die Regierungserklärung von Schröder keine Aufbruchstimmung vermittelte, in der neue Konzepte und Innovationen vorgestellt wurden, sondern sie inhaltlich lediglich das wiedergab, was bereits im Koalitionsvertrag vereinbart worden war. In den knappen Mehrheiten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat sah er ein Hindernis für ein einfaches Regieren. Inhaltlich stand das Ziel, die Arbeitslosigkeit abzubauen und den Haushalt zu konsolidieren im Vordergrund. Auch von Seiten der EU wurde Druck ausgeübt, um die Staatsschulden zu reduzieren. Es wurde der Bundesregierung ein Strafverfahren angedroht, da die Defizitobergrenze des Maastrichter Vertrags überzogen worden war⁷⁴⁹.

8.1.1 „Rürup-Kommission“

Ein beliebtes Instrument der Schröder Regierung war es, Bündnisse, Beiräte und Kommissionen einzusetzen. Hierzu entschied sich nun auch die Bundesministerin für Ge-

⁷⁴⁷ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag 2002 – 2006. http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/koalitionsvertrag_2002.pdf (Zugriff am 10.11.2012). S. 51

⁷⁴⁸ Kempf, Udo, Merz, Hans-Georg, 2008: Kanzler und Minister 1998-2005. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 155, 157

⁷⁴⁹ Thaysen, Uwe, 2002: Fehlstart der Regierung Schröder II? Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland – das Beispiel 22. September 2002 bis 14. März 2003. S. 181 – 219 in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, München: Westdeutscher Verlag. S. 197, 204, 215, 216, 217

sundheit und Soziale Sicherung, Ulla Schmidt, und setzte zur Erarbeitung von Vorschlägen, wie die sozialen Sicherungssysteme⁷⁵⁰ nachhaltig weiterentwickelt werden könnten, um sie finanzierbar zu halten, am 12. November 2002 die Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme ein, auch „Rürup-Kommission“ genannt. Vorsitzender der Kommission wurde der damals an der Universität Darmstadt lehrende Professor für Finanz- und Wirtschaftspolitik Dr. Dr. h.c. Bert Rürup. Er war ein Anhänger der kapitalfinanzierten Altersvorsorge, war von Walter Riester zum Vorsitzenden des Sozialbeirats ernannt worden und war außerdem Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Kommission bestand aus weiteren 25 Mitgliedern, wovon vier Vertreter aus der Industrie und von Beratungsgesellschaften kamen. Die Wissenschaft war mit acht Professoren vertreten. Dr. Ursula Engelen-Kefer vertrat die Gewerkschaft. Auch die Verbraucherzentrale, Krankenkassen und Wohlfahrtsverbände waren durch Vertreter präsent. Angesichts der Größe der Kommission und der Vielzahl der zu erarbeitenden Themen⁷⁵¹ schien es angebracht, sich in Arbeitsgruppen aufzuteilen. Es wurden vier Gruppen gebildet, die jeweils von zwei Moderatoren geleitet wurden. In der Arbeitsgruppe Rentenversicherung waren Professor Börsch-Supan und Professor Franz Ruland die Moderatoren. Über die Einzelergebnisse der Arbeitsgruppen wurde in der Gesamtkommission abschließend beraten und abgestimmt^{752, 753}.

Das Leitmotiv der Kommission war es, an den Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung festzuhalten. Eine Vermischung von Vorsorge und Fürsorgeleistungen lehnte man strikt ab, da dadurch der Anreiz zur Beitragszahlung verloren gehe. Ein Systemwechsel wurde ausgeschlossen⁷⁵⁴. Die Kommission informierte sich durch Expertenhearings zur demographischen Entwicklung. Ihre Modellrechnungen bezogen sich auf das Jahr 2040 und basierten darauf, dass die Geburtenrate weiterhin niedrig bleibe

⁷⁵⁰ Es sollten Reformvorschläge zur Weiterentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung erarbeitet werden.

⁷⁵¹ Es sollten Vorschläge zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, der Krankenversicherung sowie der Pflegeversicherung gemacht werden.

⁷⁵² Die Arbeitsgruppen tagten insgesamt 22-mal und die Gesamtkommission sechsmal.

⁷⁵³ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 26

⁷⁵⁴ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 68

und die Lebenserwartung ansteige⁷⁵⁵. Das Augenmerk der Kommission lag, wie vom Ministerium vorgegeben, darauf, die Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung zu minimieren, damit der Beitragssatz stabil gehalten werden könne. Hierzu wurden zwei wesentliche Vorschläge gemacht. Zum einen wurde als Konsequenz auf die längere Lebenserwartung vorgeschlagen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und das Renteneintrittsalter stufenweise auf 67 Jahre anzuheben⁷⁵⁶, ⁷⁵⁷. Im zweiten wesentlichen Punkt wurde als Antwort auf die demographische Entwicklung vorgeschlagen, die Rentenanpassungsformel zu modifizieren. Die Anpassungsformel sollte um einen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden und die Rentenanpassung sollte sich nicht mehr an der Entwicklung der Bruttolöhne und –gehälter aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) orientieren, sondern an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind auch die Entgelte mit enthalten, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, sowie die Gehälter der Beamten. Diese sollten sich in Zukunft nicht mehr rentensteigernd auswirken. Begründet wurde die Änderung damit, dass die Entgelte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung seit Mitte der neunziger Jahre stark von den versicherungspflichtigen Entgelten abweichen und stärker steigen⁷⁵⁸. Diese Entwicklung erzeugt einen zusätzlichen Druck auf die Anhebung des Beitragssatzes, der zu vermeiden ist⁷⁵⁹.

⁷⁵⁵ Es wurde davon ausgegangen, dass sich die Geburtenrate nicht wesentlich ändern, sondern bei ca. 1,4 Geburten je Frau einpendeln wird. Die Lebenserwartung wird steigen, bei Männern die im Jahr 2030 65 Jahre alt werden um durchschnittlich 2,6 Jahre und bei Frauen um durchschnittlich 3,1 Jahre, siehe Bericht der Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme S. 52, 53

⁷⁵⁶ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 83, 84

⁷⁵⁷ Beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1946 soll die Regelaltersgrenze in Stufen von einem Monat pro Geburtsjahrgang um insgesamt zwei Jahre auf 67 Jahre angehoben werden. Außerdem soll ergänzend zur Altersrente für langjährig Versicherte eine neue Altersrente für besonders langjährig Versicherte geschaffen werden, die frühestens ab Vollendung des 62. Lebensjahres mit Abschlägen bezogen werden kann, wenn 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit sowie mit Zeiten der Kindererziehung oder Berücksichtigungszeiten für die Erziehung eines Kindes oder die nicht erwerbsmäßige Pflege eines Pflegebedürftigen vorhanden sind.

⁷⁵⁸ Es werden drei Aspekte aufgeführt, die unter anderem zu dieser Entwicklung beitragen. Bei konjunkturellen Einbrüchen sind insbesondere untere Einkommensgruppen stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen, was sich stärker bei den versicherungspflichtigen Bruttolöhnen als bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auswirkt. Die Löhne über der Beitragsbemessungsgrenze steigen stärker an, dies führt auch zu einem stärkeren Anstieg der Entgelte der VGR. Die Möglichkeit der Entgeltumwandlung zur Altersvorsorge wirkt sich stärker bei den versicherungspflichtigen Bruttolöhnen aus als bei den VGR-Entgelten.

⁷⁵⁹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 102, 103

Nachhaltigkeitsfaktor:

$$\left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) * \alpha + 1 \right) = \left(\left(1 - \frac{0,5239}{0,5397} \right) * 0,25 + 1 \right) = 1,0031$$

Quelle: Aichberger, Friedrich, Sozialgesetzbuch mit Nebengesetzen, Ausführungs- und Verfahrensvorschriften. § 68 Abs. 4 SGB VI

Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor sollten die durch die demographische Entwicklung entstehenden Belastungen für die Beitragszahler zum Teil auf die Rentenbezieher übertragen werden. Die Zahl der Rentner wurde zur Zahl der Beitragszahler ins Verhältnis gesetzt⁷⁶⁰. Erhöht sich beispielsweise die Zahl der Rentner im Vergleich zu den Beitragszahlern stärker, dann wird die Rentenanpassung geringer ausfallen. Außerdem wurde vorgeschlagen, die Schwankungsreserve zu erhöhen, um damit kurzfristige konjunkturelle Einbrüche ausgleichen zu können und eine Beitragssatzerhöhung zu vermeiden. Auch sollte durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht werden, dass die private Altersvorsorge stärker in Anspruch genommen werde⁷⁶¹.

Keinen aktuellen Handlungsbedarf sah die Kommission in dem Bestreben, den Familienausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung auszubauen. In diesem Punkt war in den vergangenen Reformen einiges unternommen worden. Insbesondere auch aufgrund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, so dass in diesem Punkt kein kurzfristiger Handlungsbedarf bestand. Dasselbe galt in Bezug auf den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen. Bezüglich der Absicherung von unsteten Erwerbsverläufen in der Alterssicherung sollte erst abgewartet werden, wie sich die mit

⁷⁶⁰ Allerdings wird nicht von der bloßen Anzahl der Rentnerinnen und Rentner bzw. Beitragszahlerinnen und -zahler ausgegangen, sondern eine Standardisierung auf Durchschnittswerte vorgenommen. Der „Äquivalenzrentner“ wird ermittelt, indem die Summe aller Rentenzahlungen durch die Höhe der Standardrente geteilt wird. Der „Äquivalenzbeitragszahler“ wird bestimmt, indem aus der Summe aller Verdienste ein Durchschnittsverdienst errechnet wird.

⁷⁶¹ Im Einzelnen wird vorgeschlagen, den förderberechtigten Personenkreis auf alle Steuerpflichtigen auszuweiten, die förderfähigen Höchstbeiträge zur Riester-Rente zu dynamisieren, die private Altersvorsorge transparenter zu gestalten, das Zulagenverfahren zu vereinfachen, die Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG mit kompensierenden Maßnahmen abzuschaffen sowie die statistischen Informationen zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge zu verbessern.

dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingeführten neuen Anrechnungstatbestände auswirkten^{762, 763}.

Von der Kommission abgelehnt wurden Vorschläge zur Einführung eines steuerfinanzierten Grundrentensystems oder einer sogenannten „Sockelrente“⁷⁶⁴ wie auch Vorschläge zu einer Differenzierung der Rentenanpassung nach der Rentenhöhe⁷⁶⁵. Auf lange Sicht würden die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf weitere Einkommensarten wie auch die Einbeziehung der Beamten und Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung keine Einsparungen erbringen. Es wurde nicht verkannt, dass Selbständige zum Teil nur unzureichend für ihr Alter vorsorgten und für diese deshalb die Gefahr der Altersarmut bestehe. Um Übergangskosten eines Systemwechsels zu vermeiden, bot sich für diesen Personenkreis allerdings auch eine obligatorische kapitalgedeckte Vorsorge an⁷⁶⁶.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten nach Berechnungen der Kommission zu einer Beitragssatzersparnis von insgesamt 2,2 Prozentpunkten führen. Auf den Nachhaltigkeitsfaktor entfielen hiervon 1,4 Prozentpunkte und auf die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze 0,6 Prozentpunkte. Die Verschiebung der Rentenanpassung vom 1.7. eines Jahres auf den Beginn des Folgejahres würde eine Einsparung von 0,2 Prozentpunkten bewirken⁷⁶⁷. Auf der anderen Seite führten diese Kürzungen zu einer Reduktion des Bruttorentenniveaus um etwa zwei Prozentpunkte. Dieses würde sich dann auf 40%

⁷⁶² Mit diesem Gesetz wurden Zeiten der Ausbildungssuche und Zeiten der Krankheit vor Eintritt in das Erwerbsleben als neue Anrechnungszeittatbestände geschaffen.

⁷⁶³ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 73, 81

⁷⁶⁴ Bei der Sockelrente handelt es sich um eine Rente auf die alle Steuerpflichtigen nach Vollendung des 65. Lebensjahres einen Anspruch haben und 410,00 Euro im Monat erhalten würden, die auf die gesetzliche Rente und die Beamtenversorgung angerechnet würde.

⁷⁶⁵ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 110-114, 118

⁷⁶⁶ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 110-125

⁷⁶⁷ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 105

verringern⁷⁶⁸. Die Altersarmut wurde zwar als Problem erkannt und auch angesprochen. Aber unter dem Aspekt als vorrangiges Ziel die Begrenzung der Lohnnebenkosten zu erreichen, wurde zur Absenkung des Rentenniveaus keine Alternative gesehen⁷⁶⁹.

Insgesamt betrachtet ist die „Rürup-Kommission“ ihrem Auftrag nachgekommen, die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung für die Zukunft zu sichern. Sie schlug hauptsächlich Kürzungen bei den staatlichen Leistungen vor. Dies war angesichts des Kommissionsvorsitzenden auch nicht verwunderlich, denn Professor Bert Rürup ist ein Vertreter der kapitalfinanzierten Rentenversicherung.

Alleine aus organisatorischen und Entscheidungsfindungsgesichtspunkten scheint eine Kommissionsgröße von 26 Mitgliedern nicht unproblematisch. Bei einer solchen Größe ist es nicht einfach, zu Entscheidungen zu kommen, zumal die Mitglieder verschiedene Interessen vertreten und aus unterschiedlichen Bereichen kommen. Die Auszählung der Häufigkeit der Worte die Armut beinhalten im Vergleich zu den Wörtern die im Zusammenhang mit Beitragssatz stehen zeigt, dass dabei dem Beitragssatz eine größere Bedeutung zukommt. Worte mit Armut fallen im Rententeil des Berichts 15 mal und Worte mit Beitragssatz 153 mal. Der Bericht ist nicht sehr innovativ, da er sich an den bestehenden Prinzipien orientiert und betont, dass diese beizubehalten seien. Neue Modelle standen somit nicht zur Diskussion. Auch wird im Bericht keine Antwort auf das Problem der Altersarmut gegeben. Am Rande wird erwähnt, dass sich die Altersarmut durch die vorgeschlagenen Maßnahmen zwar erhöhen werde, aber angesichts des größeren Problems der Sicherung der Finanzierbarkeit darauf nicht weiter eingegangen werden könne. Diese Nichtbeachtung bzw. Abwertung des Problems der Altersarmut ist den davor bedrohten Bürgern gegenüber rücksichtslos. Wenn in ein System einbezahlt wurde, aber dieses keine adäquate Leistung mehr bietet, dann ist das in gleicher Weise zu berücksichtigen wie die Finanzierung des Systems.

⁷⁶⁸ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 105, 106

⁷⁶⁹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. S. 101

8.1.2 „Herzog-Kommission“

Als Reaktion auf die „Rürup-Kommission“ wurde vom CDU-Bundesvorstand am 3. Februar 2003 die Kommission „Soziale Sicherheit“ einberufen, auch bekannt unter dem Namen „Herzog-Kommission“. Vorsitzender der Kommission wurde Professor Dr. Roman Herzog, Bundespräsident a.D. Die Kommission stellte klar, dass in Zukunft der Staat nicht mehr in der Lage sei für alle Leistungen aufzukommen, sondern dass von den Bürgern mehr individuelle Eigenverantwortung und Eigenvorsorge zu verlangen sei. Die Reform der Sozialversicherungssysteme solle deshalb mit einer umfassenden Steuerreform verbunden werden⁷⁷⁰.

Die den Modellrechnungen zugrunde liegenden Annahmen weichen etwas von denen der „Rürup-Kommission“ ab. Beispielsweise wurde nicht das Jahr 2040, sondern das Jahr 2050 für die Hochrechnungen zugrunde gelegt⁷⁷¹. Aber auch von der „Herzog-Kommission“ wird betont, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung kein Systemwechsel befürwortet werde. Als Ziele werden genannt, dass das umlagefinanzierte System erhalten bleiben solle und die Rentner weiterhin am Wohlstandszuwachs der Gesellschaft beteiligt bleiben sollten. Aber es sei gleichzeitig in Zukunft mehr Gewicht auf die private und betriebliche Altersvorsorge zu legen. Altersarmut sei durch zielgerichtete Maßnahmen zu verhindern und die Lohnnebenkosten sollten langfristig nicht wesentlich über 20 Prozent ansteigen⁷⁷².

Um diese Ziele zu erreichen wurde von der „Herzog-Kommission“ wie auch bereits von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagen, die Lebensarbeitszeit um bis zu vier Jahre zu verlängern und in die Rentenanpassungsformel einen erweiterten Demographiefaktor mit aufzunehmen⁷⁷³. Zur Vermeidung von Altersarmut sprach die Kommission lediglich

⁷⁷⁰ Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf (Zugriff am 23.8.2013) S. 5

⁷⁷¹ Es wird auch davon ausgegangen, dass die Geburtenrate weiterhin sinkt und die Lebenserwartung ansteigt. Der Altersquotient wird im Jahr 2050 bei 59,4 liegen, die „Rürup-Kommission“ ging von 52,6% für das Jahr 2040 aus.

⁷⁷² Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf (Zugriff am 23.8.2013). S.

⁷⁷³ Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU. [http://www.sozialpolitik-](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf)

eine Empfehlung aus, da es bezüglich des Vorschlags eine Basisrente einzuführen, bereits im Vorfeld Kritik gegeben hatte. Es wurde empfohlen zu prüfen, ob es sinnvoll wäre eine steuerfinanzierte bedürftigkeitsabhängige Basisrente einzuführen, die 15 Prozent über dem Sozialhilfeniveau liegen sollte. Wenn ein langjährig Versicherter mit seinen Beitragszeiten kein Rentenniveau mehr über dem Grundsicherungsniveau erreichen könne, dann verliere die Rentenversicherung für diesen Personenkreis ihre Legitimation. Die Kommission hielt aus diesem Grund eine Basisleistung für erforderlich. Die Hinterbliebenenrente solle langfristig abgeschafft werden, und Zeiten der Kindererziehung höher bewertet werden⁷⁷⁴. Die betriebliche Altersversorgung solle nachdrücklich gestärkt werden. Es wurde vorgeschlagen, dass bei Abschluss eines Arbeitsvertrags eine betriebliche Alterssicherung mit vereinbart werden müsse, die an die Person gebunden sei, damit sie bei einem Wechsel des Arbeitgebers vom Mitarbeiter auf den neuen Arbeitgeber übertragen werden könne. Die private Vorsorge solle vereinfacht werden, damit sie mehr Akzeptanz in der Bevölkerung finde⁷⁷⁵.

Durch diese Maßnahmen sollte erreicht werden, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung langfristig bei ca. 21 % gehalten werden könnte. Das Standardeckrentenniveau würde im Jahr 2030 auf 37,3 % des Brutto-Durchschnittseinkommens sinken und im Jahr 2050 auf 35 %⁷⁷⁶.

Zum Bericht der „Herzog-Kommission“ ist insgesamt festzustellen, dass dieser sehr allgemein gehalten und in sich widersprüchlich ist. Es können nicht alle Ziele in gleichem Maße erfüllt werden. Die Rentner am Wohlstandszuwachs der Gesellschaft zu beteiligen und einen spürbaren Bezug der Leistungen zur Beitragszahlung zu erhalten sowie gleichzeitig den Beitragssatz stabil zu halten, um den demographischen Wandel

[aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf) (Zugriff am 23.8.2013). S. 42, 43

⁷⁷⁴ Für Kinder die vor dem 1.1.1992 geboren wurden sind zwei Entgeltpunkte statt bisher einem anzurechnen und für Kinder die nach dem 1.1.1992 geboren wurden sind sechs Entgeltpunkte statt bisher drei anzurechnen.

⁷⁷⁵ Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf (Zugriff am 23.8.2013). S. 49

⁷⁷⁶ Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf (Zugriff am 23.8.2013). S. 60, 72

zu bewältigen, ist nicht zu realisieren. Diese konträren Ziele können nicht gemeinsam erfüllt werden. Allerdings wurden von der Kommission auch keine exakten Angaben gemacht, in welchem Maße die einzelnen Ziele erreicht werden sollen. Zum Beispiel wurde nicht angegeben, wie die Gewichtung von gesetzlicher zu privater und betrieblicher Altersvorsorge konkret aussehen sollte. Ziele und auch Vorschläge waren also sehr allgemein gehalten.

Tabelle 8: Zusammenfassung „Rürup-Kommission“ und „Herzog-Kommission“

| | Ziele | Grundannahmen | wesentliche Maßnahmen | Altersarmut |
|---------------------|---|--|---|---|
| „Rürup-Kommission“ | Nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung Lohnzusatzkosten senken Beitragssatz senken bzw. stabilisieren | Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung wahren | -Nachhaltigkeitsfaktor -Anhebung des gesetzlichen Rentenalters Ausweitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge | bedarfsorientierte Grundsicherung ausreichend, weitergeltende Maßnahmen sind nicht erforderlich |
| „Herzog-Kommission“ | Sicherung der Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme Lohnnebenkosten senken | bestehendes System erhalten und durch mehrere neue Elemente ergänzen | Lebensarbeitszeit verlängern erweiterter Demografiefaktor Kindererziehungszeiten verdoppeln Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge | Einführung einer steuerfinanzierten, bedürftigkeitsabhängigen Basisrente ist zu prüfen |
| | weitgehende Übereinstimmung | weitgehende Übereinstimmung | weitgehende Übereinstimmung | Abweichung |

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich beide Kommissionen zu keinem Systemwechsel entschließen konnten, sondern lediglich Veränderungen im System sowie Ergänzungen zu demselben vorschlugen. Es wurde Wert auf den Ausbau des „Drei-Säulen-Modells“ und einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge gelegt. Die Reformvorschläge waren bis auf geringe Abweichungen fast identisch.

8.1.3 Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform

Am 19.10.2003 wurde von der Bundesregierung ein Eckpunktepapier vorgelegt, in dem sowohl kurzfristige als auch langfristige Maßnahmen vorgeschlagen wurden, um den Beitragssatz in der Rentenversicherung stabil zu halten. Durch die schlechte konjunkturelle Lage sah man sich gezwungen auch Sofortmaßnahmen zu verabschieden, die dazu

beitragen sollten eine Beitragssatzerhöhung zu vermeiden. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs und anderer Gesetze vom 27.12.2003⁷⁷⁷ wurde beschlossen, dass der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ab dem 1.4.2004 vollständig von den Rentnern zu tragen sei und nicht mehr, wie bisher, zur Hälfte vom Rentenversicherungsträger übernommen werde. Auch wurde der Auszahlungstermin für die Zugangsrenten ab dem 1.4.2004 auf das Monatsende verlegt⁷⁷⁸. Die Rentenanpassung im Juli 2004 fiel aus und die Mindestschwankungsreserve wurde von 50% auf 20% einer Monatsausgabe gesenkt. Durch diese Maßnahmen konnte der Beitragssatz im Jahr 2004 bei 19,5% gehalten werden. Als langfristige Maßnahmen wurde vorgeschlagen, sowohl die Verfahrensvorschriften bei der Riester-Rente zu vereinfachen als auch die betriebliche Altersvorsorge attraktiver zu gestalten. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zur Rentenbesteuerung sollten umgesetzt werden und eine wirtschaftliche und effektive Verwaltungsstruktur in der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen werden. Zur langfristigen Beitragssatzstabilisierung sei die Rentenanpassungsformel um einen Regulierungsmechanismus zu ergänzen. Langfristig sei es unumgänglich, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und die Bewertung der Schulzeiten komplett abzuschaffen⁷⁷⁹.

8.1.4 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Von der SPD Fraktion und dem Bündnis 90/Die Grünen wurde am 9.12.2003 der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) eingebracht. Mit diesem Gesetz sollten die mittel- und langfristigen Maßnahmen umgesetzt werden, um die mit der Rentenreform des Jahres 2001 gesetzten Ziele weiterhin zu erfüllen. Der eingeschlagene Weg sollte weiter gegangen werden. Allerdings müsse „nachjustiert“ werden, da sonst nach den neuesten Berechnungen die Beitragssatzziele nicht erreicht werden

⁷⁷⁷ Deutscher Bundestag, 2003: Zweites Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 30.12.2003, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 67: 3013-3018.

⁷⁷⁸ Dies erfolgte durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs und anderer Gesetze vom 27.12. 2003 BGBl. 2003, Teil I Nr. 67 Seite 3019 – 3021.

⁷⁷⁹ „Rot-Grüne“ Bundesregierung, 2003: Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung. <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2003/2003-12-09-AltEinkG-03-10-19-Kabinettsbeschluss-Rente.pdf> (Zugriff am 24.8.2013). S. 1-3

könnten. Die Gesetzesvorlage basierte weitgehend auf den im Rürup-Bericht gemachten Vorschlägen. Im Einzelnen sollten folgende Änderungen erfolgen:

- die Rentenanpassungsformel soll durch einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ ergänzt werden⁷⁸⁰;
- die Altersgrenzen sollen angehoben werden⁷⁸¹;
- außer Zeiten des Fachschulbesuchs und Zeiten des Besuchs von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sollen Schulzeiten nicht mehr rentensteigernd berücksichtigt werden;
- es sind nur noch die tatsächlichen Berufsausbildungszeiten bis zu maximal drei Jahren höher zu bewerten;
- die Schwankungsreserve ist in eine Nachhaltigkeitsrücklage umzuwandeln, um damit konjunkturelle Schwankungen auszugleichen⁷⁸².

Bis auf die Anhebung der Regelaltersgrenze wurden mit dem Gesetzentwurf die wesentlichen Empfehlungen aus dem „Rürup-Bericht“ in den Gesetzesentwurf übernommen. Mit der beabsichtigten Abschaffung der pauschalen Höherbewertung der ersten 36 Monate mit Pflichtbeiträgen war man sich bewusst, dass dadurch hauptsächlich Frauen benachteiligt würden, da diese früher häufiger keine Berufsausbildung absolviert hatten. Zur Erreichung des übergeordneten Ziels des Gesetzesvorhabens sei diese Benachteiligung in Kauf zu nehmen. Die Kürzung der Schulzeiten wurde damit begründet, dass es durch die demographische Entwicklung nicht mehr gerechtfertigt sei, diese der Versicherungsgemeinschaft aufzubürden⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Der Nachhaltigkeitsfaktor soll das Verhältnis der Rentner zu den Beitragszahlern wiedergeben und damit die demographische Entwicklung bei der Rentenanpassung berücksichtigen. Außerdem soll nicht mehr die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) der Berechnung zugrunde gelegt werden, sondern die Bruttolohn- und Gehaltssumme.

⁷⁸¹ Die Altersgrenze der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit ist schrittweise unter Wahrung des Vertrauensschutzes vom 60. Lebensjahr auf das 63. Lebensjahr anzuheben. Langfristig soll auch das Renteneintrittsalter für die Regelaltersrente angehoben werden, allerdings soll hierzu zuerst die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt beobachtet werden.

⁷⁸² Deutscher Bundestag, 2003: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Bundestagsdrucksache 15/2149 v. 9.12.2003. S. 2

⁷⁸³ Deutscher Bundestag, 2003: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Bundestagsdrucksache 15/2149 v. 9.12.2003. S. 3, 19

8.1.5 Erste Lesung im Bundestag

Die erste Lesung im Bundestag verlief unspektakulär. Die Kritik hielt sich in Grenzen. Dies war auch zu erwarten, da die Zielrichtung in der Rentenpolitik zumindest bei den großen Parteien in dieselbe Richtung lief. Ulla Schmidt begründete das Gesetzesvorhaben wie folgt:

„Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! „Bewahren durch Ergänzen“, so lautete unser Motto bei der Erarbeitung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, das wir heute hier in erster Lesung beraten. Um die gesetzliche Rentenversicherung als verlässliche Säule der Alterssicherung für die Menschen bewahren zu können, muss sie um zwei wichtige Faktoren ergänzt werden: um den Nachhaltigkeitsfaktor und um eine verbesserte kapitalgestützte Säule. Nur so kann der Grundsatz „Jung für Alt“, der in Deutschland schon seit über 100 Jahren verfolgt wird, auch in Zukunft gelten.“⁷⁸⁴

Andreas Storm von der CDU/CSU bedauerte, dass von der SPD-Koalitionsregierung gleich zu Beginn ihrer Amtszeit der von der CDU favorisierte demographische Faktor außer Kraft gesetzt worden sei. Damit seien fünf wertvolle Jahre verloren gegangen, in denen dieser Faktor bereits seine Wirkung hätte entfalten können. Den Nachhaltigkeitsfaktor hielt er für zu intransparent. Für den Laien sei damit die Rentenformel kaum noch nachvollziehbar. Außerdem werde mit ihm ausschließlich das Ziel verfolgt, den Beitragssatz stabil zu halten. Inwieweit das Rentenniveau damit noch gehalten werden könne, werde nicht diskutiert. Dieses sei seiner Meinung nach in keiner Weise mehr geschützt, sondern nach unten offen. Auch sei die CDU der Meinung, dass die Familienkomponente noch mehr gestärkt werden müsste⁷⁸⁵. Von Wolfgang Zöllner wurde die Nachhaltigkeit wie folgt in Frage gestellt:

„Erstens. Ein Beitragssatz von 22 Prozent mutet der kommenden Generation von Beitragszahlern zunächst einmal mehr zu, als wir, die wir heute in das Rentensystem einzahlen, bereit sind zu zahlen. Ist das nachhaltig? Zweitens. Eine Rentendrosselung, die aus mehreren Faktoren resultiert – angefangen bei der Entwicklung des Arbeitsmarktes bis zur Entwicklung der Lebenserwartung und des Altersvorsorgefaktors -, birgt das große Risiko eines freien Falls des Rentenniveaus. Ist das nachhaltig? Drittens. Ihr Nachhaltigkeitsfaktor wird die Rentnerinnen und Rentner für jede Form schlechter Arbeitsmarkt- oder Wirtschaftspolitik faktisch in Mithaftung nehmen. Ist das nachhaltig? Viertens. Durch das sinkende Rentenniveau entsteht eine gewisse Verunsicherung und umso weniger wird die private Alters-

⁷⁸⁴ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7283

vorsorge in Anspruch genommen. Wer schon heute von einem Beitragssatz in Höhe von 22 Prozent spricht, muss natürlich auch berücksichtigen, dass sich viele junge Menschen die Frage stellen: Wie kann ich meine zusätzliche Alterssicherung bei diesen hohen Beitragssätzen überhaupt finanzieren?⁷⁸⁶

Er sah außerdem das Problem, dass bei einem Rentenniveau, das nur noch geringfügig über der Sozialhilfe liege, die Menschen die Legitimation des Rentensystems in Frage stellten⁷⁸⁷.

Für die FDP ging die Reform in die richtige Richtung. Allerdings wurde auch von ihr kritisiert, dass durch die Nichteinführung des demographischen Faktors kostbare Zeit verloren gehe. Dr. Heinrich Kolb sieht die Lösung zur Vermeidung einer flächendeckenden Altersarmut im Jahr 2030 in einem zügigen Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge⁷⁸⁸.

Einzig und allein komplett abgelehnt wurde die Reform von den Vertretern der PDS. Sie sah im Nachhaltigkeitsfaktor schlicht einen Rentenkürzungsfaktor und zwar sowohl für die jetzigen Rentner als auch für die zukünftigen Rentnergenerationen. Die PDS plädierte für eine Erwerbstätigenversicherung, in der auch Beamte und Selbständige mit versichert seien, sowie für eine Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze⁷⁸⁹.

8.1.6 Anhörung der Verbände und Sachverständige

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Parallel zur ersten Beratung im Bundestag erfolgte eine Anhörung der Verbände und Sachverständigen zu dem Gesetzesvorhaben. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hielt die mit dem Entwurf des RV-Nachhaltigkeitsgesetz beabsichtigten Maßnahmen zwar für nicht ausreichend, aber in die richtige Richtung weisend. Der Beitragssatz solle langfristig auf unter 20 Prozent gesenkt werden. Die Her-

⁷⁸⁵ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7286

⁷⁸⁶ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7292, 7293

⁷⁸⁷ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7293

⁷⁸⁸ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7289, 7290

aufsetzung der Altersgrenze für die Regelaltersrente auf das 67. Lebensjahr solle nicht aufgeschoben und die Hinterbliebenenversorgung weiter reformiert werden, um den Beitragssatz zu stabilisieren. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sei richtig. Konsequenter wäre es, keinerlei Schul- und Ausbildungszeiten mehr rentensteigernd zu berücksichtigen. Damit wäre auch das Äquivalenzprinzip gestärkt⁷⁹⁰.

- Wissenschaft

Von Seiten der Wissenschaft wurde übereinstimmend kritisiert, dass keine Anhebung der Regelaltersgrenze vorgesehen war. Alle anderen Maßnahmen wurden von Professorin Dr. Gisela Färber begrüßt. Professor Dr. Winfried Schmähl sah die Tatsache sehr kritisch, dass es kein konkretes Sicherungsziel mehr geben solle. Vor allem deshalb, weil für einen Großteil der Bevölkerung die gesetzliche Rentenversicherung auch weiterhin das quantitativ wichtigste Teilsystem der deutschen Alterssicherung darstelle, auf der die private Vorsorgeplanung aufbaue. Für die Planungssicherheit sei es äußerst wichtig zu wissen, mit welchem Leistungsniveau aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu rechnen sei. Das Argument, dass es aufgrund des stufenweisen Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung nicht möglich sei, ein einheitliches Rentenniveau zu bestimmen, ließ Schmähl nicht gelten. Entsprechend der stufenweisen Einführung von Abschlägen könnte auch ein stufenweises Nettorentenniveau für das jeweilige Rentenzugangsjahr bestimmt werden. Der Nachhaltigkeitsfaktor habe seiner Meinung nach nur den Zweck, die individuellen Rentenzahlungen und die Rentenausgaben zu reduzieren. Er sah eine Tendenz dahingehend, dass das Leistungsniveau immer mehr von der Einnahmesituation abhängig gemacht werde. Wenn sich die gesetzliche Rente, die ursprünglich die Aufgabe hatte, zu einer Einkommensverstetigung im Alter beizutragen, durch die Rentenkürzungen und der sich ändernden Erwerbsbiographien kaum noch vom Grundsicherungsniveau unterscheide, dann sei es aus ökonomischen und politischen Gründen nicht zu vertreten, das jetzige System weiterhin aufrechtzuerhalten⁷⁹¹.

⁷⁸⁹ Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003. S. 7296

⁷⁹⁰ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2004: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004 in Berlin. Ausschussdrucksache 0459 vom 2.2.2004. S. 2, 3

⁷⁹¹ Schmähl, Winfried, 2004: Stellungnahme zum Entwurf eines „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0461 vom 4.2.2004. S. 9

- Gesetzliche Rentenversicherung

Aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung wurde geäußert, dass die alleinige Zielsetzung, das Beitragssatzniveau zu begrenzen zu einseitig sei. Auch dem zukünftigen Leistungsniveau müsse weiterhin Bedeutung zugemessen werden. Der soziale Aspekt komme hierbei zu kurz. Ein verlässliches Rentenniveau sei für die Versicherten von großer Bedeutung, denn es gäbe Vertrauen und Sicherheit zur privaten Vorsorgeplanung⁷⁹². Bei den Änderungen an der Rentenanpassungsformel sah der Verband der Rentenversicherungsträger (VDR) eine doppelte Rentenkürzung. Es sollte seiner Meinung nach immer das Gesamtsystem der Entgeltpunktberechnung betrachtet werden. Veränderungen nur an einer Stelle würden Ungerechtigkeiten mit sich bringen⁷⁹³. Nach Meinung des VDR wäre auch zu prüfen, ob die Beitragsbemessungsgrenze entsprechend anzupassen sei⁷⁹⁴. Die Änderungen bei der Bewertung der schulischen Ausbildungszeiten sah er als verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Dass nur noch Fachschulzeiten und Zeiten des Besuchs von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen rentensteigernd berücksichtigt werden sollten könne als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs.1 GG betrachtet werden. Er widersprach der Argumentation, dass Personen mit Hochschulzeiten laut Gesetzesbegründung im Berufsleben bessere Verdienstmöglichkeiten hätten. Es seien nicht nur Hochschulabsolventen von der Kürzung betroffen, sondern alle Versicherten, die nach der Vollendung des 17. Lebensjahres Schulzeiten zurückgelegt hätten. Hierunter fielen beispielsweise auch Haupt-, Real- und Gesamtschüler, die eine Klasse wiederholten und im späteren Berufsleben nicht so gut gestellt seien. Auch sei es fraglich, ob noch davon ausgegangen werden könne, dass ein Hochschulstudium die Garantie dafür biete, dass später ein überdurchschnittlicher Verdienst erzielt werde und dementsprechend auch überdurchschnittlich hohe Rentenanwartschaften aufgebaut würden. Vom VDR wurde deshalb eine seiner Meinung nach gerechtere Lösung vorgeschlagen. Schul- und Ausbildungszeiten sollten sich nur dann rentensteigernd

⁷⁹² Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 2004: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung im Deutschen Bundestag am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0465 vom 4.2.2004. S. 3

⁷⁹³ Die indirekte Rentenkürzung liegt darin, dass das Durchschnittsentgelt, durch das das Bruttoentgelt geteilt wird weiterhin nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bestimmt wird. Dies hat zur Folge, dass es zu niedrigeren Entgeltpunkten kommt, als wenn nur das angeblich geringere Versicherungsentgelt zu Grunde gelegt würde.

⁷⁹⁴ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 2004: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0469 vom 5.2.2004. S. 13

auswirken, wenn bei der Rentenberechnung der Durchschnittswert aus allen übrigen Versicherungszeiten einen bestimmten Grenzwert nicht übersteige⁷⁹⁵.

- Sozialverband

Vom Sozialverband wurde der Gesetzentwurf insgesamt abgelehnt. Mit diesen Gesetzesänderungen könnten sich die Versicherten und Rentner nicht mehr auf die gesetzliche Rentenversicherung verlassen. Das Rentenniveau müsse oberhalb der Sozialhilfegrenze liegen, um Altersarmut zu vermeiden. Dies sei durch die beabsichtigten Kürzungen nicht mehr gewährleistet. Bereits durch die „Riester-Rentenreform“ habe sich die Lage zugespitzt, was mit dem jetzigen Gesetzentwurf nochmals verstärkt würde. Die Altersarmut würde hiermit erneut rasch anwachsen⁷⁹⁶.

- Gewerkschaften

Vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) wurde der Nachhaltigkeitsfaktor abgelehnt. Der DGB war der Meinung, dass dieser das im Jahr 1957 eingeführte Prinzip, die Rentner an der Lohnentwicklung der Erwerbstätigen zu beteiligen, faktisch wieder aufheben würde. Es wurde die Frage gestellt, ob nicht auch die Rentenanpassung unter den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz des Art. 14 GG falle, wenn durch die gedämpften Anpassungen der Inflationsschutz nicht mehr erreicht werde. Die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung sei damit gefährdet. Eine Niveausicherungsklausel wurde für unverzichtbar gehalten. Auch die Kürzungen bei der Bewertung von Schul- und Ausbildungszeiten wurden vom DGB abgelehnt. Es gab seiner Meinung nach keinen Grund dafür, dass dagegen spreche, nicht alle Schul- und Ausbildungszeiten gleich zu behandeln⁷⁹⁷.

⁷⁹⁵ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 2004: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0469 vom 5.2.2004. S. 24, 25

⁷⁹⁶ Sozialverband Deutschland e.V., Bundesverband, 2004: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV Nachhaltigkeitsgesetz) – Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0471 vom 5.2.2004, Drucksache 15/2149. S. 2, 3

⁷⁹⁷ Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand, 2004: DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausschussdrucksache 0472 vom 6.2.2004. S. 2, 5, 7, 9

Vom federführenden Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung wurden Änderungen dahingehend vorgeschlagen, dass eine umfassendere Berichtspflicht der Bundesregierung gefordert wurde. Es sollte beobachtet werden, wie sich die Maßnahmen auswirken. Dazu sollte das Gesamtversorgungsniveau der einzelnen Rentenzugangsjahrgänge ermittelt und im Alterssicherungsbericht dargestellt werden. Die Gefahr der Altersarmut wurde vom Ausschuss nicht explizit angesprochen. Aber er bestand darauf, dass ein Mindestsicherungsziel zu bestimmen sei, welches von der Bundesregierung überwacht und durch geeignete Maßnahmen einzuhalten sei⁷⁹⁸. Von den Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion wurde kritisiert, dass es praktisch nicht machbar sei, zum einen den Beitragssatz stabil zu halten, so dass er bis zum Jahr 2030 nicht über 22 Prozent steigen werde und gleichzeitig ein Sicherungsziel von 46 Prozent vor Steuern zu garantieren. Wenn dieses Sicherungsziel erhalten werden solle, dann wäre nach Berechnungen der Rentenversicherer ein Beitrag von 23,6 Prozent erforderlich. Mit den Bürgern werde deshalb nicht ehrlich umgegangen. Es könnten nicht beide Ziele in dem vorgegebenen Rahmen eingehalten werden⁷⁹⁹.

8.1.7 Zweite Lesung im Bundestag

Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung waren Grundlage der zweiten Lesung im Bundestag, die am 11. März 2004 stattfand. Der Gesetzentwurf wurde mit 302 Stimmen von der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag angenommen. Dagegen stimmten 291 Abgeordnete von der CDU/CSU, der FDP und den fraktionslosen Abgeordneten. Es gab eine Enthaltung⁸⁰⁰.

⁷⁹⁸ Deutscher Bundestag, 2004: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung (13. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 15/2149 - , 2. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2562, 15/2591.-Ausschussdrucksache 15/2678 vom 10.3.2004. S. 19

⁷⁹⁹ Deutscher Bundestag, 2004: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung (13. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 15/2149 - , 2. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/2562, 15/2591.-Ausschussdrucksache 15/2678 vom 10.3.2004. S. 19

⁸⁰⁰ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8667, 8670

Gerald Weiß fasst die Ablehnung der CDU/CSU in folgendem Satz zusammen:

„Die CDU/CSU wird einem gestrigen, unmodernen und nicht nachhaltig wirkenden Gesetz ihre Zustimmung nicht geben.“⁸⁰¹

Das Mindestrentenniveau wird als „fauler Formelkompromiss“⁸⁰² bezeichnet, das nach Meinung der CDU/CSU willkürlich bestimmt und nicht zu halten sein werde. Durch den Riester-Faktor und den Nachhaltigkeitsfaktor würde auf die Rentenanpassung in doppelter Wirkung belastend eingewirkt. Die beabsichtigten Maßnahmen ergäben kein in sich schlüssiges und aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept⁸⁰³. Von Hildegard Müller wurde kritisiert, dass die Belange der Frauen im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt worden seien. Sie würden durch die Kürzungen der gesetzlichen Rente stärker benachteiligt, da sie es seien, die weniger verdienen und mehr und längere Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiographie hätten. Das was man ihnen bei früheren Reformen beispielsweise für die Kindererziehung angerechnet habe, werde ihnen ihrer Meinung nach durch die vorgesehenen Kürzungen wieder weggenommen⁸⁰⁴. Auch die Kürzungen bei der Bewertung der Schul- und Ausbildungszeiten treffe die Frauen stärker, da deren Rentenansprüche insgesamt niedriger seien und sie früher nicht so oft eine Ausbildung absolviert hätten als Männer. Dies mache sich an der Rentenhöhe stärker bemerkbar⁸⁰⁵.

Horst Seehofer war der Meinung, dass Altersarmut in Zukunft nur über eine Stärkung der privaten Vorsorge zu vermeiden sei:

„Um in Zukunft Altersarmut zu vermeiden, ist es dringend erforderlich, die private Vorsorge in der Praxis endlich so zu gestalten, zu entbürokratisieren und zu deregulieren, dass sie auch funktioniert. Die Menschen werden eine solche Vorsorge nur betreiben, wenn sie die Inhalte und die Kriterien der privaten Vorsorge auch verstehen. Was Sie dazu vorschlagen, verdient den Namen „Entbürokratisierung“ nicht.“⁸⁰⁶

⁸⁰¹ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8666

⁸⁰² Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8659

⁸⁰³ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8665

⁸⁰⁴ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8660

⁸⁰⁵ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8661

⁸⁰⁶ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8652

Obwohl von der FDP der Nachhaltigkeitsfaktor und die Orientierung der Rentenanpassung an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte mitgetragen wurden, stimmte sie dem Gesetzentwurf nicht zu. Kritik wurde an der Niveausicherung geäußert, die ihrer Meinung nach nicht eingehalten werden könne. Nach Meinung der FDP werde die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft nur noch die Rolle einer Basisversicherung übernehmen⁸⁰⁷. Somit wäre es auch konsequent, sie vollkommen von versicherungsfremden Leistungen zu befreien. Schulische und berufliche Ausbildungszeiten sollten entsprechend dem VDR-Vorschlag nur noch dann angerechnet werden, wenn die durchschnittlichen Entgeltpunkte einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten⁸⁰⁸.

Von den fraktionslosen Bundestagsabgeordneten der PDS wurde das Gesetzesvorhaben insgesamt abgelehnt, da nach deren Meinung hiermit vor allem die Armen und Bedürftigen getroffen würden. Petra Pau erinnerte sich durch die Reform an folgende Geschichte:

„Natürlich kann das Rentensystem nicht mehr so funktionieren, wie es einmal gedacht war. Wir sind inzwischen im 21. Jahrhundert. Es liegt auf der Hand, dass die Sozialsysteme auf neue Füße gestellt werden müssen. Was Sie aber vorhaben, erinnert mich sehr an das sprichwörtliche Experiment eines Bauern. Dieser Bauer wollte eine Kuh züchten, die ohne Futter auskommt. Stück für Stück kürzte er die Rationen, bis die Kuh auf Nulldiät war. Neugierig fragte ein Nachbar: „Klappt’s?“ – „Bestens“, meinte stolz der Bauer, bis auf eine Kleinigkeit: Die Kuh spielt nicht mehr mit. Sie ist längst verstorben.“ Genau so gehen Sie mit Ihrer Rentenreform vor. Sie entziehen dem System zwei lebenswichtige Nährstoffe: die Solidarität und die Sozialpflicht der Unternehmer. Übrig bleibt Magerkost. Wer mehr braucht, muss zuzahlen oder muss sehen, wo er bleibt.“⁸⁰⁹

8.1.8 Bundesrat

Auch vom Bundesrat wurde der Gesetzentwurf in seiner Stellungnahme vom 13.02.2004 abgelehnt. Es handelte sich seiner Meinung nach um keine gerechte und

⁸⁰⁷ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8656, 8657

⁸⁰⁸ Deutscher Bundestag, 2004: Änderungsantrag der Fraktion der FDP zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 15/2149, 15/2678 – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Drucksache 15/2688 v. 10.03.2004. S. 3

solidarische Reform. Die Last des Geburtenrückgangs gleichermaßen auf alle Beitragszahler zu verteilen, ohne die Familien zu entlasten, die einen Beitrag zum Fortbestand des Umlageverfahrens leisten, wird als nicht gerecht empfunden. Familien sollten bei der Beitragszahlung entlastet und Zeiten der Kindererziehung stärker als bisher in der Rentenversicherung honoriert werden. Auch für die Ungleichbehandlung bei der Bewertung von Schulzeiten sah der Bundesrat keine schlüssige Erklärung. Im Gegenteil, aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte es vom Staat belohnt werden, wenn sich seine Bürger gut ausbilden. Der Bundesrat sah zwar einen weiterreichenden Handlungsbedarf, der auch die Bildungs- Wirtschafts- Arbeitsmarkt und Steuerpolitik mit beinhaltet. Das Problem einer zukünftig entstehenden Altersarmut wurde von ihm allerdings nicht erwähnt bzw. problematisiert⁸¹⁰. Ausgehend von dieser kritischen Haltung war zu erwarten, dass die Zweite Kammer ihre Vetomöglichkeiten ausschöpfte. Die CDU-regierten Länder hatten die Mehrheit im Bundesrat. Es wurde der Vermittlungsausschuss angerufen. Auch in diesem konnte keine Einigung erzielt werden. Das Vermittlungsverfahren endete deshalb am 5.5.2004 ohne Ergebnis. Am 14.05.2004 wurde vom Bundesrat Einspruch gegen das Gesetz eingelegt. Er hatte hierzu das Recht, da es sich gem. Art. 77 Abs. 3 und 4 GG um ein Einspruchsgesetz handelte. Diesen Einspruch musste der Bundestag mit Kanzlermehrheit zurückweisen, damit das Gesetz in Kraft treten konnte. Am 16.06.2004 fand die Abstimmung im Bundestag statt. Die Kanzlermehrheit kam mit einer Stimme Mehrheit zustande, so dass der Einspruch des Bundesrates zwar knapp, aber dennoch erfolgreich abgewehrt werden konnte. Das Gesetz wurde am 21.07.2004 vom Bundespräsidenten unterzeichnet und am 26.07.2004 im Bundesgesetzblatt verkündet. Folgende Neuerungen konnten somit in Kraft treten:

- In die Rentenanpassungsformel wurde ein sogenannter Nachhaltigkeitsfaktor aufgenommen, mit dem die Folgen des demographischen Wandels (längere Lebenserwartung, weniger Erwerbstätige als Rentner) versucht werden zu regulieren, indem die Beitragszahler zu den Rentnern ins Verhältnis gesetzt werden. Durch einen Faktor α wird die Stärke dieses Eingriffs bestimmt.
- Neu aufgenommen wurde die Niveausicherungsklausel, nach der das Nettorentenniveau vor Steuern bis zum Jahr 2020 47% und bis zum Jahr 2030 43% nicht

⁸⁰⁹ Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004. S. 8666

⁸¹⁰ Bundesrat, 2004: Stellungnahme des Bundesrat zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) Drucksache 1/04 v. 13.02.2004. S. 1, 2, 3, 5

unterschreiten soll. Die Bundesregierung ist verpflichtet zu prüfen und darüber zu berichten, ob dieses Niveau eingehalten werden kann, bzw. ob Handlungsbedarf besteht, um das Niveau zu sichern (§ 154 SGB VI).

- Rentensteigernd wirken sich nach einer Übergangszeit ab dem Jahr 2009 nicht mehr alle Schul- und Hochschulzeiten, sondern nur noch Zeiten des Fachschulbesuchs und Zeiten des Besuchs von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen aus.
- Die pauschale höhere Bewertung der ersten drei Berufsjahre bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres als Ausbildungszeit entfällt, es werden nach einer Übergangszeit nur noch tatsächliche Berufsausbildungszeiten höher bewertet, wenn nicht schon drei Jahre an Schulzeiten berücksichtigt wurden.
- Die bisherige Schwankungsreserve wird in eine Nachhaltigkeitsrücklage umgewandelt und auf 1,5 Monatsausgaben erhöht.
- Wurde eine Altersrente bindend festgestellt, ist kein Wechsel in eine andere Altersrente mehr möglich.
- Die Rentenanpassung orientiert sich künftig nicht mehr an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, sondern an der Veränderung der Bruttolohn- und Gehaltssumme.
- Berichtspflicht der Bundesregierung über die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer um festzustellen, ob Handlungsbedarf besteht, die Altersgrenze für die Regelaltersrente anzuheben, damit das Sicherungsziel eingehalten werden kann⁸¹¹.

Diese Maßnahmen haben zum Ziel, den Beitragssatz langfristig stabil zu halten und die Ausgaben zu reduzieren. Von der Deutschen Rentenversicherung wurden die Auswirkungen im Einzelnen berechnet wie die folgende Tabelle zeigt:

⁸¹¹ Deutscher Bundestag, 2004: Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21.7.2004, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 38: 1791-1805

Tabelle 9: Wirkungen der Gesetzesänderungen

| | Kenngroße | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 |
|---|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Wirkung der Modifizierten Rentenanpassung [in Prozentpunkten] | Beitragssatz | 0.0 | -0.6 | -0.8 | -1.7 |
| | Bruttorentenniveau | -0.1 | -1.0 | -1.8 | -2.8 |
| | Nettorentenniveau | -0.2 | -1.8 | -3.0 | -4.9 |
| | Rentenniveau vor Steuern | -0.1 | -1.3 | -2.1 | -3.5 |
| Wirkung der übrigen Reform-Elemente [in Prozentpunkten] | Beitragssatz | 0.0 | -0.2 | -0.3 | -0.2 |
| | Bruttorentenniveau | 0.0 | -0.2 | -0.1 | -0.1 |
| | Nettorentenniveau | 0.0 | -0.4 | -0.3 | -0.1 |
| | Rentenniveau vor Steuern | 0.0 | -0.3 | -0.2 | -0.1 |
| Gesamtwirkung [in Prozentpunkten] | Beitragssatz | 0.0 | -0.8 | -1.1 | -1.9 |
| | Bruttorentenniveau | -0.1 | -1.2 | -1.9 | -2.9 |
| | Nettorentenniveau | -0.2 | -2.2 | -3.3 | -5.0 |
| | Rentenniveau vor Steuern | -0.1 | -1.6 | -2.3 | -3.6 |

Quelle: Axel Reimann: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung. Deutsche Rentenversicherung 6-7/2004. S. 329

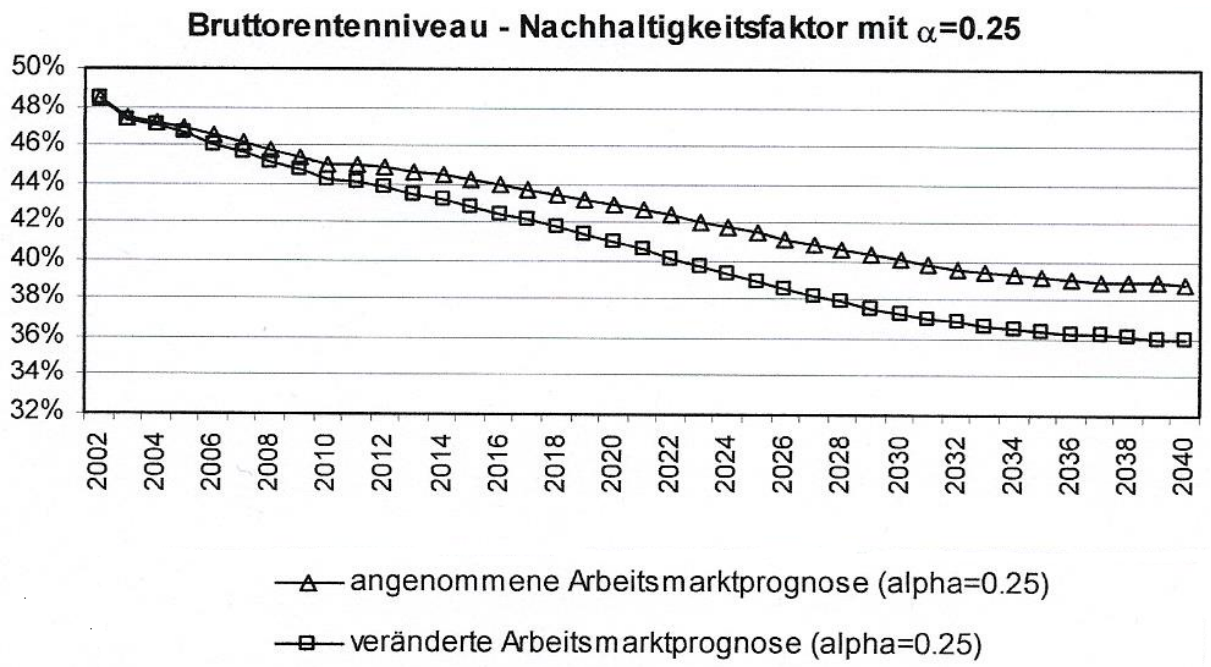
Eindeutig erkennbar ist, dass die Modifizierte Rentenanpassung und damit hauptsächlich der Nachhaltigkeitsfaktor eine starke Wirkung auf den Beitragssatz und auf das Rentenniveau hat. Im Jahr 2030 soll er eine Reduzierung des Beitragssatzes um 1,7 Prozent bewirken und gleichzeitig hat er zur Folge, dass das Rentenniveau um 3,5 Prozent sinkt. Dies wirkt sich sowohl auf die Lohnnebenkosten als auch auf die Staatsausgaben positiv aus. Von der Deutschen Rentenversicherung wurde berechnet, dass alle Kürzungsmechanismen (Nachhaltigkeitsfaktor, Altersvorsorgeanteil und Entwicklung des Rentenversicherungsbeitragssatzes) zusammen zur Folge haben werden, dass die Renten um ca. 17 Prozent hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben werden. Mit ca. 7,5 Prozentpunkten trägt hierzu der Nachhaltigkeitsfaktor fast zur Hälfte bei⁸¹².

Auch von Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held und Christina Benita Wilke wurden Berechnungen angestellt welche Auswirkungen der Nachhaltigkeitsfaktor auf das Bruttorentenniveau und die Beitragssatzentwicklung haben wird. Wie die untenstehende Grafik zeigt berechneten sie für das Jahr 2030 einen Beitragssatz von knapp unter 23% wenn die Arbeitsmarktprognosen positiv verlaufen und einen Beitragssatz von 25% bei einer pessimistischeren Arbeitsmarktentwicklung. Das Bruttorentenniveau beträgt nach

⁸¹² Reimann, Axel, 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004: 318-332. S. 322

deren Berechnungen bei der optimistischeren Variante im Jahr 2030 40% und bei einer schlechteren Arbeitsmarktentwicklung ca. 37%.

Abbildung 24: Entwicklung des Bruttorentenniveaus



Quelle: Börsch-Supan et al, 2004: Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV. S. 26

Diese Berechnungen zeigen ebenfalls, dass sich der gesetzliche Rentenanspruch durch den Nachhaltigkeitsfaktor stark verringert⁸¹³.

Wenn die Dynamisierung der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung geringer ausfällt, dann müsste hierfür nach Meinung von Winfried Schmähl entweder in der privaten oder in der betrieblichen Altersvorsorge ein Ausgleich geschaffen werden. Dies ist bei der Reform jedoch nicht erfolgt, was zur Folge hat, dass sich der Realwert der Renten während der Dauer des Rentenbezugs verringert⁸¹⁴. Beispielsweise sinkt die Kaufkraft der Rente bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% im Verlauf von 15

⁸¹³ Börsch-Supan, Axel, Reil-Held, Anette, Wilke, Christina Benita, 2004: Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV. Mannheim Institute für the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim. http://www.mea.uni-mannheim.de/uploads/user_mea_discussionpapers/swnavo12qg0zhh4y_dp30.pdf (Zugriff am 22.11.2012) S. 26

⁸¹⁴ Schmähl, Winfried, 2010: Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter. Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Heft 4 April 2010: 248-253. S. 253

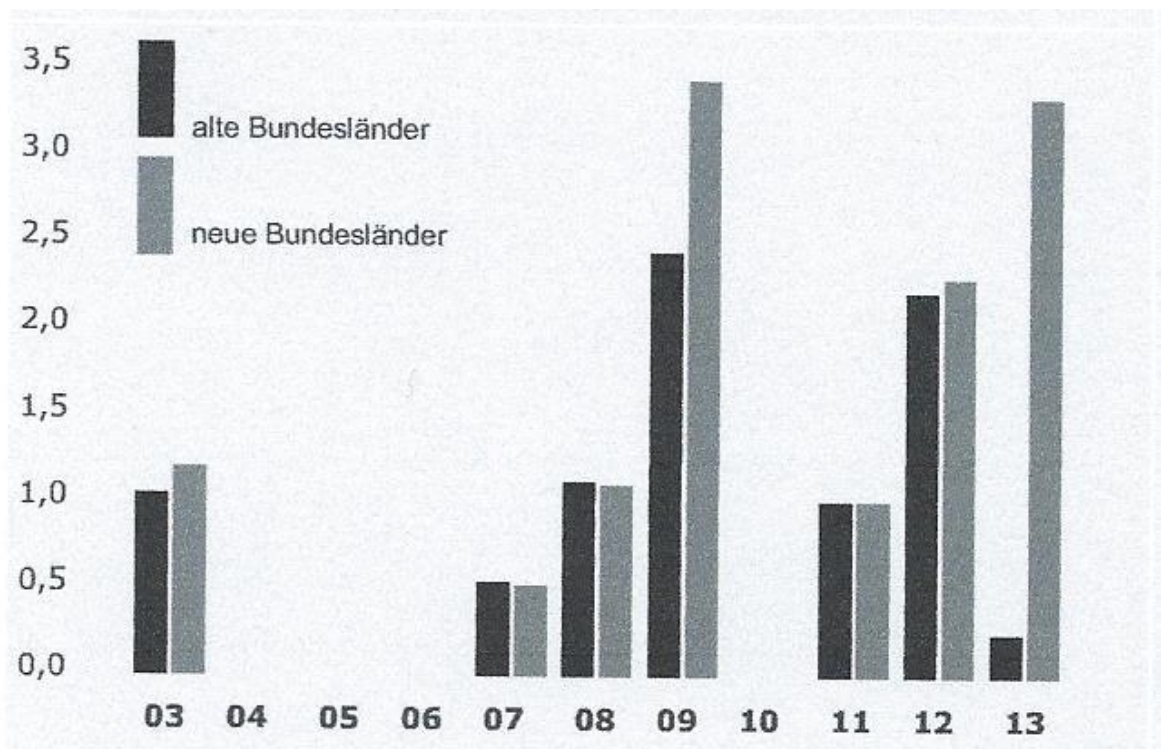
Jahren bereits um ein Viertel⁸¹⁵. Die Dynamisierung ist deshalb zur Vermeidung von Altersarmut ein wesentlicher Aspekt. Insbesondere auch deshalb, da sich die Ausgabenstruktur im Alter beispielsweise durch höhere Ausgaben im Zusammenhang mit Krankheit, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit von der „durchschnittlichen“ Ausgabenstruktur unterscheidet. Dieser Aspekt wurde bei der Reform in keiner Weise berücksichtigt, was von Winfried Schmähl bemängelt wird⁸¹⁶.

Wird die Entwicklung der Rentenanpassungen seit Beginn der 1990er Jahre betrachtet, dann ist zu erkennen, dass diese in den letzten Jahren deutlich geringer ausfielen. In den Jahren 2004 bis 2006 gab es keine Rentenanpassung, im Jahr 2007 betrug sie 0,54%, im Jahr 2008 1,10%, 2009 (Wahljahr) 2,41%, und 2010 war wieder eine Nullrunde. 2011 betrug die Rentenanpassung 0,99% und 2012 2,18%.

⁸¹⁵ Schmähl, Winfried, 2010: Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter. Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Heft 4 April 2010: 248-253. S. 252

⁸¹⁶ Schmähl, Winfried, 2010: Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter. Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Heft 4 April 2010: 248-253. S. 252

Abbildung 25: Renten-Anpassungssätze 2003 bis 2013 in v.H.



Quelle: Steffen, Johannes, 2013: Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013. S. 3

Geringe Rentenanpassungen sind gerade für niedrige Rentenbezieher eine starke Belastung. Sie können für diese bedeuten, dass sie im Laufe ihres Rentenbezugs in die Grundsicherung fallen. Dies kann dann passieren, wenn beispielsweise die Lebenshaltungskosten stärker ansteigen als die Renten.

Von der Deutschen Rentenversicherung wurde berechnet, dass die Kürzung der Schulzeiten im Durchschnitt eine Rentenkürzung um ca. 5% bedeutet. Frauen wären weniger stark davon betroffen, da sie im Allgemeinen kürzere Schul- und Studienzeiten haben. Diese Annahme trifft für die Generation der Baby-Boomer Frauen nicht mehr zu. Von Barbara Riedmüller und Ulrike Schmalreck wurde analysiert, dass diese sehr gut ausgebildet seien⁸¹⁷. Kürzungen bei den Schul- und Hochschulzeiten trifft die Frauen dieser Generation somit in gleicher Weise wie die Männer. Auch ist heute nicht mehr garantiert, dass eine gute Ausbildung bzw. ein Studium auch einen guten Verdienst zur Folge

⁸¹⁷ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 9

haben⁸¹⁸. Es wurde ein Einsparvolumen in Höhe von über 50 Mio. Euro berechnet, das die Kürzung der Schulzeiten pro Rentenzugangsjahr mit sich bringen soll⁸¹⁹. Dieses Einsparvolumen dürfte sich im Laufe der Jahre erhöhen, wenn die gut ausgebildeten Babyboomer Jahrgänge ins Rentenalter kommen. Bei den Schulzeiten spart der Staat, da diesen Zeiten keine Beitragszahlungen zugrunde liegen. Wenn die zukünftigen Rentengenerationen längere Schul- und Studienzeiten zurückgelegt haben bewirkt dies an deren Renten eine stärkere Rentenkürzung und für den Staat ein höheres Einsparpotential.

8.1.9 Zusammenfassung

Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz sind die gesetzlichen Renten stark gekürzt worden. Begründet wurden die Maßnahmen damit, dass das System dadurch langfristig sicher und finanzierbar gehalten werden kann. Die vorgenommenen Änderungen bewirken hauptsächlich, den Beitragssatz stabil zu halten. Das Problem der Altersarmut wurde zwar nicht verkannt. Aber da die Finanzierungsseite als dringlicher betrachtet wurde, konnte keine Rücksicht darauf genommen werden. Mit der Rentenreform des Jahres 1957 war es das Anliegen von Konrad Adenauer, dass auch die Rentner am Wohlstand und dem wirtschaftlichen Wachstum beteiligt werden. Diese Reform war die Geburtsstunde der dynamischen Rentenanpassung. Sie hatte wesentlich dazu beigetragen, dass mit der Rente der Lebensstandard gesichert und die Mehrzahl der Bevölkerung vor Altersarmut geschützt werden konnte⁸²⁰. Auch für Axel Reimann ist die Rentenanpassungsformel ein zentrales Element in einem lohndynamischen Alterssicherungssystem, welche die Rentner an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen beteiligt⁸²¹.

Uwe Fachinger und sein Forschungsteam untersuchen in Kooperation mit Winfried Schmähl inwieweit sich das neue Mischungsverhältnis zwischen staatlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge in Zukunft auf die Rentenhöhe und die Dynamisierung

⁸¹⁸ Reimann, Axel, 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004: 318-332. S. 326

⁸¹⁹ Reimann, Axel, 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004: 318-332. S. 326

⁸²⁰ Schmähl, Winfried, 2007: Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz -. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik. S. 6, 9

der Leistungen auswirken wird. Ihrer Meinung nach wurde bei den Rentenreformen lediglich der Zeitpunkt des Renteneintritts betrachtet. Der Frage wie die weitere Entwicklung aussieht wurde weder bei der „Riester Rentenreform“ noch beim Rentenversicherungs–Nachhaltigkeitsgesetz nachgegangen. Diese ist jedoch genauso von Bedeutung. Wenn die Dynamisierung der gesetzlichen Rente gekürzt wird, dann müsste dies bei der Dynamisierung der Betriebsrente und der privaten Altersvorsorge ausgeglichen werden. Dies ist aber nicht der Fall. Private kapitalfinanzierte Renten werden typischerweise nicht wie die gesetzliche Rente dynamisiert. Das Forschungsteam befürchtet deshalb, dass Rentner durch die mangelnde Dynamisierung im Laufe des Rentenbezugs vermehrt in die Altersarmut rutschen werden. Es werden insbesondere ältere Frauen davon betroffen sein⁸²².

Die Rentenanpassungsformel ist ein beliebtes Instrument um Kürzungen vorzunehmen. Zum einen wirkt sich eine geringe Anpassung sowohl auf die Bestandsrentner als auch auf die Zugangsrentner aus, das heißt sie hat einen großen Wirkungskreis. Zum anderen werden die Maßnahmen sofort wirksam und können ohne lange Übergangsfristen umgesetzt werden⁸²³. Dass diese Vorteile mehrfach genutzt wurden, zeigen die zahlreichen Veränderungen, die im Laufe der Zeit an ihr vorgenommen wurden. Mit der Rentenreform 1992 ging man von der Bruttorentenanpassung in eine Nettorentenanpassung über. Dann sollte mit dem Rentenreformgesetz 1999 der demographische Faktor eingeführt werden. Im Zusammenhang mit der Riester-Rentenreform wurde der Altersvorsorgefaktor in die Formel mit aufgenommen, der weiterhin wirkt. Mit dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz kam schließlich der Nachhaltigkeitsfaktor hinzu. Aufgrund dieser zahlreichen Änderungen bzw. Kürzungen bei der Rentenanpassung drängt sich die Frage auf, wo die Grenze der Kürzungen erreicht ist. Wenn es so weit kommt, dass die Renten unter das Grundsicherungsniveau fallen, dann stellt sich wie von Schmähl immer wieder betont die Frage nach der Legitimation der Rentenversicherung. Bei der Reform wurde immer wieder auf die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Systems hingewiesen. Bereits im Eckpunktepapier vom 19.10.2003 wurde betont, dass die

⁸²¹ Reimann, Axel, 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004: 318-332. S. 321

⁸²² Künemund, Harald, Fachinger, Uwe, Schmähl, Winfried, Unger, Katharina, Laguna, Elma, P., 2013: Rentenanpassung und Altersarmut. S. 193 – 212 in: C. Vogel/ A. Motel – Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS. S. 194, 195, 209

Rente nur dann sicher und zukunftsfest sei, wenn sie finanzierbar ist⁸²⁴. Sicherlich ist die Finanzierbarkeit ein wesentlicher Punkt und diese muss gesichert sein. Aber wenn das System soweit „gesundgeschrumpft“ wird, dass die Renten unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen und ergänzende Sozialhilfeleistungen erforderlich sind, dann ist das Ziel und die Funktionsfähigkeit des Systems verfehlt. Bei der Reform wurde zu einseitig nur auf die Reduzierung der Ausgaben Wert gelegt. Es fand keine ausgeglichene sachliche Diskussion darüber statt, die sowohl die Leistungs- als auch die Beitragsseite gleichermaßen ins Auge fasste. Zwar wurde aufgrund von Protesten von Seiten der Gewerkschaften und des linken Flügels der SPD noch ein Niveausicherungsziel ins Gesetz mit aufgenommen. Aber dieses orientiert sich weiterhin am Eckrentner mit 45 Beitragsjahren, was für die jüngeren Generationen unrealistisch ist. Dies ist bereits durch die AVID-Studie belegt⁸²⁵. Wenn man sich die Rahmenbedingungen der Reform im Jahre 1957 mit denen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes betrachtet, dann drängt sich die Frage auf, ob die Rentner nur dann am Wohlstand der Gesellschaft beteiligt werden, wenn es der Gesellschaft wirtschaftlich gut geht und für alle Bürger genug zum Verteilen vorhanden ist. Die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung war zum Zeitpunkt der Reform sehr angespannt. Die Konjunkturschwäche und hohe Arbeitslosigkeit führten zu Engpässen auf der Einnahmenseite. Durch mehrere Sofortmaßnahmen wurde eine Beitragssatzerhöhung vermieden. Sicherlich haben der finanzielle Druck und das Bestreben des Staates seine Ausgaben zu reduzieren auch dazu beigetragen, dass das Augenmerk bei der Reform auf einer Reduzierung der Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung lag.

⁸²³ Reimann, Axel, 2004: Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung, Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004: 318-332. S. 321

⁸²⁴ „Rot-Grüne“ Bundesregierung, 2003: Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung. <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2003/2003-12-09-AltEinkG-03-10-19-Kabinettsbeschluss-Rente.pdf> (Zugriff am 24.8.2013). S. 1

⁸²⁵ Heien, Thorsten, Kortmann, Klaus, Schatz, Christof, 2005: Altersvorsorge in Deutschland 2005. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/DOWNLOADS/AVID-2005-Endbericht.pdf> (Zugriff am 25.8.2013) S. 53

8.2 Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008

Die Zahl der Rentner die in Armut lebten, ging in Großbritannien seit der Regierungsübernahme von New Labour im Jahr 1997 deutlich zurück. Mehr als zwei Millionen Rentenempfängern gelang es, aus der absoluten Armut und einer Million Rentenbeziehern gelang es, aus der relativen Armut heraus zu kommen⁸²⁶. Wie Abbildung 26 zeigt, lag bei ca. 28% der Rentner in den Jahren 1996/1997 das Einkommen sowohl unter der relativen als auch unter der absoluten Armutsgrenze. Bis zum Jahr 2004/2005 hatte sich die absolute Armut unter den Rentenbeziehern auf ca. 7% reduziert, ein Rückgang um über 20%. Sie war damit unter den Rentnern nicht mehr höher als unter der restlichen Bevölkerung. Die relative Armut hatte zwar auch abgenommen, aber nicht in dem Maße wie die absolute. Sie sank auf ca. 17% im Jahr 2004/2005 und ging damit um 11% zurück. Die Reduzierung der absoluten Armut konnte hauptsächlich durch die Verbesserung der einkommensabhängigen Leistungen, durch die Einführung des Pension Credit und des Wintergeldes erreicht werden⁸²⁷. Von Deborah Price wird betont, dass die Armut unter den Rentnern während der Regierungszeit von New Labour zwar zurückgegangen sei, es aber immer noch 1,1 Millionen Rentner gäbe, deren Einkommen unterhalb von 50% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens liege⁸²⁸. Die Bekämpfung der Altersarmut mit einkommensabhängigen Leistungen ist ihrer Meinung aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen sei es den Betroffenen oft nicht bekannt, dass sie Ansprüche auf zusätzliche Leistungen hätten oder diese würden von ihnen aus Scham nicht in Anspruch genommen. Auch werde das Antragsverfahren als zu kompliziert empfunden. Besonders stark von Altersarmut betroffen seien insbesondere ältere Rentner, ethnische Minderheiten, Personen mit Behinderung oder pflegebedürftige Rentner sowie Rentnerinnen und Rentner die in Pflegeheimen oder zur Miete wohnten. Die Ursache hierfür sei, dass diese Personen oft unterbrochene Erwerbsbiographien hätten oder ein geringes Einkommen erzielten und somit nicht in der Lage gewesen sei-

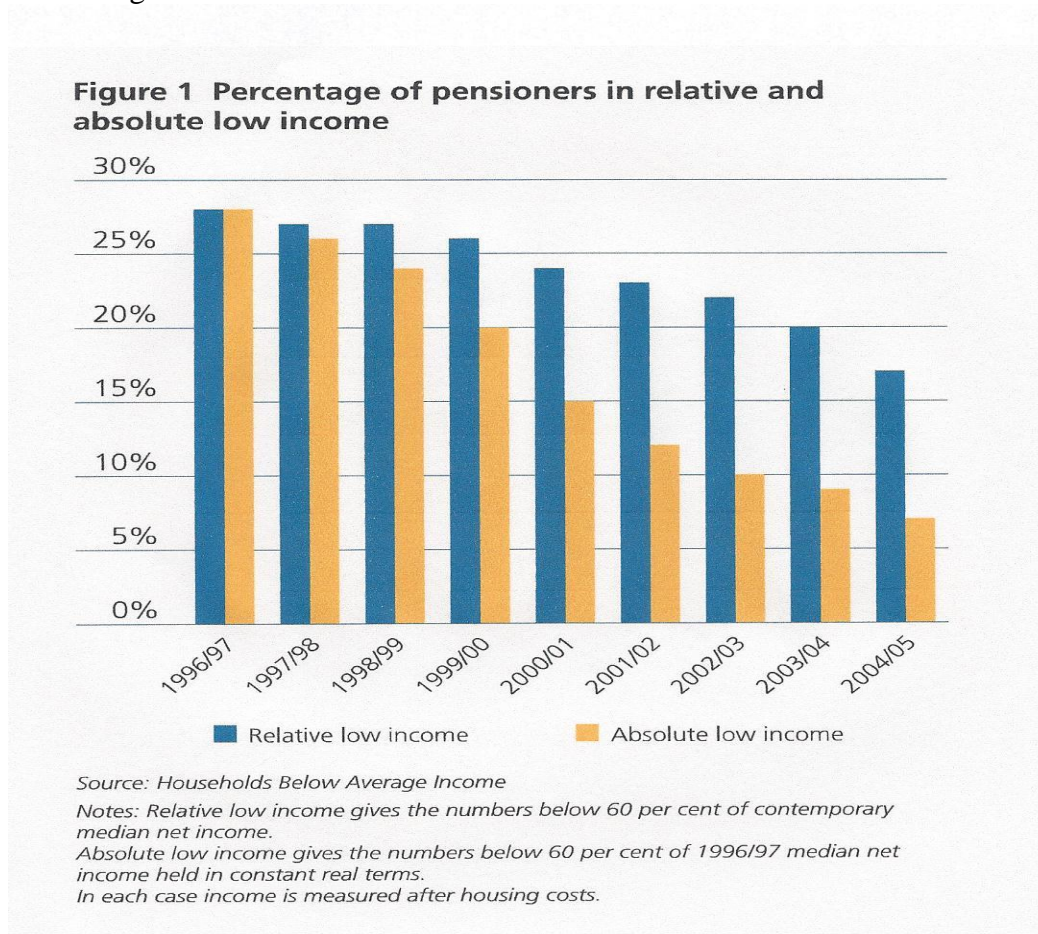
⁸²⁶ Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841, Leeds: Department for Work and Pensions. S. 3

⁸²⁷ Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841, Leeds: Department for Work and Pensions. S. 3

⁸²⁸ Price, Debora, 2006: The poverty of older people in the UK. Journal of Social Work Practice, Vol. 20, No. 3: 251-266. S. 253, 255

en genügend Rentenansprüche sowohl im staatlichen als auch im privaten System zu erwerben⁸²⁹.

Abbildung 26: Anteil Rentner in GB in relativer und absoluter Armut



Quelle: Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Summary, <http://www.dwp.gov.uk/docs/white-paper-summary.pdf> (Zugriff am 4.11.2013). S. 4

Mit der Unterhauswahl am 7. Juni 2001 ging New Labour in ihre zweite Amtszeit⁸³⁰.

Tony Blair wurde als Premierminister in seinem Amt bestätigt und ging als Sieger aus der Wahl hervor. Für die Konservativen bestritt deren damaliger Parteichef William Hague den Wahlkampf⁸³¹. Er konnte sich gegenüber Blair nicht durchsetzen. Die Tories hatten es schwer, mit ihrer Wirtschaftspolitik zu trumpfen, nachdem auch New Labour

⁸²⁹ Price, Debora, 2006: The poverty of older people in the UK. Journal of Social Work Practice, Vol. 20, No. 3: 251-266. S. 257, 258, 259

⁸³⁰ Handelsblatt, 10. 5. 2007: Chronik der Ära Tony Blair. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/britischer-premierminister-chronik-der-aera-tony-blair/2806846.html> (Zugriff am 17. 8. 2013).

⁸³¹ Handelsblatt, 29. 5. 2001: William Hague: Politisch seit der Schulzeit. <http://www.handelsblatt.com/archiv/seit-vier-jahren-partechef-der-konservativen-william-hague-politisch-seit-der-schulzeit/2070078.html> (Zugriff am 17. 8. 2013).

unter ihrem Finanzminister Gordon Brown ebenfalls Neo-liberale Züge verfolgte. Die Wirtschaft begann zu wachsen und die Arbeitslosigkeit sank. Obwohl auch die Armut sank und der Wohlstand zunahm, hatte sich die Kluft zwischen Arm und Reich weiter geöffnet⁸³².

8.2.1 Pensions Commission

Im Dezember 2002 wurde von New Labour eine unabhängige Rentenkommision einberufen, die sogenannte Pensions Commission. Sie bestand aus drei Mitgliedern. Als Vorsitzender der Kommission wurde der Wirtschaftsmanager und Hochschullehrer A-dair Turner benannt. Jeannie Drake war als Vertreterin der Gewerkschaft in der Kommission und John Hills als renommierter Professor und Direktor des Zentrums für soziale Ungleichheitsforschung an der London School of Economics. Die Kommission bekam von der Regierung den Auftrag zu analysieren, ob die Bürger Großbritanniens ausreichend für das Alter vorsorgten. Dies zu wissen war nach den in der ersten Legislaturperiode von New Labour verabschiedeten Rentenreformen wichtig, denn wie unter Punkt 5.2 dargestellt, wurden Gesetzesänderungen dahingehend vorgenommen, dass sich der Staat mehr aus der Verantwortung zog und erwartet wurde, dass die Bürger mehr privat für das Alter vorsorgen sollten. Das private Sparen wurde nicht obligatorisch angeordnet. Daher war eine Bestandsaufnahme angebracht, um festzustellen, ob Handlungsbedarf bestand⁸³³.

Von der Kommission wurden insgesamt drei Berichte erstellt. Im Juni 2003 legte sie einen Arbeitsplan vor, in dem dargestellt wurde, welche Analysen für den ersten Bericht vorgenommen werden sollten. Der erste Bericht mit einer umfassenden Bestandsaufnahme der damaligen „Ist-Situation“ wurde im Oktober 2004 vorgelegt⁸³⁴. Der Bericht sollte ein objektives Bild über die damalige Situation in der Alterssicherung in Großbritannien darlegen. In der Vergangenheit war allzu oft nur ein spezielles Problem isoliert betrachtet und gelöst worden. Dies sollte mit dem von der Kommission erstellten Be-

⁸³² Nachtwey, Oliver, Heise, Arne, 2006: Großbritannien: Vom kranken Mann Europas zum Wirtschaftswunderland? WSI Mitteilungen 3/2006: 131-137. S. 135, 136

⁸³³ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. Foreword, vii

richt vermieden werden. Es wurden Hochrechnungen vorgenommen, wie die Situation im Jahre 2050 aussehen würde, wenn das bestehende System beibehalten würde. Von der Kommission wurde betont, dass der Bericht faktenorientiert aufgebaut sei und eine Diskussion anregen solle, die objektiv und sachorientiert erfolge. Den Kommissionsmitgliedern war eine angemessene Problemlösung wichtig. Daher waren sie darauf bedacht, dass mit diesem Reformprozess ein Konsens über die Parteigrenzen hinweg erzielt werden sollte⁸³⁵. Generell standen nach Ansicht der Kommission lediglich vier Möglichkeiten zur Verfügung, mit denen die Probleme in der Altersvorsorge gelöst werden können:

1. die Rentner werden ärmer im Vergleich zum Rest der Bevölkerung;
2. die Steuern bzw. Beiträge zur Sozialversicherung müssen erhöht werden;
3. das Sparen muss erhöht werden;
4. das Renteneintrittsalter muss ansteigen⁸³⁶.

Die erste Option, dass die Rentner ärmer würden wollte man nicht, und eine Maßnahme alleine würde nicht ausreichen, um die Herausforderungen in den Griff zu bekommen. Deshalb musste nach Meinung der Pensions Commission ein Mix aus den restlichen drei Maßnahmen erfolgen⁸³⁷.

Die Pensions Commission berechnete unter Zugrundelegung von optimistischen Annahmen⁸³⁸, dass 9,6 Millionen Menschen bezüglich ihrer Altersvorsorge unterversorgt waren. 5,2 Millionen von ihnen sparten überhaupt nicht und 4,4 Millionen sorgten zwar

⁸³⁴ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.

⁸³⁵ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. Foreword, ix

⁸³⁶ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. x

⁸³⁷ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. x

⁸³⁸ Für die Berechnungen mussten einige vereinfachende Annahmen gemacht werden. Dabei wurde ein strenger Maßstab angelegt, um lediglich das Minimum derer zu ermitteln die unterversorgt sind. Folgende Annahmen wurden zugrunde gelegt: ein kontinuierliches Sparen ohne Unterbrechungen ab dem 35. bzw. 25. Lebensjahr, Anspruch auf eine volle BSP, 44 Jahre Beitragszahlung zu SERPS bzw. S2P, keine Berücksichtigung von Rentenansprüchen des Partners, bei im öffentlichen Dienst Beschäftigten und denjenigen mit Anspruch auf eine leistungsbestimmte Betriebsrente. Bei diesen wurde davon ausgegangen, dass eine umfassende Versorgung vorliegt, eine gleiche Beitragsleistung zu den beitragsorientierten Betriebsrentensystem egal welchen Alters, Geschlechts oder welcher Einkommensgruppe. Bei Mietern mit niedrigem Einkommen wurde angenommen, dass die Mietzahlung durch den staatlichen Mietzuschuss abgegolten sei. (Pension Commission S. 158, 159, 160)

für ihr Alter vor, aber unzureichend. Dies waren 60% aller Arbeitnehmer, die zum damaligen Zeitpunkt älter als 35 Jahre alt waren. Auffallend war, dass sich neben den bisherigen Problemgruppen⁸³⁹ eine neue Gruppe Unterversorgter etablierte. Dies waren Vollzeitbeschäftigte mit mittlerem Einkommen⁸⁴⁰. Nicht die untersten Einkommensgruppen wären von den Rentenkürzungen am stärksten betroffen gewesen, sondern die Durchschnittsverdiener und die knapp unterhalb des Durchschnittsverdienstes liegenden Einkommensbezieher, die in kleineren und mittleren Unternehmen arbeiteten⁸⁴¹. Sie wären die Verlierer der bisherigen von New Labour verabschiedeten Rentenreformen gewesen. Zwei Probleme im staatlichen Rentensystem behinderten bzw. blockierten das private Sparen. Es waren die Zunahme der einkommensabhängigen Leistungen und die Komplexität des Systems. Wenn die bestehenden Indexierungsregelungen beibehalten worden wären, dann wären die einkommensabhängigen Leistungen bis zum Jahr 2050 auf über 70% angestiegen. Dies wäre aus zwei Gründen passiert: erstens, da die Leistungen der BSP unter Beibehaltung der Anpassungsregelung kontinuierlich gesunken wäre und zweitens, da sich ungefähr ab dem Jahr 2035 die Kürzungen bei den Betriebsrenten bemerkbar gemacht hätten. Für Durchschnittsverdiener und knapp darunter liegende Einkommensbezieher war aus diesen Gründen kein Anreiz vorhanden, privat vorzusorgen. Sie mussten damit rechnen, dass sie im Alter auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen wären.

Einkommensabhängige Leistungen untergraben Vorsorgeentscheidungen in zweierlei Hinsicht. Zum einen aus rationalen Erwägungen und zum anderen aber auch aus Gründen des Empfindens und der Wahrnehmung⁸⁴². Hinzu kommt, dass die Komplexität des staatlichen Rentensystems Vorsorgeentscheidungen nicht einfach macht. Viele Bürger wussten nicht, in welcher Höhe sie Leistungen vom Staat erhalten würden und waren deshalb nicht in der Lage, rationale Vorsorgeentscheidungen zu treffen⁸⁴³.

⁸³⁹ Die bisherigen Problemgruppen waren die Frauen, Selbständigen und Inhaber kleiner Unternehmen.

⁸⁴⁰ Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 160

⁸⁴¹ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 62

⁸⁴² Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 64

⁸⁴³ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 64, 66

Der erste Bericht gab der Öffentlichkeit und der Fachwelt Gelegenheit, Stellung zu den von der Kommission gemachten Annahmen und Berechnungen zu nehmen und Kritik zu üben bzw. Verbesserungsvorschläge zu machen. Ausgehend von diesen Rückmeldungen und den gewonnenen Erkenntnissen veröffentlichte die Kommission im November 2005 ihren zweiten Bericht. In diesem wurden Empfehlungen gegeben und Vorschläge gemacht, wie den zukünftigen Herausforderungen begegnet werden könnte. Die Kommission stellte grundlegend fest, es könne von der bisherigen Annahme des Staates nicht mehr ausgegangen werden, dass das Defizit, das bei seinem Rückzug aus der Leistungsverantwortung entstehe durch das betriebliche und private Engagement ausgeglichen werde. Nach deren Erkenntnissen habe sich das Umfeld in dreierlei Hinsicht geändert:

1. das betriebliche Engagement bezüglich der Gewährleistung von Betriebsrentensystemen gehe zurück;
2. nach Ende des Booms auf dem privaten Rentenmarkt würde ersichtlich, dass für Personen mit mittlerem und niedrigerem Einkommen diese Anlageform aufgrund der hohen Verwaltungsgebühren nicht rentabel sei;
3. erfreulich festzustellen sei, dass der Immobilienbesitz an Eigenheimen zugenommen habe; es sei nach dem Rückgang der staatlichen Leistungen verbunden mit dem geringeren betrieblichen Engagement und dem unrentablen Rentenmarkt von den Bürgern mehr in Immobilien als Altersvorsorge investiert worden; unter den damaligen 70 bis 80ig jährigen seien 70% Eigentümer eines Eigenheims; diese Veränderung habe zur Folge, dass die Ersatzrate nicht für alle gleich sein mußte, wie das noch bei Einführung der Betriebsrenten der Fall gewesen war⁸⁴⁴.

Ausgehend von diesen Fakten sollte nach Ansicht der Pensions Commission ein Rentensystem, das auf das 21. Jahrhundert vorbereitet ist, auf folgenden Annahmen basieren:

1. es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Unternehmenspolitik ändern werde und eine Umkehr im Rückgang der Betriebsrentensysteme zu erwarten sei; Unternehmer von kleineren und mittleren Unternehmen werden für ihre Mitarbeiter

⁸⁴⁴ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 121, 124, 125

- im mittleren und unteren Einkommensbereich freiwillig keine Betriebsrente anbieten;
2. für Personen mit Durchschnittsverdienst und darunter liegendem Verdienst sowie für Selbständige bietet der private Rentenmarkt keine rentablen Produkte an; dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern;
 3. die Zunahme des Eigentumsbesitzes von Häusern trägt zwar zur Altersvorsorge bei; aber damit können nicht alle Probleme gelöst werden⁸⁴⁵.

Ausgehend von dieser Problematik sollten folgende elf Punkte Grundlage für die Reformvorschläge sein:

1. die Reform sollte das System einfacher und mehr verständlich machen;
2. der Anstieg der Ausgaben sollte in Grenzen gehalten werden; in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren sollte ein signifikanter Anstieg der Rentenausgaben am Bruttosozialprodukt vermieden werden;
3. die ärmsten Rentner sind weiterhin aufbauend auf den bisher erzielten Verbesserungen zu schützen;
4. eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben für diejenigen, die keine Hilfe benötigen, ist zu vermeiden;
5. die Reformen sollten für einen Durchschnittsverdiener eine Lohnersatzrate von 45% von gesetzlicher und privater Altersvorsorge zusammen erreichen;
6. ein effektives Sparen mit geringen Kosten sollte für alle Versicherte ermöglicht werden;
7. die einkommensabhängigen Leistungen sind zu reduzieren;
8. die Reformen sollten die Gefahr begrenzen, dass weitere Betriebsrentensysteme geschlossen beziehungsweise verschlechtert werden;
9. die Situation der Frauen, die wegen Erziehungs- oder Pflegezeiten Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie haben, sollte verbessert werden;
10. den Selbständigen sollte es ermöglicht werden, dass sie angemessene staatliche Renten erhalten und sich zu niedrigen Kosten privat versichern können;
11. im Hinblick auf die längere Lebenserwartung ist das System zu stabilisieren⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 125, 126

⁸⁴⁶ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 233

Basierend auf diesen Annahmen und Zielsetzungen machte die Kommission Lösungsvorschläge, von denen sie überzeugt war, dass damit die Probleme gelöst werden könnten. Sie legte sich nicht nur auf einen Lösungsvorschlag fest, sondern zeigte verschiedene Möglichkeiten auf, die denkbar wären. Für den von der Kommission favorisierten Lösungsweg wurden Empfehlungen abgegeben, die diesen Weg als bevorzugt begründen⁸⁴⁷. Das neue „Rentenabkommen“, welches nach Ansicht der Kommission erforderlich sei, beinhaltet zwei wesentliche Innovationen. Das war zum einen der Vorschlag zur Schaffung eines neuen quasi obligatorischen Betriebsrentensystems, das sogenannte National Pensions Savings Scheme (NPSS) und zum anderen die Umgestaltung des staatlichen Rentensystems⁸⁴⁸.

In dem neu zu schaffenden National Pensions Savings Scheme (NPSS) sollten alle Arbeitnehmer automatisch versichert sein, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen. Sie haben zwar die Möglichkeit, sich von der Beitragspflicht befreien zu lassen. Dies muss allerdings dem Arbeitgeber gegenüber ausdrücklich erklärt werden. Für die Ausgestaltung des Schemas machte die Kommission mehrere Vorschläge. Sie befürwortete das Modell, in dem insgesamt eine Beitragsleistung von 8% des monatlichen Arbeitsentgelts einzuzahlen wären, wovon der Arbeitgeber drei Prozent und der Arbeitnehmer vier Prozent zu leisten hätte. Ein Prozent sollte durch Steuerermäßigungen vom Staat beigesteuert werden. Die moderate Beitragsleistung der Arbeitgeber sollte eine Einflussnahme auf die Arbeitnehmer verhindern, sich von der Beitragszahlung befreien zu lassen. Dadurch, dass Arbeitgebern die bestehende Betriebsrentensystemen betreiben die Möglichkeit eingeräumt wird sich von dem National Pensions Savings Scheme befreien zu lassen soll verhindert werden, dass bessere Betriebsrentensysteme geschlossen werden und auf das NPSS gewechselt wird⁸⁴⁹.

⁸⁴⁷ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 231

⁸⁴⁸ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 7-10

⁸⁴⁹ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 353, 356

Das staatliche Rentensystem sollte entweder zu einem Grundrentenmodell für alle Bürger Großbritanniens umgestellt werden oder aber, was die Pensions Commission befürwortete, in dem bestehenden zwei Säulenmodell reformiert werden. Die State Second Pension sollte beschleunigt zu einer Pauschalleistung umgewandelt werden, was dadurch erreicht werden kann, dass sich die Beitragsleistungen der oberen Einkommensgruppen nicht mehr leistungssteigernd auswirken⁸⁵⁰. Die einkommensabhängigen Leistungen sollten reduziert werden, indem deren Leistungsanpassung ausgesetzt wird. Im Gegenzug hierzu sollte die Basic State Pension wieder entsprechend der Lohnsteigerung angepasst werden und bei der beitragsbezogenen zweiten staatlichen Rente sollten sich Zeiten der Unterbrechung der Erwerbsarbeit aufgrund von Kindererziehungs- oder Pflegezeiten stärker rentensteigernd auswirken. Außerdem ist das Renteneintrittsalter anzuheben⁸⁵¹.

Der dritte und abschließende Bericht der Pensions Commission wurde am 4. April 2006 vorgelegt. Er enthält weitere Änderungen und Kommentare zu den Rückmeldungen, die die Kommission auf ihren zweiten Bericht erhielt⁸⁵².

8.2.2 Nationale Rentendebatte

Vom Arbeits- und Sozialministerium war beabsichtigt, auch die Bevölkerung an der Rentendebatte zu beteiligen. Es sollten die Herausforderungen, mit denen das System in Zukunft konfrontiert sein wird und die von der Pensions Commission hierzu gemachten Lösungsvorschläge vorgetragen und im ganzen Land diskutiert werden. Schließlich seien es die Bürger, die von der Reform betroffen sein werden. Wenn sie die Konsequenzen zu tragen haben, dann müsse ihnen auch die Möglichkeit gegeben werden, hierzu Stellung zu nehmen. Dies ist die Begründung von John Hutton, dem damaligen Sozialminister, der die Debatte leitete:

„It is vital that the UK public have their say on reforms which directly affect them.“⁸⁵³

⁸⁵⁰ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 202, 206

⁸⁵¹ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 188, 190, 176, 203

⁸⁵² Pensions Commission, 2006: Implementing an integrated Package of Pension Reforms: The Final Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.

Konkret sollten durch die Debatte folgende Fragen beantwortet werden:

1. In welchem Maße werden die Reformen des staatlichen Rentensystems und die Anhebung des Renteneintrittsalters von der Bevölkerung befürwortet?
2. In welchem Maße wird das Erfordernis zusätzlich privat vorzusorgen von der Bevölkerung akzeptiert bzw. für wichtig erachtet?
3. Welche Finanzierungsmöglichkeiten werden am ehesten akzeptiert?

Die nationale Rentendebatte vollzog sich in der Zeit vom 18. Februar 2006 bis zum 28. März 2006. Es wurden durch verschiedene Veranstaltungen sowie einer Online–Debatte insgesamt die Stimmen von 6.529 Personen gehört. Höhepunkt der Debatte war der Nationale Rententag am Samstag, dem 18. März 2006. An sechs verschiedenen Orten im Land kamen ausgewählte Bürger⁸⁵⁴ zusammen, um in Gruppen von zehn Personen den ganzen Tag über das Thema Rente zu diskutieren. Zu Beginn der Veranstaltung wurde den Beteiligten das Rentensystem erklärt, die zukünftigen Herausforderungen dargestellt und die von der Pensions Commission gemachten Reformvorschläge erläutert, so dass jeder ausreichend informiert war, um sich an der Debatte beteiligen zu können. Dies war auch der Grund dafür, warum man sich für diese Form der Durchführung entschieden hatte: um sicherzustellen, dass die Fragen verstanden wurden und Unklarheiten sofort geklärt werden konnten. Diese Möglichkeit hätte bei einer schriftlichen Umfrage nicht bestanden. An diesem großen „Rententag“ beteiligten sich 1075 Personen. An der Online–Debatte, die in der Zeit vom 25. Februar 2006 bis zum 28. März 2006 stattfand waren 5.250 Bürger beteiligt⁸⁵⁵. Die abgegebenen Meinungen wurden in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Die Teilnehmer waren sehr erstaunt und erfreut darüber, dass ihnen diese Möglichkeit angeboten wurde, ihre Meinung zu äußern:

⁸⁵³ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Day – 18 March 2006. End of Day Report with findings from the events.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100303161939/http://dwp.gov.uk/docs/npdfinal.pdf>
(Zugriff am 27.10.2013) S. 1

⁸⁵⁴ Bei der Auswahl der Beteiligten wurde darauf geachtet, dass Bürger verschiedener Schichten und Berufe mit einbezogen wurden. Es waren etwas mehr Frauen als Männer im Alter zwischen 16 und 92 Jahren beteiligt.

⁸⁵⁵ Von den 5.250 Personen waren 36% Frauen und 64% Männer, 3% hatten dunkle Hautfarbe oder gehörten einer ethnischen Minderheit an. Das Durchschnittsalter der Teilnehmer lag bei 48 Jahren, 17% waren jünger als 34 Jahre und von diesen waren wiederum nur 2% im Alter zwischen 16 und 24 Jahren.

„Very surprised and pleased how serious the Government are about it,“⁸⁵⁶

war die Antwort eines Beteiligten aus Birmingham. Ein weiterer Bürger aus Belfast meinte:

„Impressed that the Government generally cared enough to listen – almost like a referendum. Feel like it’s a genuine effort to listen.“⁸⁵⁷

Den Teilnehmern gefiel außerdem, dass sie in kleinen Gruppen mit Personen aus den verschiedensten Bereichen diskutieren konnten. Dies trug dazu bei, dass man verschiedene Ansichten hörte und darauf Stellung nehmen konnte:

„It’s given me a lot of information from different kinds of people, different viewpoints, perspective on the scale of the situation,“⁸⁵⁸

so die Meinung eines Teilnehmers aus London.

Insgesamt bestand bei den Beteiligten eine große Zustimmung zu den von der Pensions Commission gemachten Reformvorschlägen. Es bestand Einigkeit darüber, dass man nicht möchte, dass in Zukunft die Rentner ärmer sein werden als der Rest der Bevölkerung. Um die Herausforderungen zu meistern, fand der Vorschlag, die Steuern zu erhöhen die höchste Zustimmung, gefolgt von den Vorschlägen mehr zu sparen und länger zu arbeiten. Man stimmte mit der Meinung der Pensions Commission überein, dass eine Maßnahme allein nicht ausreichend sein würde, um die Probleme zu bewältigen, sondern dass ein neuer „Rentenpakt“ zwischen dem Staat, den Bürgern sowie den Arbeitgebern erforderlich sei und jeder der Beteiligten seinen Beitrag leisten müsse⁸⁵⁹. Über den Vorschlag, eine Grundrente für alle Bürger einzuführen, gingen die Meinungen auseinander. Wie die Abstimmung in Abbildung 27 darstellt, stimmte die Hälfte der Beteiligten dem Vorschlag zu, 21% von ihnen sogar nachdrücklich. Jedoch über zwei Drittel lehnte ihn ab und weitere 14% enthielten sich der Meinung.

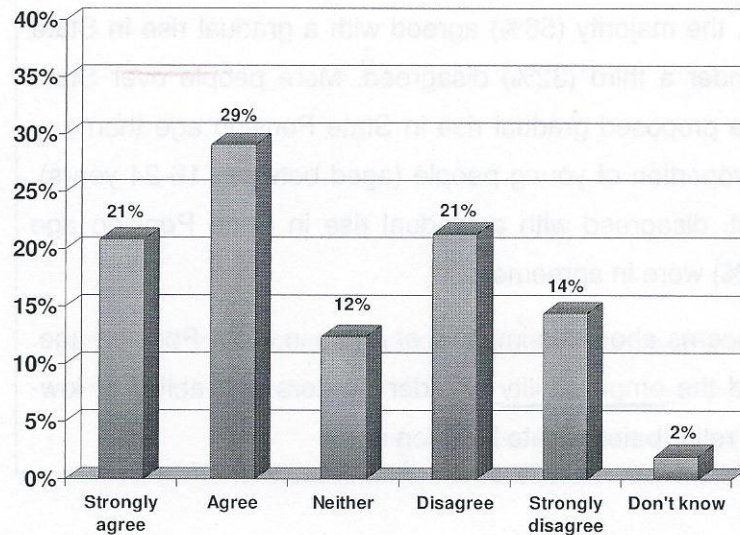
⁸⁵⁶ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 79

⁸⁵⁷ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 79

⁸⁵⁸ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 79

⁸⁵⁹ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S.104

Abbildung 27: Abstimmungsergebnis zur Frage, ob für alle Bürger Großbritanniens eine Grundrente eingeführt werden soll.



Quelle: National Pensions Debate, Final Report: S. 30

Diejenigen, die für eine Grundrente stimmten, sahen dies als ein gerechteres System an, da damit alle erreicht würden, auch diejenigen, die die Rente am dringendsten benötigen.

„I agree with residency. I feel it is fairer. How much you get is proportional to how long you live here... everyone has a right to a pension,“⁸⁶⁰

die Meinung eines am nationalen „Rententag“ Beteiligten aus London.

Als einen weiteren Vorteil wurde genannt, dass damit auch Verwaltungskosten gespart werden könnten⁸⁶¹. Die Gegner meinten es sei ein ungerechteres System, da es den Bürgern erlaube eine Leistung ohne Gegenleistung zu erhalten (to get „something for nothing“⁸⁶²). Es würde wenig Ansporn geben, arbeiten zu gehen und Beiträge zu bezahlen.

⁸⁶⁰ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 31

⁸⁶¹ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 31

⁸⁶² Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 31

len⁸⁶³. Generell wurde eine zweite staatliche Rente befürwortet, die auf einer Beitragszahlung beruht. Die Frage war jedoch, welche Zeiten bei der Berechnung der Rente mit berücksichtigt werden sollten. Dass Beschäftigungszeiten zu berücksichtigen sind fand große Übereinstimmung. 91% der Teilnehmer stimmten dieser Frage zu. Auch Zeiten der Kindererziehung, der Pflege eines Pflegebedürftigen, längere Zeiten der Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit und Zeiten des freiwilligen sozialen Dienstes sollten nach der Mehrheit der Befragten mit berücksichtigt werden.

„Social contributions are equal to working contributions – helping society is just as important as working,“⁸⁶⁴

so die Meinung einer Teilnehmerin aus Birmingham.

Bei der Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit gingen die Meinungen auseinander. 39% stimmten zu, dass auch Zeiten, in denen jemand arbeitslos war und aktiv nach Arbeit suchte bei der Rente zu berücksichtigen seien. Aber genauso viele waren dagegen, diese Zeiten bei der Rente zu berücksichtigen. 22% der Befragten enthielten sich bzw. hatten keine Meinung zu dieser Frage. Bei Zeiten der Arbeitslosigkeit war bei den Teilnehmern das Problem des Missbrauchs der strittige Punkt. Diejenigen, die unverschuldet arbeitslos wurden und aktiv nach Arbeit suchten sollten diese Zeiten angerechnet bekommen, aber bei denjenigen, die angeblich nicht arbeiten wollen, sollten sie nicht berücksichtigt werden. Eine zeitlich begrenzte Anrechnung könnte den Missbrauch begrenzen. Hierzu eine Teilnehmerin aus Belfast:

„Yes, only if they are really looking hard for work. They should set limits. E.g. if people only stay in work for very short periods then go on unemployment – these should not benefit.“⁸⁶⁵

Dass mehr gespart werden muss, wurde von den Beteiligten eingesehen und auch befürwortet. Die Mehrheit befürwortete das neue Betriebsrentensystem wie von der Pensions Commission vorgeschlagen. Das wurde als ein geeignetes Instrument angesehen, um zu erreichen, dass die Bürger mehr sparen, insbesondere diejenigen mit niedrigeren

⁸⁶³ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 31

⁸⁶⁴ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 35

⁸⁶⁵ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 38

Einkommen⁸⁶⁶. Es wurde allerdings auch die Gefahr gesehen, dass es Betriebe geben könnte, die dadurch versuchen werden ihr besseres Betriebsrentensystem abzuschaffen. Bedenken wurden bezüglich der Haftungsfrage geäußert und dass die Arbeitgeber eventuell dazu geneigt sein werden, ihren zu leistenden Beitrag durch Lohnkürzungen bzw. nicht zu erfolgenden Lohnsteigerungen auszugleichen⁸⁶⁷. Einige forderten ein flexibles System, in dem je nach Bedarf ein- und ausgetreten werden kann⁸⁶⁸. Annähernd zwei Drittel der Befragten (60%) antworteten auf die Frage, ob sie wahrscheinlich in diesem System bleiben würden mit „ja“⁸⁶⁹. Die jüngeren Teilnehmer sahen es als erforderlich an, dass sie zusätzlich sparen müssen, da die staatlichen Leistungen nicht ausreichend sein werden. Sie waren auch besorgt darüber, ob sie sich die zusätzliche private Altersvorsorge in ausreichendem Maße leisten können. Die Begründung, dass länger gearbeitet werden muss, da die Lebenserwartung steigt war für die Beteiligten größtenteils einsichtig. Einer stufenweisen Anhebung des Renteneintrittsalters stimmten deshalb 56% zu, etwas mehr als ein Drittel (32%) waren dagegen. Bedenken wurden geäußert, dass es für Personen in körperlich beanspruchenden Berufen schwierig sein wird, diese Belastung länger auszuhalten und es sich Bezieher unteren Einkommensgruppen nicht leisten können, früher in Rente zu gehen.

8.2.3 White Paper

Im Mai 2006 wurde von der Regierung das White Paper - Security in retirement: towards a new pensions system - vorgelegt. In dieses flossen sowohl die Meinungen aus der öffentlichen Rentendebatte, aber hauptsächlich die Empfehlungen der Pensions Commission ein. Tony Blair betonte im Vorwort, dass es der Regierung zwar gelungen sei die Armut unter den derzeitigen Rentnern zu reduzieren, sie aber auch ein Konzept vorlegen müsse, mit dem die zukünftigen Herausforderungen bewältigt werden können. Wie von der Pensions Commission analysiert, werden drei wesentliche Entwicklungen genannt, denen gegenzusteuern sei:

⁸⁶⁶ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 51

⁸⁶⁷ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 57

⁸⁶⁸ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 51

⁸⁶⁹ Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Debate – Final Report. London: Department for Work and Pensions. S. 55

1. Unzureichendes privates Sparen;
2. Ungleichheiten im staatlichen Rentensystem und
3. Komplexität des Gesamtsystems.

Die Arbeit der Kommission bot die Basis für eine Lösungsfindung im Konsens. Dies war auch das Interesse des Premierministers wie von Tony Blair im Vorwort des White Papers ausdrücklich betont wurde:

“Over the coming months, we will work to build on this support to forge a national consensus. We know this will not be easy but tackling long-term challenges rarely are. Our objective is to put in place a sustainable, affordable and trusted pensions system which will meet the needs of those in retirement and our country in the future.”⁸⁷⁰

Es wurden fünf Prinzipien genannt, auf denen die Reformen basieren sollen:

1. Die Verantwortung des einzelnen Bürgers für seine Altersvorsorge soll gestärkt werden.
2. Die Reformen sollen gerecht sein. Die Ärmsten sind weiterhin zu schützen, und Frauen sollen Zeiten der Kindererziehung und Pflege stärker honoriert bekommen.
3. Das System ist insgesamt zu vereinfachen, so dass eine klare Rollenzuteilung zwischen dem Staat, dem Arbeitgeber und dem Bürger ersichtlich wird.
4. Die Altersvorsorge soll weiterhin für die Gesamtwirtschaft bezahlbar bleiben.
5. Die Reformen sollen nachhaltig sein, damit Vertrauen und Beständigkeit eintritt⁸⁷¹.

Im Einzelnen sollten folgende Maßnahmen verabschiedet werden:

- Wie von der Pensions Commission vorgeschlagen ist, um das private Sparen insbesondere für Einkommensbezieher im unteren Bereich zu fördern, ab dem Jahr 2012 ein neues Rentensparsystem für Arbeitnehmer einzuführen. Auch Selbständige können diesem System beitreten.

⁸⁷⁰ Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841. Leeds: Department for Work and Pensions. S. V

⁸⁷¹ Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841. Leeds: Department for Work and Pensions. S. 15

- Die staatliche Rente soll eine solide Basis garantieren. Die Basic State Pension soll ab dem Jahr 2012 entsprechend der Lohnerhöhung angepasst und die State Second Pension schneller zu einer Flatrate Leistung umgewandelt werden.
- Die Voraussetzungen für einen vollen Rentenanspruch werden erleichtert, indem die Versicherungsjahre für den Anspruch auf eine volle Basic State Pension auf 30 Jahre reduziert werden soll. Kindererziehungs- und Pflegezeiten sollen sowohl bei der Basic State Pension als auch der State Second Pension stärker berücksichtigt werden.
- Das Renteneintrittsalter ist ab dem Jahr 2024 schrittweise bis zum Jahr 2044 um zwei Jahre auf 67 Jahre anzuheben.
- Das Austreten aus der State Second Pension bei Betriebsrentensystemen, die lediglich eine Beitragszahlung garantieren, soll abgeschafft werden⁸⁷².

Der Vorschlag der Pensions Commission, eine Grundrente für alle Bürger einzuführen, wurde von der Regierung nicht übernommen. Auch werden Zeiten der Arbeitslosigkeit weder bei der Basic State Pension noch bei der SSP berücksichtigt. Zur Grundrente und der Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit sind die Ansichten in der Bevölkerung geteilt, wie die Meinungen bei der Bürgerbeteiligung am Nationalen Rententag ergaben.

Das zweite White Paper - Personal accounts: a new way to save - , in dem es ausschließlich um die Einführung der sogenannten Personal accounts ging, wurde im Dezember 2006 veröffentlicht. Der Vorschlag der Pensions Commission für die Arbeitnehmer die keinen Zugang zu einem Betriebsrentensystem haben ein neues kapitalfinanziertes Vorsorgesystem einzuführen, zu dem auch die Arbeitgeber einen Beitrag leisten müssen, fand großen Zuspruch und wurde von der Regierung aufgegriffen⁸⁷³. Zielgruppe des Systems sind ca. sieben Millionen Bürger, die entweder gar keine oder eine zu geringe private Altersvorsorge betreiben und auch keinen Zugang zu einem Betriebsrentensystem haben. Dies sind hauptsächlich jüngere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, wobei es sich hierbei überwiegend um Frauen han-

⁸⁷² Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841. Leeds: Department for Work and Pensions. S. 16, 17, 18

⁸⁷³ Department for Work and Pensions, 2006: Personal accounts: a new way to save. Cm 6975, London: Department for Work and Pensions. S. 62

delt⁸⁷⁴. Es sind im Wesentlichen drei Gründe, die diese Personen von der privaten Altersvorsorge abhalten:

1. die Komplexität des britischen Rentensystems;
2. die hohen Verwaltungsgebühren bei niedrigem Einkommen, sowie;
3. die Verhaltensangewohnheit keine Entscheidung zu treffen, wenn man mit schwierigen Finanzentscheidungen konfrontiert ist⁸⁷⁵.

Aus diesen Gründen wurde von der Pensions Commission die Einführung eines neuen quasi Betriebsrentensystems vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde von der Regierung aufgegriffen und im White Paper erläutert, wie die Umsetzung aussehen sollte. Um die Entscheidungsblockade zu umgehen, sollte man automatisch dem System angehören, wenn eine Beschäftigung aufgenommen wird und nicht die Möglichkeit besteht einem Betriebsrentensystem beizutreten. Insgesamt sollten acht Prozent vom Lohn an Beiträgen entrichtet werden, wovon der Arbeitgeber drei Prozent und der Arbeitnehmer vier Prozent bezahlt. Ein Prozent zahlt der Staat in Form von Steuerermäßigungen. Beiträge sind von einem jährlichen Lohn zwischen 5.000 und 33.500 Pfund zu entrichten. Diese Obergrenze ist bewusst gewählt, um zu verhindern, dass durch das neue System bestehende Betriebsrentensysteme verdrängt werden. Ein wesentliches Anliegen der Regierung war es, ein klar strukturiertes Modell zu schaffen, das für die Arbeitgeber einfach zu handhaben ist und die Verwaltungskosten niedrig gehalten werden können. Es sollte durch das neue System nicht zu einer Verdrängung von bestehenden Betriebsrentensystemen kommen⁸⁷⁶.

8.2.4 Reaktionen auf das White Paper

- Wissenschaft

Pemberton, Thane und Whiteside sind der Meinung, dass bei den Reformvorschlägen der Pensions Commission die Umverteilung zugunsten der Frauen zu kurz kommt. Diese wäre wichtig, damit sich auch Frauen adäquate und eigenständige Rentenanwart-

⁸⁷⁴ Department for Work and Pensions, 2006: Personal accounts: a new way to save. Cm6975, London: Department for Work and Pensions. S. 48

⁸⁷⁵ Department for Work and Pensions, 2006: Personal accounts: a new way to save. Cm 6975, London: Department for Work and Pensions. S. 50

⁸⁷⁶ Department for Work and Pensions, 2006: Personal accounts: a new way to save. Cm 6975, London: Department for Work and Pensions. S. 50, 51, 61,113

schaften aufbauen könnten⁸⁷⁷. Zwar soll die Kindererziehung künftig stärker berücksichtigt werden, aber das ist für Baroness Hollis nicht ausreichend. Es ist nicht alleine die Kindererziehung die hauptsächlich von den Frauen ausgeübt wird und für Unterbrechungen im Erwerbsleben sorgt. Auch Pflgetätigkeiten werden überwiegend von Frauen ausgeübt und sollten daher ebenfalls angemessen bei der Rente berücksichtigt werden⁸⁷⁸. Die Lösung des Problems wäre die Einführung einer Bürgerrente. Damit wäre der Bezug von Erwerbsarbeit und Rentenanspruch aufgehoben, der für die Frauen aufgrund ihrer Unterbrechungen im Berufsleben dazu führt, dass sie geringere Rentenanwartschaften erwerben und daher stärker von Altersarmut bedroht sind. Nach Meinung der Kommentatoren wäre die Umstellung auf eine Bürgerrente finanzierbar⁸⁷⁹. Von Pemberton, Thane und Whiteside wird befürchtet, dass sich insbesondere kleine Unternehmen gegen die Einführung des obligatorischen National Pensions Saving System wehren werden. Damit wird gegen das freie Marktprinzip verstoßen, welches bei den Betriebsrenten Tradition hat. Dass die private Rentenindustrie dem neuen betrieblichen Pflichtsystem ablehnend gegenübersteht sehen sie außerdem als ein Problem.

- Unternehmerverbände

Von Seiten der Unternehmer wurde das neu einzuführende quasi Betriebsrentensystem abgelehnt. Vom Arbeitgeberverband Confederation of British Industry wurden Bedenken geäußert, dass insbesondere kleine Unternehmen durch die verpflichtenden Arbeitgeberbeiträge zu stark belastet würden. Außerdem ist nicht sichergestellt, dass es bei dem festgelegten Beitrag bleiben wird, denn beispielsweise kann von der Gewerkschaft eine höhere Beitragszahlung durch die Arbeitgeber gefordert werden⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ Pemberton, Hugh, Thane, Pat, Whiteside, Noel, 2006: Britain`s Pensions Crisis: History and Policy. New York: Oxford University Press. S. 13

⁸⁷⁸ Pemberton, Hugh, Thane, Pat, Whiteside, Noel, 2006: Britain`s Pensions Crisis: History and Policy. New York: Oxford University Press. S. 13

⁸⁷⁹ Pemberton, Hugh, Thane, Pat, Whiteside, Noel, 2006: Britain`s Pensions Crisis: History and Policy. New York: Oxford University Press. S. 13

⁸⁸⁰ Willert, Michaela, 2011: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien – Ein Vergleich der sozialen Regulierung und ihre Wirkung. Berlin: Freie Universität. S. 272

- Verband der Betriebsrenten

Auch der Verband der Betriebsrenten stand der Einführung des National Pension Savings Scheme kritisch gegenüber. In der Financial Times vom 6.2.2006 wurde das neue System von ihm als „stalinistisch“ bezeichnet⁸⁸¹.

- Gewerkschaft

Seitens der Gewerkschaften wurde die Förderung des zusätzlichen privaten Rentensparens in Form der Personal Accounts grundsätzlich befürwortet. Es war schon früher eine Forderung der Gewerkschaft, die private Altersvorsorge zur Pflicht zu machen. Allerdings sah sie die Möglichkeit des wahlweisen Austretens aus dem System kritischer als die Regierung, die davon ausging, dass sich maximal ein Drittel der Beschäftigten von der Beitragszahlung befreien lassen werden. Diese Auffassung teilte die Gewerkschaft nicht und plädierte deshalb für eine obligatorische Beitragszahlung der Arbeitnehmer. Auch die Arbeitgeber sollten nach Meinung der Gewerkschaft stärker in die Pflicht genommen werden. Zum einen sollten sie einen höheren Beitrag leisten und zum anderen sollten sie von der Beitragszahlung nicht befreit sein, wenn der Arbeitnehmer aus dem System austritt⁸⁸². Damit müsste nicht befürchtet werden, dass die Arbeitgeber in irgendeiner Weise versuchen würden, ihre Mitarbeiter zum Austritt zu beeinflussen⁸⁸³.

- Private Rentenversicherungswirtschaft

Die anfänglich ablehnende Haltung der privaten Rentenversicherungswirtschaft dem Gesetzesvorhaben gegenüber insbesondere bezüglich der Einführung der Personal Accounts hat sich im Laufe der Debatte gelegt. Wenn die Zielgruppe der Personal Ac-

⁸⁸¹ Willert, Michaela, 2011: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien – Ein Vergleich der sozialen Regulierung und ihre Wirkung. Berlin: Freie Universität. S. 273

⁸⁸² Wenn natürlich ein besseres Betriebsrentensystem im Unternehmen besteht, dann sollten auch aus Sicht der Gewerkschaft die Arbeitgeber von der Beitragspflicht zum NPSS befreit sein. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen durch die verpflichtende Beitragszahlung der Arbeitgeber könnten verschiedentlich genutzt werden. Beispielsweise zur Reduzierung der Verwaltungskosten oder der Gebühren, als Sicherheitsreserve oder als Bonus wenn ein Arbeitnehmer im System bleibt.

⁸⁸³ Amicus, the union, 2007: Personal Accounts: a new way to save. Response to the Consultation from Amicus. London: General Secretary Amicus. S. 1-3
<http://www.dodsdata.com/Resources/epolitix/Forum%20Microsites/Amicus-Unite/Response%20to%20NPSS.pdf> (Zugriff am 4. 8. 2013)

counts wirklich lediglich die unteren Einkommensbezieher sein werden, die bisher nicht privat für das Alter vorsorgten, dann sieht die Versicherungswirtschaft keine größere Gefahr für ihre Produkte durch das Gesetzesvorhaben. Allerdings ist sie skeptisch, ob es aufgrund der propagierten niedrigen Gebühren auch bei diesem Personenkreis bleiben werde, der die Personal Accounts in Anspruch nimmt und nicht auch höhere Einkommensbezieher zu dieser Anlageform wechseln werden, aufgrund des Anreizes der niedrigeren Gebühren. Aus diesem Grund sehen sich die privaten Rentenversicherungsunternehmen in der Pflicht, darauf zu achten, dass sie ihre Gebühren niedrig halten. In diesem Punkt ist zu erwarten, dass es zu einem stärkeren Wettbewerb kommen wird. Die Versicherungswirtschaft will sich mit ihren Produkten deshalb in Zukunft vermehrt auf die höheren Einkommensbezieher konzentrieren. Auch besteht die Befürchtung, dass es Unternehmen geben wird, die ihre Betriebsrentensysteme auflösen wollen⁸⁸⁴.

8.2.5 Gesetzesvorlage im Parlament

Die erste Lesung im Parlament bei der das Gesetz ohne Debatte vorgestellt wurde fand bei der Pension Reform 2007⁸⁸⁵ am 28. 11. 2006 und bei der Pension Reform 2008⁸⁸⁶ am 5. 12. 2007 statt. Vom Sozialminister John Hutton wurde das Ziel des Gesetzes wie folgt formuliert:

“This Bill takes forward the key recommendations for pensions reform made by the Turner commission in 2005. These reforms will help to lay the foundations for a sustainable and affordable pensions system marked by significantly less means testing and greater personal responsibility for ensuring financial security in retirement. They will also provide a fairer deal for women and carers⁸⁸⁷.”

Es soll das staatliche System ausgebaut werden, um eine solide staatliche Plattform zu bieten, auf der die Bürger ihre individuelle private Altersvorsorge aufbauen können. Es wird somit sowohl der Staat als auch der Einzelne in die Pflicht genommen, Verantwor-

⁸⁸⁴ Wood, Andrew, Leston, John, Robertson, Marisa, 2009: Pensions industry responses to the workplace pension reforms: Qualitative research with pension providers and intermediaries. London: Department for Work and Pensions. Research Report No. 592. S. 4, 5, 6

⁸⁸⁵ House of Commons, 2006: Hansard Debates for 28. Nov. 2006, Volume No. 453, Part No. 8, Column: 985, Bills Presented, Pensions.

⁸⁸⁶ House of Commons, 2007: Hansard Debates for 05. Dec. 2007, Volume No. 468, Part No. 18, Column: 853, Bills Presented, Pensions.

⁸⁸⁷ House of Commons, 2007: Hansard Debates for 16. Jan. 2007, Volume No. 455, Part No. 26, Column 659, Orders of the Day, Pensions Bill.

tung für die Altersvorsorge zu übernehmen. Die staatliche Fürsorge bleibt für die Bedürftigsten weiterhin erhalten.

Von den Konservativen wurde hinterfragt, weshalb das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen, speziell die Anpassung der Basic State Pension entsprechend der Löhne erst im Jahr 2012 eingeführt werden soll. Sie vermuteten, dass wahltaktische Gründe dahinter steckten, damit die Implementationskosten erst in der nächsten Legislaturperiode nach den Wahlen anfallen würden⁸⁸⁸. Dies wurde von der Regierung bestritten. Sie argumentierte, dass die Basic State Pension erst dann entsprechend der Löhne angepasst werden könne, wenn hierzu parallel das Renteneintrittsalter angehoben werde.

Kali Mountford von den Liberalen kritisierte, dass bei den Reformen die Situation der geringfügig Beschäftigten nicht verbessert wurde, die mehrere Teilzeitjobs ausüben für die keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden und damit auch keine Rentenanwartschaften erworben werden⁸⁸⁹.

Von der eingesetzten Kommission zur Prüfung des Gesetzesvorhabens wurden die Neuregelungen insgesamt begrüßt. Diskutiert wurde hauptsächlich über die Frage, ab wann die Gesetzesänderung in Kraft treten sollte. Würde beispielsweise die Regelung, dass mit 30 Beitragsjahren Anspruch auf die volle Basic State Pension besteht auch auf die bestehende Rentnergeneration angewandt, würde dies jährlich zusätzliche Kosten in Höhe von einer Billion Pfund verursachen⁸⁹⁰. Wenn die Bestandsrentner zwar nicht in den Genuss des Gesetzes kommen sollen, dieses aber bereits zwei Jahre früher, im Jahr 2008 in Kraft getreten wäre, hätte dies zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 100 Millionen Pfund jährlich verursacht. Diese Kosten wären jedes Jahr bis zum Jahr 2030 zusätz-

⁸⁸⁸ House of Commons, 2007: Hansard Debates for 16. Jan. 2007, Volume No. 455, Part No. 26, Column 660, Orders of the Day, Pensions Bill.

⁸⁸⁹ House of Commons, 2007: Hansard Debates for 16. Jan. 2007, Volume No. 455, Part No. 26, Column 662, Orders of the Day, Pensions Bill.

⁸⁹⁰ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 10

lich entstanden⁸⁹¹. Aus diesen Kostengründen wurde das in Kraft treten des Gesetzes in die Zukunft verlegt. Von den Konservativen wurde argumentiert, dass absichtlich ein Datum in der nächsten Legislaturperiode gewählt wurde, in der ihre Partei höchstwahrscheinlich wieder an der Regierung sein werde und deshalb die Auswirkungen des Gesetzes sehr genau zu prüfen seien⁸⁹². Von den Rentnern wird es als Ungerechtigkeit empfunden, wenn einer vor dem Stichtag in Rente geht und diese Rente nach dem alten Recht berechnet wird, nach dem mit derselben Anzahl von Versicherungsjahren die Rente im Jahr 1000 Pfund niedriger ist im Vergleich zu einer Rente die nach neuem Recht berechnet wurde⁸⁹³. Auch die Regelungen zum Übergang auf die neuen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen sind von Bedeutung. Wenn jemand vor dem Jahr 2010 in Rente geht braucht er mehr Versicherungsjahre, um die volle Basic State Pension zu bekommen als wenn er nach 2010 in Rente geht. Dann reichen 30 Jahre mit qualifizierten Beiträgen aus, um einen vollen Rentenanspruch auf eine Basic State Pension zu erwerben und damit eine höhere Rente zu bekommen⁸⁹⁴. Dies wurde als Ungerechtigkeit empfunden und deshalb im Ausschuss problematisiert. Der Ausschuss sah es als seine Aufgabe an, diese Ungerechtigkeiten im Übergang von der bestehenden Gesetzeslage zum neuen Gesetzesvorhaben durch gerechte Übergangsregelungen zu glätten, damit für alle akzeptable Lösungen gefunden werden konnten⁸⁹⁵.

Die Anpassung der Basic State Pension an die Erhöhung der Löhne wurde in der Kommission ausgiebig diskutiert und deren Vor- und Nachteile abgewogen. Hauptargument gegen die Anpassung an die Lohnerhöhung war das Argument der Finanzierbarkeit. Die Kosten für die Erhöhung der Renten würden sich annähernd auf 400 Millionen Pfund belaufen, wovon bereits 320 Millionen Pfund auf die Erhöhung der Basic State Pension entfallen würden⁸⁹⁶. Dieses Kostenargument war auch Grund dafür, dass sowohl

⁸⁹¹ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 11

⁸⁹² House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 4

⁸⁹³ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 11

⁸⁹⁴ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 11

⁸⁹⁵ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1. S. 13

⁸⁹⁶ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 25. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 5. S. 3, 4

unter der Konservativen Regierung, als auch zu Beginn der Labour Regierung die Basic State Pension lediglich entsprechend der Preissteigerung erhöht wurde. Dies führte dazu, dass deren Wert von 25% in den 80er Jahren auf einen Wert von 16% im Jahr 2006 sank. Von der Kommission wird aus drei Gründen befürwortet, dass die Basic State Pension entsprechend der Löhne erhöht werden sollte:

1. aus dem einfachen Grund weil es richtig ist dies zu tun;
2. da damit die Rentner erreicht werden, die die Hilfe am Dringendsten benötigen;
3. da es wichtig ist, eine ordentliche „Basisrente“ vom Staat zu gewähren, auf die die Menschen ihre zusätzliche private Altersvorsorge aufbauen können⁸⁹⁷.

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit wurde ersichtlich, dass eine solide staatliche Rentenleistung erforderlich ist, um damit den Bürgern Sicherheit für eine zusätzliche private Altersvorsorge zu geben.

8.2.6 Vorlage in der Zweiten Kammer

Auch vom House of Lords wurde die Gesetzesvorlage begrüßt und befürwortet. Baroness Hollis of Heigham war erfreut darüber, dass durch den Pensions Act 2007 die Zeiten der Kindererziehung und Pflege stärker in der gesetzlichen Rente berücksichtigt werden sollen und für einen vollen Anspruch auf die Basic State Pension sowohl für die Frauen als auch die Männer nur noch 30 Beitragsjahre erforderlich seien. Hierdurch würden die Rentenansprüche der Frauen verbessert, die bisher im gesetzlichen System benachteiligt waren, wenn Sie Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiographie aufgrund von Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege eines Familienangehörigen hätten. Als bedauerlich fand sie es, dass die nächsten Renteneintrittsjahrgänge noch nicht von den Neuregelungen profitieren sollten⁸⁹⁸.

⁸⁹⁷ House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 25.1.2007, Pensions Bill, Clause 5. S.18

⁸⁹⁸ House of Lords, 2007: Hansard Volume (House of Lords Debates) for 4. 7. 2007, Volume No. 693, Part No. 113, Column: 1028, Pensions Bill.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldhansrd/text/70704-0002.htm#07070437000006>
(Zugriff am 3.8.2013)

8.2.7 Verabschiedete Gesetze

Mit dem Pensions Act 2007 wurden die das gesetzliche Rentensystem betreffenden Gesetzesänderungen verabschiedet. Wesentliche Änderungen bei der Basic State Pension sind:

- Reduzierung der Versicherungsjahre die für den vollen Anspruch auf die Basic State Pension erforderlich sind von vorher 39 Jahren bei den Frauen und 44 Jahren bei den Männern auf einheitlich 30 Jahre sowohl für Frauen und Männer;
- ab April 2011 wurde die Basic State Pension entsprechend der Löhne angepasst bzw. erhöht und nicht mehr entsprechend der Preise;
- die Bedingungen zur Beitragszahlung wurden vereinfacht, so dass es nunmehr einfacher ist sich Rentenansprüche in der Basic State Pension aufzubauen;
- Die Ansprüche bei Kindererziehung und Pflege wurden ausgeweitet. Kindererziehungszeiten können für Kinder unter 12 Jahren erworben werden. Wenn eine Person die krank oder behindert ist mindestens 20 Stunden in der Woche gepflegt wird, werden in der Basic State Pension Pflegezeiten berücksichtigt⁸⁹⁹.

Auch in der State Second Pension wurden die Ansprüche für Pflege- und Kindererziehungszeiten verbessert. Ab April 2012 war es nicht mehr möglich, aus der State Second Pension auszutreten, wenn lediglich eine Betriebsrente mit Beitragszahlungsgarantie oder eine Stakeholder Pension oder Personal Pension bestand. Das Renteneintrittsalter wird stufenweise bis zum Jahr 2046 für Frauen und Männer auf das 68. Lebensjahr angehoben⁹⁰⁰.

Mit dem Pensions Act 2008 wurden am 26. 11. 2008 die Regelungen zur Verbesserung des privaten Rentensparens erlassen. Ab dem Jahr 2012 wurden alle Arbeitnehmer die nicht Mitglied eines Betriebsrentensystems sind automatisch Mitglied in dem sogenannten National Employment Savings Trust. Dabei handelt es sich um ein quasi Betriebsrentensystem das speziell für Arbeitnehmer im unteren Einkommensbereich gedacht ist

⁸⁹⁹ House of Commons, 2007: Pensions Act 2007, Chapter 22, 26th July 2007, London. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/22/introduction> (Zugriff am 4. 8.2013)

⁹⁰⁰ House of Commons, 2007: Pensions Act 2007 Chapter 22, 26th July 2007, London. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/22/introduction> (Zugriff am 4. 8.2013)

⁹⁰¹. Die Arbeitgeber sind verpflichtet ihre Arbeitnehmer in das System aufzunehmen, sofern diese ihm gegenüber nicht ausdrücklich erklären, dass sie davon befreit sein wollen⁹⁰². Es wurden außerdem eine Reihe von Regelungen erlassen, die darauf zielen das System insgesamt zu vereinfachen⁹⁰³.

8.2.8 Evaluation

Von Paul Bridgen wurden die Auswirkungen der Reformen anhand von Mikrosimulationsberechnungen untersucht. Er berechnete und verglich die Rentenansprüche aus fiktiven Erwerbsverläufen die einmal komplett vor und einmal vollständig nach der Gesetzesänderung zurückgelegt wurden⁹⁰⁴. Es wurden drei Biografien von Frauen ausgewählt mit Unterbrechungen im Erwerbsleben durch Zeiten der Kindererziehung. Als Verdienst wurde ein unter dem Durchschnittsverdienst liegendes Einkommen zugrunde gelegt, das bei Teilzeiterwerbstätigen Frauen realistisch ist. Eine Biografie entspricht einem gut verdienenden Finanzmanager als Vergleich und um die Effekte der Reform auf unterschiedliche Erwerbsverläufe aufzuzeigen. Die Ergebnisse der Berechnungen zeigt folgende Tabelle:

⁹⁰¹ Der Arbeitgeber hat Arbeitnehmer ab dem Alter von 22 Jahren bis zum Eintritt in die Rente in das System aufzunehmen.

⁹⁰² House of Commons, 2008: Pensions Act 2008, Chapter 30, 26th November 2008, London. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/pdfs/ukpga_20080030_en.pdf (Zugriff am 3. 8. 2013)

⁹⁰³ House of Commons, 2008: Pensions Act 2008, Chapter 30, 26th November 2008, London. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/pdfs/ukpga_20080030_en.pdf (Zugriff am 3. 8. 2013)

⁹⁰⁴ Paul Bridgen betont, dass die Ergebnisse von Simulationen immer von den gemachten Annahmen abhängen. Er ging von einem pessimistischen Szenario aus. Seine zugrunde gelegten Annahmen bei den Berechnungen: jährliche Inflationsrate 1,9%, durchschnittliche Lohnsteigerung 3,9%, jährliche Rentensteigerung 5%, das Sparen in die Personal Accounts wurde ab dem 23. Lebensjahr bis zum Renteneintritt auf dem minimalen Niveau der Beitragszahlung angenommen. Die Verzinsung der Personal Accounts wurde mit 3,5% berechnet nach Abzug der Gebühren.

Tabelle 10: Vergleich der Rentenansprüche vor und nach dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008

| <i>Table two: Comparison of pre-reform and post-reform projected outcomes on retirement for UK biographies without voluntary occupational provision as percentage of social exclusion line</i> | | | | | | | |
|--|-------|-----------|---------|---|-------|-----------|---------|
| | State | Non-state | Overall | | State | Non-state | Overall |
| <i>The mother and unqualified part-time worker in the retail sector</i> | | | | <i>The unqualified worker in the car industry</i> | | | |
| Old system | 47 | 0 | 47 | Old system | 54 | 0 | 54 |
| New System | 63 | 19 | 82 | New System | 65 | 45 | 110 |
| Difference | 16 | 19 | 35 | Difference | 11 | 45 | 56 |
| <i>The mother and qualified part-time worker in the welfare sector</i> | | | | <i>The middle manager in financial services</i> | | | |
| Old system | 48 | 0 | 48 | Old system | 63 | 0 | 63 |
| New System | 63 | 23 | 86 | New System | 66 | 66 | 132 |
| Difference | 15 | 23 | 38 | Difference | 3 | 66 | 69 |
| <i>The married carer</i> | | | | <i>The small business entrepreneur</i> | | | |
| Old system | 39 | 0 | 39 | Old system | 23 | 0 | 23 |
| New System | 63 | 1 | 64 | New System | 43 | 0 | 43 |
| Difference | 24 | 1 | 25 | Difference | 20 | 0 | 20 |
| Source: own calculations | | | | | | | |

Quelle: Bridgen, Paul Juli 2010: S.19

Die Ansprüche aus dem „alten System“ beruhen ausschließlich aus den staatlichen Rentenansprüchen. Wird davon ausgegangen, dass alle Biografien in dem neuen „quasi Betriebsrentensystem“ der Personal Accounts eingeschrieben bleiben und von der Möglichkeit des Austretens nicht Gebrauch machen, dann erhöhen sich die Rentenansprüche beachtlich im Vergleich zu den Ansprüchen vor den Reformen. Für die Teilzeit arbeitende Mutter im Einzelhandel und die Sozialarbeiterin macht die Verbesserung ca. 30 Prozent aus und für den ungelerten Fabrikarbeiter in der Autoindustrie sogar über 50 Prozent. Die Verbesserungen im staatlichen System sind deutlich sichtbar bei der Kinder erziehenden Hausfrau und dem Selbständigen. Bei ihnen haben sich die staatlichen Rentenansprüche um ca. 20 Prozent erhöht. Die im staatlichen System beabsichtigte Umverteilung auf untere Einkommensgruppen kommt bei den Berechnungen deutlich zum Vorschein. Der staatliche Rentenanspruch des Finanzmanagers erhöht sich nach den Reformen um lediglich drei Prozentpunkte. Bei den Berechnungen von Paul

Bridgen würden es alle Biografien mit ihren Rentenansprüchen nach den Reformen über die Grenze des Sozialhilfeniveaus schaffen. Der selbständige Unternehmer allerdings nur, wenn er auch Beiträge zu den Personal Accounts bezahlen würde⁹⁰⁵. Die Berechnungen von Bridgen sind zwar sehr optimistisch was die ununterbrochene Beitragszahlung in die Personal Accounts angeht. Auch ist nicht vorhersehbar wie sich der Kapitalmarkt entwickelt. Dennoch ist eindeutig erkennbar, dass die Reformen zu steigenden Rentenansprüchen führen werden.

8.2.9 Zusammenfassung

Vom Verfahrensablauf der Reformen ist eindeutig erkennbar, dass die Pensions Commission eine herausragende Rolle spielte. Sie leistete große Vorarbeiten bezüglich der Analyse der Schwachstellen im System und des Aufzeigens von Lösungsmöglichkeiten. Dass dies mit größter Sorgfalt erfolgte, zeigt allein schon die Dauer der Kommissionsarbeit. Im Dezember 2002 wurde die Pensions Commission einberufen und am 4. April 2006 legte sie ihren abschließenden Bericht vor. Das Konzept war aus einem Guss und umfasste sowohl Veränderungen bei den staatlichen Leistungen als auch bei den Betriebsrenten. Es war ein Anliegen der Kommission eine einvernehmliche Lösung zu finden, die von allen Beteiligten mitgetragen wird. Sogar die Bevölkerung wurde integriert, was von dieser sehr positiv bewertet wurde. Aufgrund dieser umfangreichen vorparlamentarischen Arbeiten verlief der Gesetzgebungsprozess relativ reibungslos. Von der Opposition wurde weniger inhaltliche Kritik geübt als vielmehr das späte Inkrafttreten der Gesetzesänderungen bemängelt.

Inhaltlich wurden die Reformen von Seiten der Wissenschaft stark kritisiert. Es wurde argumentiert, dass sie nicht dazu beitrugen, die Situation der jetzigen Rentner zu verbessern und die Altersarmut zu beseitigen⁹⁰⁶. Auch die Vereinfachung des Systems konnte durch die getroffenen Maßnahmen nicht erreicht werden. Eine Zusammenlegung

⁹⁰⁵ Bridgen, Paul, 2010: Towards a social democratic pension system? Assessing the significance of the 2007 and 2008 Pension Acts. A paper submitted to the Social Policy Association conference, July 2010. University of Lincoln. S. 19, 20

⁹⁰⁶ Pemberton, Hugh, Thane, Pat, Whiteside, Noel, 2006: Introduction. S. 1-23 in: H. Pemberton/P. Thane/N. Whiteside (Hrsg.), Britain's Pensions Crisis: History and Policy, New York: Oxford University Press. S. 13, 14

der State Second Pension mit der Basic State Pension wurde nicht vorgenommen. Paul Bridgen sieht dies anders. Für ihn ist durch die Reformen ein starker Wandel im britischen Rentensystem erfolgt. Es steckt seiner Meinung nach ein großes Potential in den vorgenommenen Änderungen. Die Rolle des Staates ist sowohl als Anbieter als auch als Regulator in bedeutender Weise gestiegen. Beispielsweise findet er die Rückkehr der Anpassung der Basic State Pension entsprechend der Lohnsteigerung bemerkenswert im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, in denen man zur Preisindexierung zurückkehrte. Durch die Reformen wird das Bruttosozialprodukt um einen Prozentpunkt steigen. Auch das ist im Vergleich zu anderen Ländern, in denen versucht wird die staatlichen Ausgaben zu kürzen eine Kehrtwendung. Für ihn ist ein Paradigmenwechsel hin zu einem konservativen Wohlfahrtsstaat eingetreten⁹⁰⁷.

Wesentliches Ziel der Reformen war es auf lange Sicht, bis zum Jahr 2050 die einkommensabhängigen Leistungen auf 30% zu reduzieren. New Labour wurde bewusst, dass die Doppelstrategie, die aktuelle Altersarmut mit einkommensabhängigen Leistungen zu bekämpfen und gleichzeitig die staatlichen Rentenleistungen zurückzufahren nicht funktionierte. Deren Erkenntnisse aus der „Ersten Reformwelle“ war, dass eine solide gesetzliche Rente garantiert werden müsse, die über dem Sozialhilfeniveau liege, damit die Bürger zu mehr Eigeninitiative und Vorsorge bereit seien.

⁹⁰⁷ Bridgen, Paul, 2010: Towards a social democratic pension system? Assessing the significance of the 2007 and 2008 Pension Acts. A paper submitted to the Social Policy Association conference, July 2010. University of Lincoln.

9 Zwischenergebnis nach der „Zweiten Reformwelle“

In beiden Ländern hat sich an der Regierungszusammensetzung gegenüber der „Ersten Reformwelle“ nichts geändert. In Deutschland ging die SPD zusammen mit den Grünen und in Großbritannien die Labour Party in ihre zweite Amtszeit. Es waren somit weiterhin zwei sozialdemokratische Parteien an der Macht, die ihre eigenen Reformen zu überprüfen hatten bzw. weitere Maßnahmen erforderlich würden, wenn sich die erhofften Erfolge nicht einstellten. Neu am Regierungshandeln war, dass in beiden Ländern Kommissionen zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen eingesetzt wurden. In Deutschland war es die „Rürup-Kommission“, die aus 26 Mitgliedern bestand und in Großbritannien wurde die Pensions Commission einberufen, die sich aus drei Personen zusammensetzte. Professor Rürup war, wie bereits erwähnt ein Anhänger der kapitalfinanzierten Altersvorsorge. Damit vertrat er stärker die Position von Gerhard Schröder als eine sozialdemokratische Linie. Die Ernennung der Leiter der Kommissionen war keine Zufallsauswahl, sondern erfolgte bewusst. Sicherlich, die Kommissionen betonten im Rahmen ihres Auftrags objektiv zu arbeiten. Aber die Zielrichtung wurde durch die Einstellung deren Vorsitzender geprägt. Von Gerhard Schröder wurden Kommissionen bewusst und gerne eingesetzt. Sie halfen ihm, seine Ziele auch innerparteilich besser durchsetzen zu können. Es war taktisch klug, die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen an externe Experten zu delegieren, die seine Auffassung teilten. Beim Gesetzgebungsverfahren konnte er sich auf die Expertenmeinung berufen und nahm damit den eigenen Kritikern den Wind aus den Segeln.

- Institutionalismus-Theorie

Dadurch, dass die Konzeptentwicklung auf außerhalb des parlamentarischen Verfahrens beauftragte Kommissionen verlagert wurde, verlief der Gesetzgebungsprozess relativ reibungslos ab. In Deutschland konnte der Einspruch des Bundesrats mit der Kanzlermehrheit abgewehrt werden. Somit standen institutionelle Hürden auch bei der „Zweiten Reformwelle“ den Vorhaben nicht entgegen. Auch in Großbritannien verlief das Gesetzgebungsverfahren zügig und ohne viel Widerspruch. Die Pensions Commission leistete großartige Arbeit, was von den Akteuren betont wurde.

- Akteurzentrierter Institutionalismus

Es waren mit den Regierungschefs Gerhard Schröder und Tony Blair bei der „Zweiten Reformwelle“ wieder dieselben Hauptakteure tätig. Damit trat zumindest in Deutschland keine Änderung in der Zielrichtung der Reformen ein. Veränderungen gab es bei der Organisation und Besetzung der Ministerien. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wurde aufgelöst. Die bisherige Gesundheitsministerin Ulla Schmidt bekam das Aufgabenfeld „Soziales“ mit dazu. Sie verfolgte den bisherigen Kurs weiter. Tony Blair nahm mit seiner Rentenpolitik eine Kurskorrektur vor. Er stärkte die Stellung des Staates. Um dieses Ziel zu erreichen war ein Konsens zwischen den Akteuren erforderlich, den er auch erzielte. Er ging das Problem, dass in Zukunft die Altersarmut und damit verbunden die Staatsausgaben drastisch ansteigen würden offensiv an. Es wurde eine offene Debatte geführt. Bereits in der Pensions Commission wurden alle Akteure vereint⁹⁰⁸ und mit ins Boot genommen, was dazu beitrug, dass ein breiter Konsens zustande kam.

- Institutioneller Wandel

Die Gesetzesänderungen in Deutschland sind im Wesentlichen mit Kürzungen im staatlichen System verbunden. Dadurch sollten schnelle Erfolge erzielt werden, damit eine Beitragssatzerhöhung vermieden werden konnte. Der Einteilung Peter Hall entsprechend kann bei diesen Reformen von einem Wandel zweiter Ordnung gesprochen werden. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wurde zur Zielerreichung ein neues Instrument eingeführt. In Großbritannien hingegen wurden neue Instrumente mit aufgenommen. Außerdem wurde die Zielrichtung bei den Reformen geändert. Das staatliche System wurde zum Schutz der unteren und mittleren Einkommensgruppen ausgebaut. Mit der Einführung des quasi obligatorischen Betriebsrentensystems „NEST“ kam ein neues Instrument hinzu. Es kann hierbei von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden.

Dem inkrementellen Wandel von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen folgend trifft in Deutschland mit dem Nachhaltigkeitsfaktor das Abdriften zu. Die gesetzliche Rente

⁹⁰⁸ Mit Adair Turner war quasi die Arbeitgeberseite und die der Versicherungswirtschaft vertreten, Jeanie Drake vertrat als Gewerkschafterin die Interessen der Bürger und John Hills kann als Vertreter des Staates gesehen werden.

verliert schleichend an Wert. Dabei besteht die Gefahr, dass im Laufe des Rentenbezugs ein Abrutschen in die Grundsicherung erfolgt. In Großbritannien kamen neue Instrumente zu den bereits bestehenden hinzu. Es erfolgte eine Schichtung. Das neue zusätzliche Betriebsrentensystem birgt die Gefahr in sich, dass die Arbeitgeber dazu geneigt sind ihre für die Arbeitnehmer besseren Systeme für neue Mitarbeiter nicht mehr anzubieten und somit langsam auslaufen zu lassen.

- Pfadabhängigkeit

In Deutschland wurde bei den Reformen der Pfad nicht verlassen. Es war lediglich ein „Nachjustieren“ des mit der „Riester-Reform“ eingeschlagenen Wegs erfolgt. In Großbritannien hingegen wurden neue Wege gegangen. Es wurde erkannt, dass durch die bestehenden Strukturen Altersarmut nicht vermieden werden konnte. Im Gegenteil, diese hätte sich in Zukunft weiter verbreitet. Der Staat sah sich in der Pflicht, mehr zu leisten. Er übernahm durch die Reformen mehr Verantwortung. Durch die Abschaffung des contracting out und der Anpassung der Basic State Pension an die Lohnentwicklung wurde dafür Sorge getragen, dass sich jeder Bürger eine solide Basisleistung im staatlichen System aufbauen kann. Auch die Arbeitgeber wurden stärker in die Pflicht genommen. Das bisher bestehende eiserne Prinzip der Freiheit der Arbeitgeber wurde mit der Einführung der „NEST-Leistung“ gebrochen. Es wurde erkannt, dass eine Trennung zwischen der staatlichen Fürsorge für die ärmsten Rentner in Form von Sozialhilfeleistungen außerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung und eine parallel hierzu geforderte stärkere Eigeninitiative zum Aufbau einer privaten Altersvorsorge nicht funktionieren. Ein „Sparen“ bei den Staatsausgaben wäre mit dieser Strategie auf Dauer nicht möglich gewesen. Diese Einsicht hat zum Umdenken geführt, dass man bereit war den eingeschlagenen Weg zumindest teilweise wieder zu verlassen. Die staatlichen Leistungen wurden verbessert, insbesondere auch für Frauen.

- Blame avoidance

Dadurch, dass die Ausarbeitung der Konzepte auf Kommissionen übertragen wurde hatte man quasi einen „Sündenbock“, der für die Maßnahmen verantwortlich gemacht werden konnte. Die Politik konnte sich auf die Ergebnisse des Expertengremiums berufen. Auch bei dieser Reform wurden die negativen Folgen sowohl auf die Rentner als auch auf die Beitragszahler aufgeteilt. Der Nachhaltigkeitsfaktor wirkt sich sowohl auf die jetzigen Renten als auch auf die Höhe der zukünftigen Rentenzahlungen aus. Der

aktuelle Rentenwert ist an die Rentenanpassung gekoppelt. Er steigt bei einer niedriger ausfallenden Rentenanpassung ebenfalls langsamer an und bewirkt damit, dass auch die zukünftigen Renten mit einem geringeren aktuellen Rentenwert berechnet werden. Dies ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich und erfolgt in einem schleichenden Prozess. Damit sind die negativen Folgen der Reform wieder zwischen den Generationen aufgeteilt. Der Rentenartfaktor wurde zwischenzeitlich so kompliziert und undurchsichtig, dass er für den Laien nicht mehr zu verstehen ist. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wurde ein Kürzungsmechanismus eingeführt, der jedes Jahr automatisch wirkt und nicht im Parlament neu verhandelt werden muss. Es ist mit ihm quasi ein „Kürzungsautomatismus“ geschaffen worden.

In Großbritannien treten die wesentlichen Wirkungen der Reformen erst in der Zukunft ein. Es wurden die negativen Folgen der zusätzlichen Kosten somit verlagert.

- Internationale Hypothese

In Deutschland geht man mit der weiteren Kürzung der staatlichen Leistungen konform mit dem kontinentaleuropäischen Trend. Dies hilft die Staatsschulden abzubauen. In Großbritannien hingegen bewegte man sich mit der Aufwertung der staatlichen Leistungen gegenläufig zu diesem mainstream.

Tabelle 11: Zusammenfassung der Theorieprüfung

| | Deutschland | Großbritannien |
|--|--|--|
| Institutionalismus Theorie | Einspruch konnte abge- wehrt werden | unbedeutend |
| Akteurszentrierter Instituti- onalismus | weiterhin starker Akteur mit Gerhard Schröder | weiterhin starker Akteur mit Tony Blair |
| Vetospieler | unbedeutend | unbedeutend |
| Institutioneller Wandel nach Hall | Wandel zweiter Ordnung | Wandel dritter Ordnung |
| Institutioneller Wandel nach Streeck/Thelen | Schichtung, Abdriften | Schichtung, Verlagerung |
| Pfadabhängigkeit | Reformen im Pfad | Reformen verlassen Pfad |
| Blame Avoidance | Strategie der Aufteilung | Strategie der Aufteilung |
| Internationale Hypothese | bestätigt | --- |
| Bestehende Altersarmut | unbedeutend | Rentner sind nicht mehr ärmer als der Rest der Be- völkerung |
| Armutsvermeidung | Nicht problematisiert, Spielte keine Rolle | Ziel der Reform für das Jahr 2050 |

Quelle: Eigene Darstellung

9.1.1 Prüfung der Annahmen

1. Annahme: Im Vergleich zu Großbritannien hat die Armutsvermeidung in Deutschland in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Tradition.

Die Armutsvermeidung stand bei der „Zweiten Reformwelle“ nicht zur Debatte. Ziel war es die aktuellen Probleme der Beitragsstabilisierung und Ausgabenreduzierung in den Griff zu bekommen. Es wurden die geltenden Prinzipien beibehalten. **Diese Annahme kann als bestätigt betrachtet werden.**

2. Annahme: Es sind nicht die potentiellen Wählergruppen der regierenden Parteien, die von der Altersarmut betroffen sind.

Die getroffenen Maßnahmen wirken auf alle Rentner gleichermaßen. Eine Abstufung des Nachhaltigkeitsfaktors entsprechend der Rentenhöhe wurde zwar angesprochen,

stand aber nicht zur Diskussion. **Diese Annahme ist bei der „Zweiten Reformwelle“ nicht bestätigt.**

3. Annahme: Im Unterschied zu Großbritannien ist in Deutschland die Altersarmut kein real existierendes Problem und wird deshalb nicht zum „Agenda–Setting“.

Altersarmut ist weiterhin kein akutes Problem in Deutschland. **Diese Annahme betätigt sich.**

4. Annahme: Durch das kurzfristige Denken in der Politik werden langfristig entstehende Probleme vernachlässigt.

Schnelle Wirkungen der Maßnahmen zur Behebung der finanziellen Probleme standen bei der Reform im Vordergrund. **Die Annahme bestätigt sich.**

9.1.2 Was kann Deutschland vom Reformprozess in Großbritannien lernen?

Aus dem in Großbritannien erfolgten Reformprozess kann Deutschland wesentliche Erkenntnisse sowohl bezüglich der Policy als auch der Politics gewinnen. Diese sind:

- die Erkenntnis, dass das private Sparen nur dann angeregt bzw. gefördert wird, wenn eine solide staatliche Rente gewährt wird;
- die Bekämpfung der Altersarmut mit einkommensabhängigen Leistungen außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zielführend ist;
- sachliche Diskussionen erforderlich sind, um eine Problemlösung zu erzielen ohne parteipolitisches Machtgehabe;
- langfristiges Denken in der Rentenpolitik erforderlich ist;
- die Bevölkerung in den Reformprozess mit einbezogen werden kann; dies schafft einen Konsens und Akzeptanz auf breiter Basis;
- die transparente und offene Arbeit der Pensions Commission; es konnten Stellungnahmen abgegeben und Kritik geübt werden; die Kommission befasste sich damit und begründete ihr Vorgehen;

Die Frage ist nur, ob die Reformen auch tatsächlich umgesetzt werden können. Die Befürchtung, dass die Nachfolgeregierung die Maßnahmen teilweise wieder außer Kraft setzen, wurde auch von Paul Bridgen geäußert⁹⁰⁹. Was aktuell diskutiert wird und beabsichtigt ist zu ändern, zeigt das folgende Kapitel.

⁹⁰⁹ Bridgen, Paul, 2010: Towards a social democratic pension system? Assessing the significance of the 2007 and 2008 Pension Acts. A paper submitted to the Social Policy Association conference, July 2010. University of Lincoln. S. 22, 23

10 Wirkung der Rentenreformen in Deutschland

Es gibt bereits eine Vielzahl von Berechnungen, wie sich die Rentenreformen auf die zukünftigen Rentenansprüche auswirken werden. Hier wird allerdings speziell auf die besonders vor Altersarmut betroffenen Erwerbsverläufe eingegangen und geprüft, ob für diese Versicherungsbiographien die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung ausreichend sein werden, um damit über das Grundsicherungsniveau zu gelangen. Es sind insbesondere Frauen, die von der Altersarmut betroffen sein werden. Allerdings ist zu differenzieren, denn unter der Generation der Babyboomerinnen, die am stärksten betroffen sein wird, ist eine höhere Vielfalt an Lebens- und Erwerbsverläufen vorzufinden. Dies wurde von Barbara Riedmüller und Ulrike Schmalreck bei ihrer Analyse festgestellt. Sie bildeten Cluster und fassten die Erwerbsverläufe unter sieben Kategorien zusammen. Es kamen im Vergleich zur Generation der zwischen 1947 bis 1951 geborenen Frauen zwei neue Cluster hinzu. Diese sind gut ausgebildete Frauen und Frauen mit langen Zeiten der Arbeitslosigkeit. Hier wurde lediglich von den Clustern die Rente berechnet, die am stärksten vor der Altersarmut bedroht sein werden. Die Bildungsstarken und Vollzeiterwerbstätigen Frauen sind hiervon am wenigsten betroffen. Folgende Erwerbsverläufe wurden den Berechnungen zugrunde gelegt:

10.1 Westdeutsche Babyboomerinnen

- Langzeitarbeitslose

Die „Langzeitarbeitslose“ hat sich unter den Babyboomerinnen als neues Cluster herauskristallisiert⁹¹⁰. Kennzeichnend bei ihr sind die langen Zeiten der Arbeitslosigkeit⁹¹¹. Es wurde ein Versicherungsverlauf mit zwei Jahren Schulzeit nach Vollendung des 17. Lebensjahres, drei Jahren Fachschulausbildung, daran anschließend fünf Jahren Vollzeiterwerbstätigkeit mit einem Verdienst von 1/2 Durchschnittsverdienst, der Geburt eines Kindes mit anschließender vierjähriger Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, acht Jahren Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug, vier Jahren geringfügiger Beschäftigung

⁹¹⁰ Ihr Anteil beträgt 6% der untersuchten Erwerbsverläufe.

⁹¹¹ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 48

und daran anschließend drei Jahren Vollzeitbeschäftigung mit einem Verdienst eines 1/2 Durchschnittsverdieners berechnet.

- Zwei-Phasen Frauen

Die Erwerbsverläufe der „Zwei-Phasen-Frauen“ sind gekennzeichnet durch eine Phase der Erwerbstätigkeit und einer längeren Zeit der Unterbrechung der Berufstätigkeit wegen Zeiten der Kindererziehung⁹¹². Es wurde bei der Berechnung ein Versicherungsverlauf zugrunde gelegt mit zwei Jahren Schulzeit nach Vollendung des 17. Lebensjahres, drei Jahren Fachschulausbildung, daran anschließend neun Jahre Vollzeiterwerbstätigkeit (1/2 Durchschnittsverdienst). Es werden zwei Kinder geboren und aufgrund Kindererziehung die Beschäftigung fünf Jahre lang unterbrochen. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug wird eine Teilzeitbeschäftigung mit einem Verdienst von 1/4 des Durchschnittseinkommens aufgenommen.

- Familienorientierte

Kennzeichnend für die „Familienorientierte“ ist die lange Zeit der Unterbrechung der Berufstätigkeit. 19% der Babyboomerinnen gehören diesem Cluster an⁹¹³. Der Berechnung wurde ein Erwerbsverlauf mit zwei Jahren Schulzeit, drei Jahren Fachschulausbildung, anschließender vierjähriger Vollzeiterwerbstätigkeit mit einem 1/2 Durchschnittsverdienst zu Grunde gelegt. Nach einer 14-jährigen Erwerbsunterbrechung wegen Kindererziehung (zwei Kinder) wurde eine geringfügige Beschäftigung mit einem Verdienst von 400,00 Euro aufgenommen.

- Mischerwerbstätige

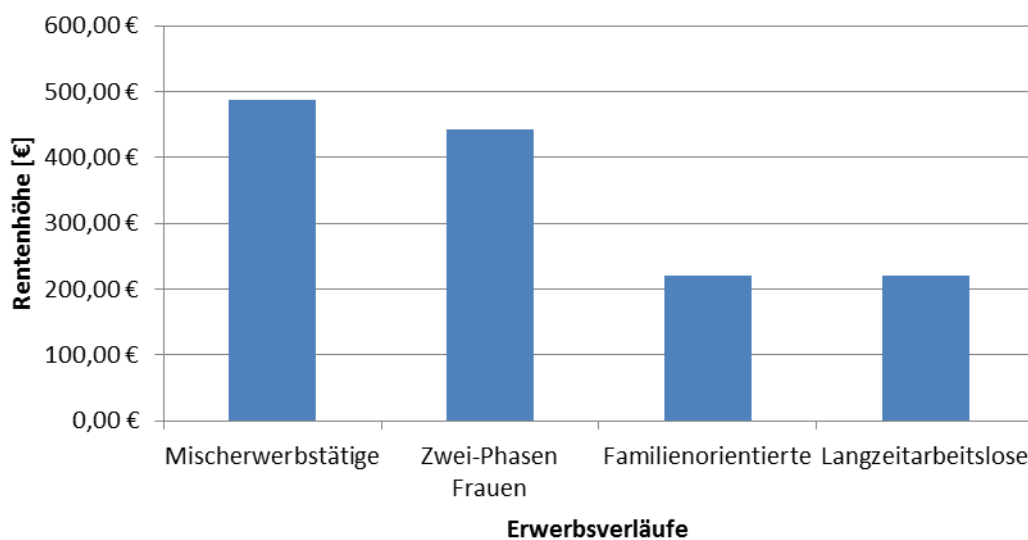
Bei der „Mischerwerbstätigen“ finden bedingt durch Arbeitsplatzwechsel häufigere Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen statt. Von der „Teilzeiterwerbstätigen“ unterscheidet sich die „Mischerwerbstätige“ dadurch, dass sie nach der Zeit

⁹¹² Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 47

⁹¹³ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 46

der Kindererziehung nicht endgültig in eine Teilzeitbeschäftigung wechselte⁹¹⁴. Auch bei ihr werden zwei Jahre Schulzeit und drei Jahre Fachschulausbildung der Berechnung zugrunde gelegt. Daran anschließend folgen fünf Jahre Vollzeitbeschäftigung. Nach der Geburt des ersten Kindes und einer Unterbrechung der Berufstätigkeit von einem Jahr wird wieder eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen. Erst nach der Geburt des zweiten Kindes und einem erneuten Jahr Mutterschaftsurlaub folgen fünf Jahre Teilzeiterwerbstätigkeit, anschließend fünf Jahre Vollzeitbeschäftigung und bedingt durch Kündigung und ½ Jahr Arbeitslosigkeit anschließend vier Jahre Teilzeiterwerbstätigkeit⁹¹⁵.

Abbildung 28: bisher erworbene gesetzliche Rentenansprüche der westdeutschen Babyboomerinnen



Quelle: Eigene Berechnungen mit RV-Win

Wie das Schaubild zeigt hat die „Mischerwerbstätige“ mit einem jetzigen Rentenanspruch von 487,19 Euro und die „Zwei-Phasen Frau“ mit 442,04 Euro bisher die höchsten Rentenansprüche unter den vor Armut gefährdeten Babyboomerinnen erworben.

⁹¹⁴ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 45

⁹¹⁵ Während der Zeiten der Vollzeiterwerbstätigkeit wurde ½ Durchschnittsverdienst der Berechnung zu Grunde gelegt und während der Zeiten der Teilzeitbeschäftigung ¼ Durchschnittsverdienst.

Der Anspruch der „Familienorientierten“ mit 220,73 Euro sowie der „Langzeitarbeitslosen“ mit 220,35 Euro ist hiervon fast nur die Hälfte.

10.2 Ostdeutsche Babyboomerinnen

Die Erwerbsverläufe der Ostdeutschen Babyboomerinnen unterscheiden sich von denen der Westdeutschen in zwei Punkten. Sie weisen längere Zeiten der Erwerbstätigkeit auf und die Unterbrechungen wegen Kindererziehung sind kürzer⁹¹⁶. Rentenberechnungen der Bildungsstarken und der Vollzeit-erwerbstätigen wurden nicht vorgenommen, da deren Rentenanspruch ausreichend sein wird um vor Altersarmut geschützt zu sein⁹¹⁷. Es wurde der bisherige Rentenanspruch der „Mischerwerbstätigen“, der „Teilzeiterwerbstätigen“ sowie der „Langzeitarbeitslosen“ berechnet.

- Mischerwerbstätige

Die „Mischerwerbstätige“ ostdeutsche Babyboomerin hat im Unterschied zur Teilzeiterwerbstätigen ihre Teilzeitjobs insbesondere nach der Geburt der Kinder ausgeübt⁹¹⁸. Es wurde ein Erwerbsverlauf mit zwei Jahren Schulzeit, drei Jahren Fachschulbesuch, anschließend vier Jahren Vollzeit-erwerbstätigkeit und einem Jahr Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug zu Grunde gelegt. Nach der Geburt des ersten Kindes wurden zwei Jahre Mutterschaftsurlaub in Anspruch genommen, bevor das zweite Kind geboren wurde. Daran anschließend wurde ein Jahr die Beschäftigung unterbrochen, bevor eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen wurde. Diese wurde fünfeinhalb Jahre ausgeübt bis in eine Vollzeittätigkeit gewechselt wurde⁹¹⁹. Aufgrund einer Kündigung wird seit dem Jahr 2008 nur noch eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt.

⁹¹⁶ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 50

⁹¹⁷ Der Anteil der Vollzeit-erwerbstätigen unter den ostdeutschen Babyboomerinnen beträgt 43%. Das Cluster der Familienorientierten ist mit 4% fast nicht existent. Die Teilzeiterwerbstätige und Mischerwerbstätige ist mit jeweils 14% vorzufinden und die Langzeitarbeitslose zu 16%.

⁹¹⁸ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 55

⁹¹⁹ Bei der Teilzeiterwerbstätigkeit wurde ein Verdienst in Höhe eines Viertels eines Durchschnittsverdienstes zu Grunde gelegt und während der Vollzeit-erwerbstätigkeit ein Verdienst in Höhe der Hälfte des Durchschnittsverdienstes.

- Teilzeiterwerbstätige

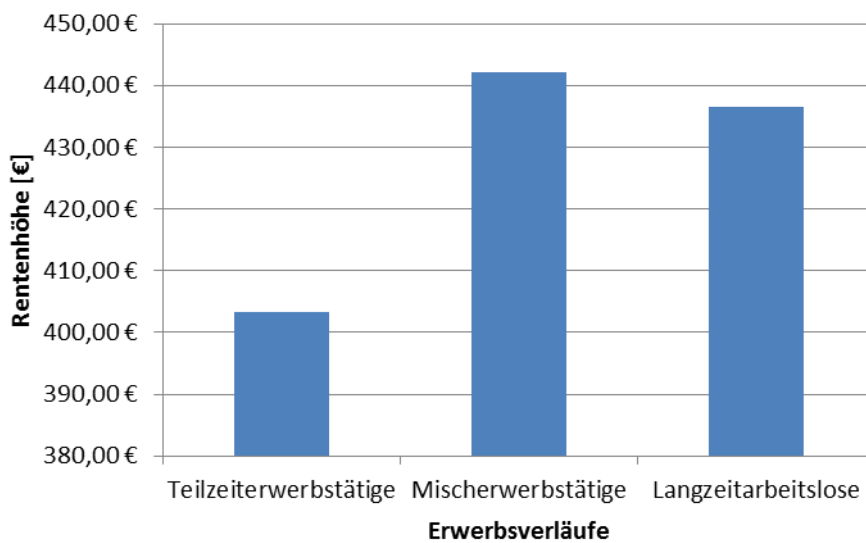
Kennzeichnend für die „Teilzeiterwerbstätige“ sind die langen Phasen der Teilzeitarbeit, die größtenteils erst mit Beginn der 1990er Jahre zurückgelegt wurden sowie die kurze Unterbrechung wegen Kindererziehung. Nach der frühen Geburt der Kinder wurde wieder voll gearbeitet⁹²⁰. Es wurde ein Erwerbsverlauf mit zwei Jahren Schulzeit, drei Jahren Fachschulausbildung und daran anschließender zweijähriger Vollzeitbeschäftigung zu Grunde gelegt. Nach der Geburt des ersten Kindes wurde nach einem halben Jahr Mutterschaftsurlaub ein Jahr in Vollzeit gearbeitet, bis das zweite Kind geboren wurde. Daran folgte nach einem halben Jahr Mutterschaftsurlaub eine 14 jährige Teilzeiterwerbstätigkeit, bis ab dem Jahr 2009 wieder eine Vollzeitbeschäftigung aufgenommen wurde.

- Langzeitarbeitslose

Die „Langzeitarbeitslose“ ist im Durchschnitt acht Jahre lang arbeitslos gemeldet. Den ostdeutschen Babyboomerinnen gehören 16% diesem Cluster an. Es wurde der Rentenberechnung ein Erwerbsverlauf mit zwei Jahren Schulzeit, drei Jahren Fachschulausbildung und anschließender vierjähriger Vollzeiterwerbstätigkeit zu Grunde gelegt. Nach der Geburt des ersten Kindes wurde ein Jahr Mutterschaftsurlaub in Anspruch genommen. Danach folgen zwei Jahre Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug. Es wurde das zweite Kind geboren mit anschließendem einjährigem Erziehungsurlaub. Danach folgten vier Jahre Arbeitslosigkeit, bevor wieder eine volle Erwerbstätigkeit aufgenommen werden konnte.

⁹²⁰ Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013). S. 54

Abbildung 29: bisher erworbene gesetzliche Rentenansprüche der ostdeutschen Babyboomerinnen



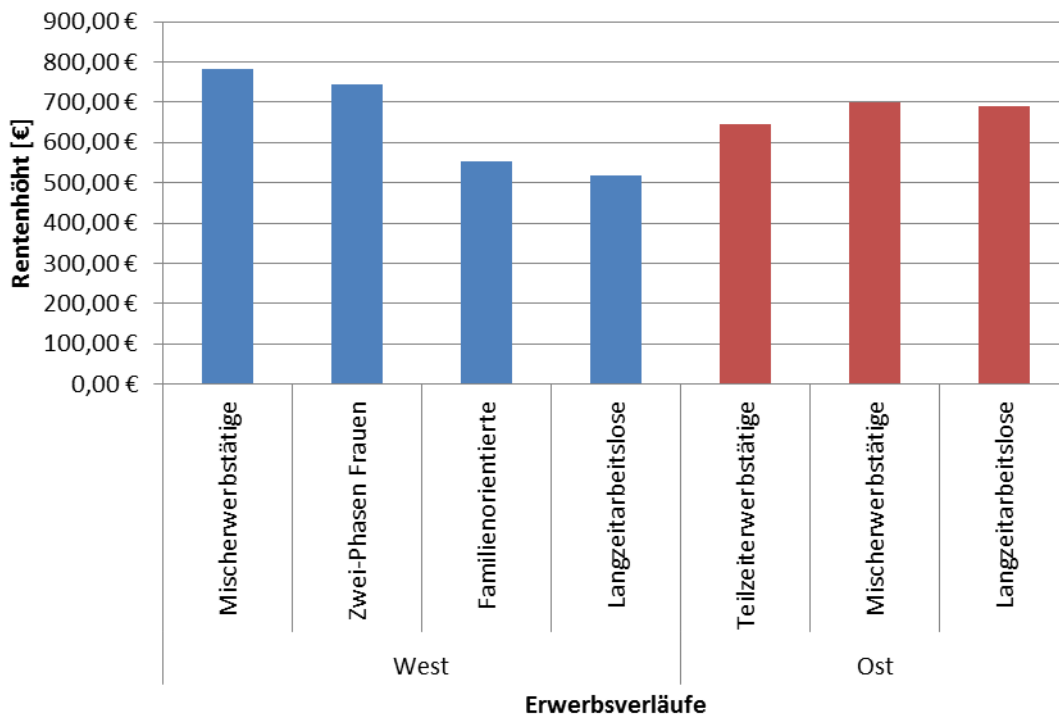
Quelle: Eigene Berechnungen mit RV-Win

Auffallend bei den Ostdeutschen Erwerbsverläufen ist, dass der bisherige Rentenanspruch der „Teilzeiterwerbstätigen“ mit 403,24 Euro am geringsten ausfällt, sogar geringer als bei der „Langzeitarbeitslosen“, die mit den bis zum 30.09.2013 gespeicherten Versicherungszeiten einen Anspruch in Höhe von 436,55 erworben hat. Dies zeigt, dass bei langen Zeiten der geringfügigen Beschäftigung der Rentenanspruch nur minimal steigt.

10.3 Hochrechnung der Rentenansprüche auf das 67.

Lebensjahr

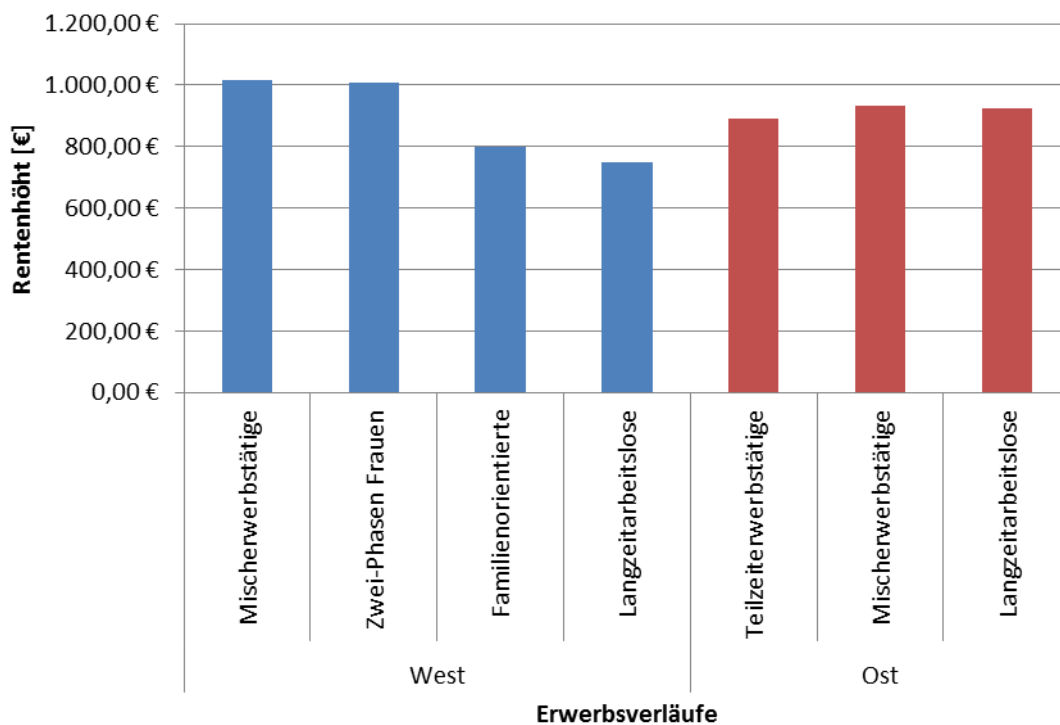
Abbildung 30: hochgerechneter gesetzlicher Rentenanspruch bis zum Renteneintritt mit 1/2 Durchschnittsverdienst



Quelle: Eigene Berechnungen mit RV-Win

Für die Hochrechnung wurde ab Oktober 2013 bis zum Beginn der Regelaltersrente (nach Vollendung des 67. Lebensjahres) davon ausgegangen, dass ohne weitere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit ein Verdienst in Höhe der Hälfte des Durchschnittsverdienstes erzielt würde. Unter dieser Annahme würde keiner der Cluster einen Rentenanspruch über 800,00 Euro erzielen. Die Babyboomerinnen mit diesen Erwerbsverläufen hätten somit sowohl Anspruch auf die von der CDU propagierte Lebensleistungsrente als auch auf die von der SPD favorisierte Solidarrente, wenn die weiteren Voraussetzungen für diese Leistungen erfüllt sind. Am niedrigsten fallen die Rentenansprüche der Familienorientierten (West) sowie der Langzeitarbeitslosen (West) aus. Wenn man bedenkt, dass sich von den Westdeutschen Babyboomerinnen 72% in diesen vier Clustern befinden, dann ist zu erwarten, dass Babyboomerinnen die im Niedriglohnsektor beschäftigt sind von der Altersarmut betroffen sein werden, wenn sie nicht noch vom Einkommen ihres Partners profitieren.

Abbildung 31: hochgerechneter gesetzlicher Rentenanspruch bis zum Renteneintritt mit einem Durchschnittsverdienst



Quelle: Eigene Berechnungen mit RV-Win

Bei einer zweiten Hochrechnung wurde davon ausgegangen, dass ab Oktober 2013 bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres ohne Unterbrechung ein Verdienst in Höhe des Durchschnittsverdienst erzielt wurde. Diese Annahme ist sehr unrealistisch, aber sie zeigt, dass damit die „Mischerwerbstätige“ und die „Familienorientierte“ in Westdeutschland sowie alle ostdeutschen Babyboomerinnen über das derzeitige Existenzminimum von 677,00 Euro und die 850,00 Euro der Lebensleistungs- oder Solidarrente gelangen würden. Die „Langzeitarbeitslose“ würde es nicht mehr schaffen die fehlenden Lücken auszugleichen. Sie fällt in die Altersarmut. Eine lange Zeit der Erwerbstätigkeit mit einem guten Verdienst sind in der gesetzlichen Rentenversicherung weiterhin für einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung von Bedeutung. Sobald längere Zeiten der Erwerbsunterbrechung, ein geringer Verdienst oder längere Zeiten der Arbeitslosigkeit vorliegen wird es schwierig sich einen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus aufzubauen. Deshalb ist auch bei der Arbeitsmarktpolitik an die Rentenpolitik zu denken.

11 Aktuelle Rentendiskussion

11.1 Aktuelle Rentendiskussion in Großbritannien

Mit den Unterhauswahlen im Mai 2010 ging für New Labour eine 13-jährige Regierungszeit zu Ende. Gordon Brown, der damalige Premierminister und Labour Spitzenkandidat schaffte es nicht, die Wahlen zu gewinnen. Auch die Konservativen unter der Führung von David Cameron verfehlten mit 36,1% der Stimmen die absolute Mehrheit. Sie waren gezwungen mit den Liberaldemokraten eine Koalitionsregierung einzugehen. Diese Situation hatten die Briten seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Das Westminster Modell hatte seither immer für klare Machtverhältnisse gesorgt. Man war gespannt darauf, wie es funktionieren würde. Bis jetzt hat die Koalitionsregierung ganz gut funktioniert⁹²¹.

Bereits im Wahlkampf propagierten die Konservativen, dass sie die neu eingeführte und verpflichtende „NEST“-Betriebsrente wieder rückgängig machen würden. Dies ist nicht erfolgt. Aber wie von Paul Bridgen angedeutet, war es schon länger Absicht der Tories die State Second Pension abzuschaffen⁹²².

In der Koalitionsvereinbarung wurde betont, dass für die Rentner ein Leben in Würde garantiert werden solle. Die Basic State Pension ist ab April 2011 entweder entsprechend der Löhne oder der Preise zu erhöhen, je nachdem welcher Wert höher ist. Liegen beide Werte unter 2,5%, so hat die Anpassung mindestens in Höhe von 2,5% zu erfolgen⁹²³. Der Renteneintritt soll flexibler gestaltet werden und das Renteneintrittsalter entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung angehoben werden. Die Regeln des staatlichen Rentensystems sollen vereinfacht werden, um das betriebliche Sparen neu zu bele-

⁹²¹ Leithäuser, Johannes, 2010: Cameron & Clegg, Koalition in Großbritannien. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.05.2010, <http://www.faz.net/aktuell/politik/koalition-in-grossbritannien-cameron-clegg-1979176.html> (Zugriff am 8.8.2013)

⁹²² Bridgen, Paul, 2010: Towards a social democratic pension system? Assessing the significance of the 2007 and 2008 Pension Acts. A paper submitted to the Social Policy Association conference, July 2010. University of Lincoln. S. 22

⁹²³ HM Treasury, 2010: Budget 2010, HC 61, London: HM Treasury http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_188581.pdf (Zugriff am 9.8.2013) S. 34

ben. Es soll mit der Industrie zusammengearbeitet werden, um sicherzustellen, dass das neue Betriebsrentensystem zu einem Erfolgserlebnis wird⁹²⁴.

Als große Herausforderung der neuen Regierung gilt es, die Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen und die Wirtschaft wieder zu beleben, die durch die Euro-Krise in eine Rezession fiel. Trotz der umfassenden Rechtsänderungen, die von der Vorgängerregierung unter anderem mit dem Pensions Act 2007 verabschiedet worden waren, sieht die Koalitionsregierung weiteren Handlungsbedarf, da die Neuerungen ihre volle Wirkung erst nach langen Übergangszeiten entfalten. Als wesentliche Probleme des derzeitigen Systems, die durch die bisherigen Reformen nicht behoben wurden, werden die folgenden drei Punkte genannt:

1. Einkommensabhängige Leistungen behindern das private Sparen

Dass einkommensabhängige Leistungen als letztes Auffangbecken für die Ärmsten erforderlich sind steht außer Frage. Das soll auch weiterhin so bleiben. Aber im derzeitigen Rentensystem von Großbritannien sind mit 45% Rentnern, die Anspruch auf den Pension Credit haben, fast die Hälfte der Rentner auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen. Dies ist den Sparern bewusst und entmutigt sie zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Diese Vorsorgeleistungen könnten ihnen eventuell später angerechnet werden und sie wären finanziell nicht besser gestellt als wenn sie nicht gespart hätten. Diese negative Anreizwirkung ist es, die zu beseitigen ist. Mit dem Pensions Act 2007 ging man dieses Problem an. Bis zum Jahr 2050 sollten durch die bessere Absicherung mit der State Second Pension und der Aufwertung der Basic State Pension die einkommensabhängigen Leistungen auf ein Drittel reduziert werden. Das dauert der Koalitionsregierung zu lange. In Anbetracht der Herausforderungen, denen die jetzige Generation gegenübersteht, muss die Wirkung früher eintreten und ihr mehr Sicherheit gegeben werden, so dass sich ihre Altersvorsorge lohnt. Hinzu kommt außerdem, dass eine gleichbleibend hohe Zahl von Berechtigten ihre Ansprüche auf den Pension Credit nicht geltend macht^{925, 926}.

⁹²⁴HM Government, 2010: The Coalition: our programme for government. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf. (Zugriff am 8.8.2013) S. 26

⁹²⁵ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 21

2. Komplexität und Unsicherheit im System

Durch die Gesetzesänderungen der vergangenen Jahrzehnte wurde das britische Rentensystem immer komplizierter. Von der Pensions Commission wurde es sogar als das komplizierteste der Welt bezeichnet⁹²⁷. Auch der Pensions Commission war es deshalb ein Anliegen, das System zu vereinfachen. Mit den bisherigen Rentenreformen, insbesondere mit dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 ist dies jedoch nur zum Teil gelungen. Hieran muss nach Meinung der liberal-konservativen Regierung weiter gearbeitet werden. Für die Bürger müsse aus zweierlei Gründen klar ersichtlich sein wie hoch ihr staatlicher Rentenanspruch ist. Zum einen hängt hiervon die generelle Entscheidung ab, ob jemand bereit ist zu sparen oder nicht und zum anderen die Entscheidung, in welcher Höhe eine zusätzliche private Altersvorsorge betrieben werden soll⁹²⁸.

3. Mehr Fairness im gesetzlichen Rentensystem für Frauen und Geringverdiener

Die staatlichen Rentenansprüche von Frauen sind im Durchschnitt um ungefähr 40 Pfund geringer als die der Männer. Sie beziehen auch häufiger einkommensabhängige Leistungen. Annähernd zwei Drittel der Bezieher des Pension Credit sind Frauen. Die Gründe hierfür sind, dass Frauen zum einen weniger verdienen als Männer und zum anderen durch Kindererziehungs- und Pflegezeiten häufiger Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiografie haben. Mit dem Pensions Act 2007 hat man versucht hiergegen Abhilfe zu schaffen, indem die Zeiten der Kindererziehung und Pflege stärker berücksichtigt wurden und die erforderlichen Beitragsjahre für den vollen Anspruch auf die Basic State Pension auf 30 Jahre reduziert wurde. Bis diese Maßnahmen jedoch ihre volle Wirkung entfalten und die Rentenhöhe der Frauen derer der Männer angeglichen sein wird, wird es bis zum Jahr 2050 dauern. Dies hat zur Folge, dass die nächsten Rentnergenerationen weiterhin auf einkommensabhängige Leistungen angewiesen sein werden und die Unsicherheit für private Vorsorgeentscheidungen weiterhin bestehen bleibt⁹²⁹. Hiergegen muss Abhilfe geschaffen werden.

⁹²⁶ Im Jahr 2008/2009 waren es zwischen ca. 1.6 Billionen Pfund und 2.9 Billionen Pfund an Pension Credit – Zahlungen die nicht beansprucht wurden.

⁹²⁷ Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office. S. 66

⁹²⁸ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 18

⁹²⁹ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053. London: Department for Work and Pensions. S. 23

Mit dem Green Paper - A state pension for the 21st century - das von der Regierung im April 2011 vorgelegt und zur Diskussion gestellt wurde, werden Vorschläge gemacht, wie die genannten Probleme im staatlichen Rentensystem behoben werden können. Es wird betont, dass ein wesentliches Ziel der Reformen die Vereinfachung des staatlichen Rentensystems sei. Der gesetzliche Rentenanspruch solle einfacher und gerechter gestaltet werden, damit er eine solide Basis für die eigene private Altersvorsorge biete, auf die man sich verlassen könne. Außerdem sollen die bisher im System am meisten Benachteiligten - Frauen, Geringverdiener und Selbständige - besser geschützt werden. Dies wurde von Steve Webb, dem zuständigen Minister für Rentenangelegenheiten, im Vorwort des Green Paper zum Ausdruck gebracht:

„It is right that people are asked to take responsibility for their retirement by saving while they are working. But to do this we need a simple and fair state pension which acts as a foundation for building up retirement income and rewards people for taking responsibility.“⁹³⁰

Zur Behebung dieser Schwächen im gesetzlichen Rentensystem werden zwei Reformoptionen vorgeschlagen:

1. Eine schnellere Einführung der „Flatrate–Leistung“

Eine Möglichkeit wäre es, die bereits in die Wege geleiteten Reformen zu beschleunigen, indem ihr Inkrafttreten vorverlegt werde. Die State Second Pension sollte bereits zehn Jahre früher, im Jahr 2020 in eine Pauschalleistung umgewandelt werden und nicht erst im Jahr 2030. Diese „Flatrate–Rente“ könnte dann beispielsweise 140 Pfund in der Woche betragen, wenn die Voraussetzung von dreißig Jahren mit qualifizierten Beitragsjahren erfüllt wäre. Dies hätte den Vorteil, dass die Angleichung der Regelungen der Basic State Pension mit der State Second Pension schneller durchgeführt werden könnten, damit für alle Arbeitnehmer die gleichen Leistungen gewährleistet werden könnten, und auch die Rentenanpassung in gleicher Höhe erfolgen könnte. Der Ausstieg aus der State Second Pension sollte bei Betriebsrentensystemen mit garantierter Leistungsgewährung bestehen bleiben⁹³¹.

⁹³⁰ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 19 - 21

⁹³¹ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 9, 10

2. Reduzierung der gesetzlichen Rente auf eine Säule

Die zweite Option wäre als radikalere Variante das Zusammenlegen der Basic State Pension mit der State Second Pension zu einer „Flatrate-Rente“. Die zukünftigen Rentner würden dann, wenn sie 30 Jahre mit Beiträgen erfüllt hätten, eine Rente von derzeit 140 Pfund wöchentlich erhalten. Ein Rentenanspruch bestünde erst, wenn mindestens sieben Beitragsjahre vorhanden seien. Dieser Rentenanspruch läge über dem Grundversicherungsniveau des Pension Credit⁹³². Bei dieser Variante wäre ein Ausstieg aus dem staatlichen Rentensystem nicht mehr möglich.

Beide Optionen sind so ausgelegt, dass durch sie keine zusätzlichen Kosten entstehen würden und auch den bereits für die kommenden Jahre voraberechneten Kostenanstieg nicht übersteigen würden. Die zweite Variante würde auch damit finanziert, dass durch sie sowohl der Anspruch auf die State Second Pension erlöschen würde, als auch die einkommensabhängige Leistung des Savings Credit wegfallen würde. Die Kosten in Grenzen zu halten ist ein oberstes Gebot bei der Reform⁹³³.

3. Anhebung des Renteneintrittsalters

Die Anhebung des Renteneintrittsalters ist bzw. wird immer wieder erforderlich sein, um das System auf Dauer leistungsfähig und stabil zu halten. Es wird vorgeschlagen, die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 66 Jahre auf den April 2020 vorzuziehen und nicht erst im Jahr 2026 einzuführen. Außerdem wird nach einem Mechanismus gesucht, der das Renteneintrittsalter automatisch entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung anpasst⁹³⁴.

Diese Reformoptionen wurden der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung wurde Gelegenheit gegeben, darauf zu antworten und die eigene Meinung mitzuteilen. Es waren hierzu zwölf Wochen Zeit bis zum 24. Juni 2011. Außerdem wurde eine Internetseite eingerichtet, auf der Unterstützung zum Antworten angeboten wurde. Es konnte bei Unklarheiten auch telefonisch nachgefragt werden. Wäh-

⁹³² Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 10

⁹³³ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 10

⁹³⁴ Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions. S. 41, 42, 45

rend der Anhörungszeit wurden außerdem vier Gesprächsrunden mit dem Minister und mit Vertretern von Interessengruppen durchgeführt. Treffen mit Arbeitgebervertretern, privaten Rentenversicherungsunternehmen, Konsumentengruppen und Vertretern von Freiwilligenorganisationen fanden zusätzlich dazu statt⁹³⁵.

Die Vereinfachung des staatlichen Rentensystems mit nur noch einer einheitlichen Leistung fand großen Zuspruch. Die Rentenexpertin Dr. Ros Altmann meinte hierzu:

„A single tier pension would definitely help personal responsibility for future retirees, because it would help people realise what the state will pay, so they can plan to provide more for themselves if they want it.“⁹³⁶

- Arbeitgeber

Auch seitens der Arbeitgeber wird in der Vereinfachung und Klarheit des staatlichen Rentensystems eine wichtige Voraussetzung gesehen, um die Bürger zu befähigen privat vorzusorgen. Das gibt den Vorsorgenden Sicherheit⁹³⁷. Hierzu die Meinung des CBI:

„Moving to a single-tier state pension regime would simplify the system in the long term and provide certainty for individuals about how much pension they will be receiving. We believe that this simpler state pension combined with automatic enrolment would help raise awareness among individuals that it pays to save.“⁹³⁸

Wenn die staatliche Rente bestehend aus einer Säule eingeführt würde hätte dies zur Folge, dass gleichzeitig das sogenannte „contracting out“ abgeschafft würde, das bisher noch möglich war, wenn der Arbeitnehmer einem Betriebsrentensystem beitrat, das im Alter eine Rentenzahlung garantierte. Vom Arbeitgeber waren in diesem Fall niedrigere Beiträge zur National Insurance zu bezahlen. Dies würde mit der Gesetzesänderung

⁹³⁵ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 5

⁹³⁶ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 22

⁹³⁷ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 22

⁹³⁸ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 24

wegfallen. Von der CBI wird betont, dass sie der Einführung der staatlichen Rente aus einer Säule nur dann zustimmen würden, wenn für die Arbeitgeber ein Ausgleich für die zusätzlichen Kosten geschaffen werde, die ihnen durch den höheren Beitrag zur National Insurance entstehen.

- Versicherungswirtschaft

Die Versicherungswirtschaft sieht in der Vereinfachung der staatlichen Rentenstruktur eine wichtige Voraussetzung dafür, die Bürger zu befähigen privat vorzusorgen⁹³⁹. Die Versicherungsgemeinschaft der Betriebsrenten (NAPF) ist der Meinung, dass eine staatliche Rente aus einer Säule besser zu dem neu eingeführten verpflichtenden Betriebsrentensystem des sogenannten „NEST“ passe. Als Grund hierfür wird ebenfalls die Einfachheit und Klarheit genannt, die dazu beitrage, dass die Arbeitnehmer besser planen könnten, was sie selbst zusätzlich an Altersvorsorge leisten müssten⁹⁴⁰. Vom NAPF wird vorgeschlagen, den Arbeitgebern eine außerordentliche Erlaubnis zu erteilen, ihre Satzungen bezüglich ihrer Betriebsrentensysteme zu ändern. Damit sollte ihnen die Möglichkeit gegeben werden, die zusätzlichen Kosten umzuverteilen, die durch den Wegfall der verminderten Beitragszahlung zur National Insurance entstehen⁹⁴¹.

- Gewerkschaft

Von Seiten der Gewerkschaft werden weitere Reformen im Rentensystem mit den Zielsetzungen der Fairness, Einfachheit, persönlichen Verantwortung und Nachhaltigkeit prinzipiell befürwortet. Von der TUC wird kritisiert, dass die Zielerreichung durch die vorgeschlagenen Maßnahmen zu unpräzise bestimmt sei. Auch werde nicht detailliert dargelegt, inwieweit sich das Einkommen der Rentner durch die Reformen verbessere,

⁹³⁹ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 22

⁹⁴⁰ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 26

⁹⁴¹ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 36

wer die Gewinner und wer die Verlierer der Reformen sein werden⁹⁴². Die Unite Union plädiert dafür, ein einkommensabhängiges Element im staatlichen Rentensystem hauptsächlich für diejenigen beizubehalten, die keinen Zugang zu einer Betriebsrente mit Leistungsgarantie haben. Unite union meinte hierzu:

“Unite opposed the move to evolve S2P to a flat-rate pension, as we felt that the principle which underpinned SERPS of allowing those with no access to an employer DB pension to accrue a limited state earnings-related (DB) benefit should be maintained.

„943

- Sozialverbände

Die Verschmelzung der staatlichen Leistungen in einer Säule wird für die ärmsten Rentner als vorteilhaft dafür angesehen, die Armut zu bekämpfen und die Abhängigkeit von einkommensabhängigen Leistungen zu reduzieren. Besorgnis äußerte Age UK in Bezug auf die Umstellungsphase. Diese werde unter dem Aspekt der Klarheit und Einfachheit sicherlich problematisch werden. Es werde einige Zeit in Anspruch nehmen bis das neue System klar und übersichtlich sein wird. Um Verwirrungen zu vermeiden wird es als wichtig angesehen, dass während der Umstellungsphase eine klare Kommunikation stattfindet⁹⁴⁴. Die Organisation Carers UK befürwortet, dass auch Pflegezeiten im System mit berücksichtigt werden und somit Pflegende zusammen mit ihren weiteren Beschäftigungszeiten die Versicherungsjahre höchstwahrscheinlich zusammenbekommen werden. Sie denken aber auch an andere Gruppen wie beispielsweise Migranten, für die es schwierig sein werde 30 Versicherungsjahre zu erwerben. Sie würden keine oder nur sehr geringe Renten bekommen⁹⁴⁵. Vom Committee for Social Development wird der Zusammenhang zwischen dem Anspruch auf einkommensabhängige Leistun-

⁹⁴² Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 15

⁹⁴³ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 19

⁹⁴⁴ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 22

⁹⁴⁵ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 23

gen und dem damit verbundenen negativen Anreiz zum privaten Sparen bestritten, wie er von der Regierung aufgestellt werde. Sie betonen, dass es Personen mit niedrigem Einkommen bereits aufgrund ihrer finanziellen Lage nicht möglich sei private Altersvorsorge zu betreiben. Auch erwerbsgeminderten oder kranken Bürgern sei es schwer bzw. nicht möglich, die erforderliche Anzahl an Beitragsjahren zu erwerben⁹⁴⁶.

- Bürger

Von Seiten der an der Anhörung beteiligten Bürger wird die einheitliche staatliche Rente als Vereinfachung und als gute Planungsgrundlage für das Alter gesehen. Außerdem trägt diese Zusammenlegung der Ansprüche auch zu einer Verwaltungsvereinfachung bei, wodurch der Staat Kosten sparen kann⁹⁴⁷. Um ein Durcheinander durch die Umstellungsphase zu vermeiden wird eine Stichtagsregelung vorgeschlagen⁹⁴⁸. Insgesamt erhielt die Regierung auf das Green Paper - A state pension for the 21st century - vom April 2011 1.600 schriftliche Antworten von Bürgern und 102 Antworten von Organisationen. Das Konzept der Verschmelzung der staatlichen Rentenleistungen zu einer „Flatrate-Rente“ fand großen Zuspruch. Zwei Drittel der Antwortenden befürworteten diese Reformoption⁹⁴⁹. Im Januar 2013 wurde nunmehr das White Paper - The single-tier pension: a simple foundation for saving - vorgestellt, in dem die ausgearbeiteten Reformvorhaben der Regierung dargestellt sind.

Wie von der Mehrheit der Befragten befürwortet, entschied sich die Koalitionsregierung für die Verschmelzung der Basic State Pension mit der State Second Pension zu einer einzigen pauschalen Rentenleistung. Diese soll über dem Niveau der Grundsicherung liegen. Damit will man das Ziel der Einfachheit und Klarheit des staatlichen Systems

⁹⁴⁶ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 24

⁹⁴⁷ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 24

⁹⁴⁸ Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013) S. 36

⁹⁴⁹ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

erreichen, das dazu beitragen soll, dass die Bürger Planungssicherheit für ihre private Altersvorsorge erhalten. Der volle Anspruch auf diese Leistung besteht, wenn 35 Jahre mit qualifizierenden Versicherungsjahren vorhanden sind. Werden diese nicht erreicht, so besteht Anspruch auf eine anteilige Rentenhöhe. Eine Zahlung erfolgt erst, wenn mindestens zwischen sieben und zehn Jahren an Beiträge gezahlt wurden. Diese neue Rentenleistung soll frühestens zum April 2017 eingeführt werden⁹⁵⁰. Die Anpassung dieser Rente soll entsprechend der Regelung zur Anpassung der Basic State Pension nach dem Günstigkeitsprinzip⁹⁵¹ erfolgen⁹⁵². Es kann auch nur der Versicherte selbst einen Anspruch auf Leistungen erwerben. Es muss sich jeder seinen eigenen Rentenanspruch erarbeiten. Abgeleitete Ansprüche für Ehepartner wird es nicht mehr geben⁹⁵³.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 5

⁹⁵⁰ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 8, 9

⁹⁵¹ Die Rentenanpassung der Basic State Pension erfolgt seit April 2011 entweder entsprechend der Lohnsteigerung oder der Preissteigerung je nachdem was höher ist oder aber mindestens um 2,5% wenn beide Steigerungsraten unter diesem Wert liegen.

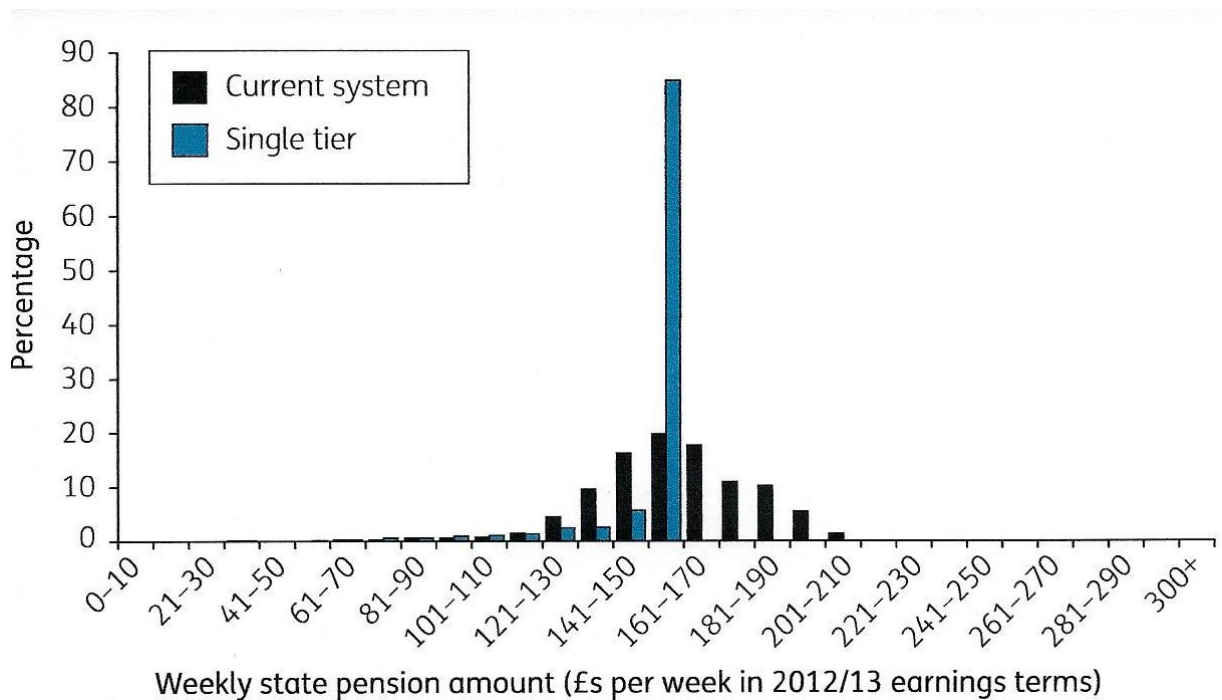
⁹⁵² Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 8

⁹⁵³ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 9

Abbildung 32: Hochgerechneter Netto-Rentenanspruch für Versicherte, die im Jahr 2040 das Renteneintrittsalter erreichen unter dem noch geltenden staatlichen System und der neuen einheitlichen Rentenleistung



Quelle: Department for Work and Pensions, January 2013, Cm 8528 S. 9

Wie obige Abbildung zeigt, werden auf die „neue“ staatliche Rente im Jahr 2040 über 80% der Bürger einen Anspruch besitzen, der ca. 161 bis 170 Pfund wöchentlicher Leistung umfasst. Damit ist fast jeder, auch die Selbständigen, im System versichert und erwirbt sich den staatlichen Rentenanspruch. Dieser soll helfen, dass einkommensabhängige Leistungen vermieden werden können. Es wurde vorausgerechnet, dass diese um die Hälfte zurückgehen werden. Bis im Jahr 2060 sollen sie sogar unter 10% an Anspruchsberechtigten fallen, was einen enormen Rückgang bedeuten würde. Auch die „Geschlechter – Ungleichheit“ soll durch die pauschalierte Rente überwunden werden⁹⁵⁴.

Mit der Einführung dieser einheitlichen staatlichen Rente geht die Abschaffung der State Second Pension und des sogenannten „contracting out“ beim Vorhandensein einer Betriebsrente mit Leistungsgarantie einher. Der Regierung ist bewusst, dass dies kein

⁹⁵⁴ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 9

einfaches Vorhaben ist, denn es soll vermieden werden, dass die Arbeitgeber dadurch geneigt sind, ihre Betriebsrentensysteme umzustellen oder gar ganz aufzugeben. Auch wird die Übergangszeit nicht einfach zu verwalten sein⁹⁵⁵. Bereits bei der Anhörung wurde von den Arbeitgebern Besorgnis darüber geäußert, dass sie finanziell nicht in der Lage seien, für die zusätzlichen Beiträge zur National Insurance aufzukommen. Der zusätzliche Beitrag beläuft sich auf ca. 3,4% des Bruttolohnes eines Arbeitnehmers. Die Regierung kam dieser Forderung nicht nach. Sie machte den Arbeitgebern den Vorschlag, die zusätzlichen Kosten auf die Arbeitnehmer zu übertragen oder diese an den späteren Rentenzahlungen einzubehalten. Um allerdings die Aufrechterhaltung der Systeme nicht zu gefährden räumte die Regierung den Arbeitgebern gegenüber ein, dass diese berechtigt sein werden, die Vertragsbedingungen in eingeschränktem Rahmen unter Rücksprache mit den Treuhändern zu ändern und der neuen Situation anzupassen⁹⁵⁶.

Im White Paper wird intensiv auf die zu beschließenden Übergangsregelungen eingegangen, die erforderlich sind, um die nicht einfache Verschmelzung der Basic State Pension mit der State Second Pension zu einer einzigen staatlichen Leistung zu verwalten. Nach Berechnungen der Regierung soll die Reform nicht mehr kosten als das bestehende System. Im Gegenteil, Hochrechnungen entsprechend würden die Rentenausgaben ohne Reformen im Jahr 2060/61 8,5% des Bruttosozialprodukts betragen und mit den Reformen 8,1% des Bruttosozialprodukts⁹⁵⁷.

⁹⁵⁵ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 10

⁹⁵⁶ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 10

⁹⁵⁷ Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8. 8. 2013). S. 12

11.1.1 Zusammenfassung

Unter dem Deckmantel der Vereinfachung des staatlichen Systems wird es nunmehr möglich, die SSP mit der Basic State Pension zu verschmelzen. Bereits Margaret Thatcher wollte die von den Liberalen eingeführte damalige einkommensabhängige SERPS-Rente abschaffen, was ihr allerdings aufgrund zu starken Widerstandes auch von Seiten der Gewerkschaften nicht gelungen war⁹⁵⁸. Nunmehr scheint es kein Problem mehr zu sein, das Gesetzesvorhaben zu verabschieden. Vielleicht hat der kontinuierliche inkrementelle Wandel in der Rentenpolitik der durch die Pension Commission und den Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 in die Wege geleitet wurde dazu beigetragen, dass die Konservativen ihr Ziel doch noch erreichen werden. Es wird betont, dass damit das private Sparen gefördert und die Abhängigkeit der Rentner von einkommensabhängigen Leistungen reduziert werden soll. Es kommt nochmals klar zum Ausdruck, dass die hohe Abhängigkeit der Rentner von einkommensabhängigen Leistungen die Vorsorgebereitschaft stark vermindert.

⁹⁵⁸ Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press. S. 58-64

11.2 Aktuelle Rentendiskussion in Deutschland

Von der jetzigen Bundesministerin für Arbeit und Soziales Ursula von der Leyen wurde das Thema Altersarmut auf die Agenda gesetzt. Während der großen Koalition von CDU/CSU und SPD in der Zeit von November 2005 bis zum Oktober 2009 als zuerst Franz Müntefering und anschließend Olaf Scholz Minister für Arbeit und Soziales waren, tat sich in der Rentenpolitik wenig⁹⁵⁹. Von ihnen wurde das Thema Altersarmut nicht problematisiert, obwohl die große Koalition eine gute Gelegenheit gewesen wäre, Lösungen im Konsens zu finden. Im Oktober 2009 ging Angela Merkel in ihre zweite Amtszeit zusammen mit der FDP als neuer Koalitionspartner. Bis zum 30.11.2009 war Franz Josef Jung Bundesminister für Arbeit und Soziales und seit dem 30.11.2009 ist es Ursula von der Leyen. Diese zweite Amtszeit ist geprägt von der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise. Sie zwingt die Staaten Europas ihre Haushalte in Ordnung zu bringen und die Staatsausgaben zu begrenzen. In Deutschland wurde hierzu mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 ein Konsolidierungspaket in Höhe von ca. 80 Mrd. Euro verabschiedet⁹⁶⁰. Im Rahmen dieses Gesetzes wurde beschlossen, dass für Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II vom Staat keine Beitragszahlung mehr für diese Zeiten erfolge. Sie werden nicht mehr als Beitragszeiten in der Rentenberechnung bewertet, sondern nur noch als Anrechnungszeiten berücksichtigt. Begründet wurde diese Änderung damit, dass es systemgerecht sei. Die Beitragszahlung käme einer Fürsorgeleistung gleich und diese müsse nicht pauschal im Voraus geleistet werden⁹⁶¹. Damit wurde unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung die Sparpolitik in der gesetzlichen Rentenversicherung fortgesetzt.

⁹⁵⁹ Mit dem Gesetz über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006 vom 15.06.2006 (BGBl. I S. 1304) wurde beschlossen, dass es im Rahmen der jährlichen Rentenanpassung zu keiner Rentenminderung kommt. Durch die Einführung der Dämpfungsfaktoren mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz war dies bei einer ungünstigen Lohnentwicklung nicht auszuschließen. Im Jahr 2006 sollte es keine Rentenkürzungen geben, das wurde von der Bundesregierung versprochen. Zur Konsolidierung des Bundeshaushalts wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz vom 29.06.2006 (BGBl. I S. 1402) unter anderem beschlossen, dass die steuerfreien Zuschläge für Sonntags, Feiertags und Nacharbeit nicht mehr beitragsfrei sind, wenn mehr als 25,00 Euro Arbeitsentgelt pro Stunde verdient werden. Der Pauschalbeitragssatz für geringfügige Beschäftigungen wurde von 25% auf 30% erhöht. Mit dem Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demographische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554) wurde im Wesentlichen die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen.

⁹⁶⁰ Deutscher Bundestag, 2010: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011), Bundestagsdrucksache 17/3030 v. 27.09.2010. S.1

⁹⁶¹ Deutscher Bundestag, 2010: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011), Bundestagsdrucksache 17/3030 v. 27.09.2010. S. 50

Frischen Wind in die Debatte brachte im Sommer 2011 Ursula von der Leyen mit ihrem Vorschlag der Zuschussrente. Sie setzte das Thema Altersarmut, welches bis dahin von der Politik tabuisiert wurde, zur Diskussion. Die Parteien waren damit gezwungen, hierzu Stellung zu nehmen und Vorschläge zur Problemlösung zu präsentieren. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

- CDU

Die CDU will nach der Beilegung von internen Auseinandersetzungen und heftigen Diskussionen um die Zuschussrente nunmehr mit der „Mütterrente“ und der „Leistungsrente“ als Konzepte zur Bekämpfung der Altersarmut in den Wahlkampf ziehen. Mütter die vor 1992 Kinder geboren und erzogen haben, soll ein Entgeltpunkt mehr an der Rente angerechnet werden⁹⁶². Auf die Leistungsrente, die monatlich 850,00 Euro betragen soll und in die gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren ist, besteht Anspruch, wenn 40 Jahre an Beitragszeiten zurückgelegt sind und mit einer Riester-Rente privat vorgesorgt wurde⁹⁶³.

- CSU

Die CSU steht für eine strenge Trennung zwischen Ansprüchen aus der Sozialversicherung und Fürsorgeleistungen. Die Armutsvermeidung soll ihrer Ansicht nach durch bessere Leistungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfolgen. Hier soll es Zuschläge geben. In der gesetzlichen Rentenversicherung sollen die Kindererziehungszeiten und Pflegezeiten besser bewertet werden. Mütter mit Kindern die vor 1992 geboren sind sollen ebenfalls drei Jahre an Kindererziehungszeiten angerechnet bekommen⁹⁶⁴.

⁹⁶² CDU/CSU, 2013: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (Zugriff am 25.9.2013). S. 45

⁹⁶³ CDU/CSU und FDP, 2012: Stetiges Wachstum und sichere Arbeitsplätze für ein starkes Deutschland. Beschlüsse des Koalitionsausschuss von CDU/CSU und FDP am 4.11.2012. <http://www.quisthoudt-rowohl.de/image/inhalte/file/121105-Koalitionsausschuss.pdf> (Zugriff am 26.9.2013). S. 5

⁹⁶⁴ CSU, 2013: Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth vom 7.-9.Januar 2013: Faire Löhne, sichere Renten, starker Sozialstaat. http://www.csu-landesgruppe.de/Titel__texte_und_interviews/TabID__110/SubTabID__86/InhaltTypID__3/InhaltID__24231/Re-den.aspx (Zugriff am 25.9.2013). S. 3

- FDP

Die FDP steht zu den bisherigen Rentenreformen. Sie will die private und betriebliche Altersvorsorge stärken, damit sie auch für Geringverdiener attraktiver werde. Der FDP-Fraktionsvize Heinrich Kolb meinte hierzu:

„Aus unserer Sicht ist wichtig, dass die Menschen selbst etwas tun. Das heißt, es muss zur Selbstverständlichkeit werden, dass junge Menschen eine private und betriebliche Vorsorge aufbauen. Es muss auch selbstverständlich sein, dass diejenigen, die einen geringen Verdienst haben, für ihr Alter vorsorgen.“⁹⁶⁵

Um dies zu erreichen, sollen die ersten 100,00 Euro Betriebs- oder Riesterreente nicht auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden. Ab diesem Betrag soll es zu einer gestaffelten Anrechnung kommen⁹⁶⁶. Der Übergang in die Rente solle flexibler gestaltet werden. Ab Vollendung des 60. Lebensjahres sollte, wenn die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, der Rentenbeginn frei wählbar sein. Bei einem entsprechend früheren Renteneintritt wären dann entsprechende Abschläge in Kauf zu nehmen. Parallel hierzu sollten auch die Hinzuverdienstgrenzen wegfallen, so dass beliebige Kombinationen aus einer Teilrente mit einer Teilzeitbeschäftigung möglich wären⁹⁶⁷. Zur Vermeidung von Altersarmut wird von der FDP die Einführung eines sogenannten Bürgergeldes vorgeschlagen. Dieses soll an die Stelle der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung treten. Anspruch darauf würde bestehen, wenn länger als 40 Jahre Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt wurden und privat vorgesorgt wurde. Das Bürgergeld sollte aus Steuermitteln finanziert werden⁹⁶⁸. Die Zuschussrente wurde von der FDP abgelehnt. Sie war mit den Wertvorstellungen der FDP nicht vereinbar, da sie mit Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden sollte und im System der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen war. Dies würde sich zu Lasten der Lohnnebenkosten auswirken, was die FDP nicht unterstützt. Im Koalitionsausschuss vom 4. November 2012 hat man sich mit dem Koalitionspartner CDU/CSU auf

⁹⁶⁵ Kolb, Heinrich, 2013: Private Vorsorge muss selbstverständlich werden. Alternativ-Modell der FDP. <http://www.fdp-fraktion.de/content/private-vorsorge-muss-selbstverstaendlich-werden> (Zugriff am 25.9.2013).

⁹⁶⁶ Von jedem Euro monatlicher Zusatzrente sollen 20 Cent anrechnungsfrei bleiben.

⁹⁶⁷ FDP, 2013: Rentenpolitik. <http://www.fdp-fraktion.de/content/rentenpolitik> (Zugriff am 25.9.2013).

⁹⁶⁸ FDP, 2013: Bürgerprogramm 2013 – Damit Deutschland stark bleibt. Nur mit uns. – Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4. Bis 5. Mai 2013 in Nürnberg. Berlin: altmann-druck GmbH. http://www.fdp.de/files/408/B_rgerprogramm_A5_Online_2013-07-23.pdf (Zugriff am 25.9.2013). S. 31, 34, 35

die Lebensleistungsrente geeinigt, die auch von der FDP mitgetragen wird, da sie deren Vorstellungen entsprechend dem Bürgergeld eher entspricht⁹⁶⁹.

- SPD

Die SPD tat sich schwer ein Konzept zur Vermeidung von Altersarmut vorzulegen, zumal die von ihr verabschiedeten Renten- und Arbeitsmarktformen wesentlich dazu beitragen, dass die Altersarmut zurückkehren wird. Sowohl der Fraktionschef Frank-Walter Steinmeier als auch der Kanzlerkandidat Peer Steinbrück erklärten, dass sie an den gemachten Reformen festhalten werden und mit ihnen eine Abkehr von den eigenen Regierungsbeschlüssen nicht zu machen sei⁹⁷⁰. Für eine sozialdemokratische Partei ist es jedoch unerlässlich, zu dieser zentralen Sozialpolitischen Frage eine Antwort zu geben. Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 wird hierzu Stellung genommen. Da die Altersarmut aktuell nicht als akutes Problem wahrgenommen wird, soll erst ab dem nächsten Jahrzehnt (im Jahr 2020) entsprechend der dann vorherrschenden Gegebenheiten (Arbeitsmarktlage, Konjunktur) entschieden werden⁹⁷¹. Die Erwerbsarmut, welche später die Altersarmut zur Folge hat, ist durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro zu bekämpfen⁹⁷². Auch soll die betriebliche Altersvorsorge weiter verbreitet werden. Entsprechend der Lebensleistungsrente der CDU schlägt die SPD die Einführung einer Solidarrente vor. Diese soll aus Steuermitteln finanziert werden und außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, quasi als Ersatz der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, angesiedelt werden. Sie soll 850,00 Euro betragen. Anspruch darauf soll haben, wer 40 Versicherungsjahre und hiervon mindestens 30 Jahre mit Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgelegt hat. Für den Anspruch auf die Solidarrente ist es nicht Voraussetzung, dass eine Riesen-Rente abgeschlossen wurde. Aber es werden, anders als bei der Lebensleistungsrente, andere Einkünfte auf die Leistung angerechnet. Die Solidarrente soll eine Ausnah-

⁹⁶⁹ CDU/CSU und FDP, 2012: Stetiges Wachstum und sichere Arbeitsplätze für ein starkes Deutschland. Beschlüsse des Koalitionsausschuss von CDU/CSU und FDP am 4.11.2012. <http://www.quisthoudt-rowohl.de/image/inhalte/file/121105-Koalitionsausschuss.pdf> (Zugriff am 26.9.2013). S. 5

⁹⁷⁰ Maron, Thomas, 2012: Die Rente schürt in der SPD alte Konflikte. Stuttgarter Zeitung Nr. 211 v. 11.9.2012: 4.

⁹⁷¹ SPD, 2013: Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017. http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Zugriff am 21.9.2013). S. 80

⁹⁷² SPD, 2013: Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017. http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Zugriff am 21.9.2013). S. 19

meileistung werden. In erster Linie sollen die Rentenansprüche für Geringverdiener so erhöht werden, dass die Solidarrente erst gar nicht in Anspruch genommen werden muss. Dies will man durch eine Höherwertung der Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungszeiten im Niedriglohnsektor erreichen⁹⁷³. Auch die SPD will die Übergänge in die Rente etwas flexibler gestalten. Wer 45 Versicherungsjahre erreicht hat, solle mit 63 Jahren ohne Abschläge in Kauf zu nehmen in Rente gehen können. Ab dem 60. Lebensjahr sollen Teilrenten- bzw. flexible Übergangsmodelle möglich sein⁹⁷⁴.

- Die Grünen

Die Grünen setzen sich für einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde ein. Die Minijobs sollen begrenzt und langfristig ganz abgeschafft werden⁹⁷⁵. Durch eine steuerfinanzierte Garantierente in Höhe von 850,00 Euro, auf die jeder einen Anspruch haben soll, der 30 Versicherungsjahre vorzuweisen hat, soll Altersarmut vermieden werden. Diese Garantierente soll bei der Rentenversicherung angesiedelt sein, um Stigmatisierungen auszuschließen. Es soll keine Bedürftigkeitsprüfung erfolgen aber eine Anrechnung von Einkommen⁹⁷⁶. Mittelfristig soll die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung ausgebaut werden, in der alle Bürgerinnen und Bürger erfasst sind und sich jeder seine Rentenansprüche selbst aufbaut. Übergangsweise sind die Ansprüche von Ehegatten zu splitten⁹⁷⁷.

- Die Linke

Die Linke beabsichtigt die Rentenkürzungen der vergangenen Reformen wieder rückgängig zu machen. Sie will die Lebensstandardsicherung im Alter durch die gesetzliche Rentenversicherung wieder herstellen. Die Förderung der privaten kapitalfinanzierten

⁹⁷³ SPD, 2013: Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017.
http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Zugriff am 21.9.2013). S. 80, 81

⁹⁷⁴ SPD, 2013: Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017.
http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Zugriff am 21.9.2013). S. 79

⁹⁷⁵ Bündnis 90/Die Grünen, 2013: Zeit für den Grünen Wandel - Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen.
http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahlprogramm-barrierefrei.pdf (Zugriff am 21.9.2013) S. 136

⁹⁷⁶ Bei betrieblicher und Riester-Altersvorsorge soll ein Selbstbehalt von 20% bleiben.

⁹⁷⁷ Bündnis 90/Die Grünen, 2013: Zeit für den Grünen Wandel - Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen.
http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahlprogramm-barrierefrei.pdf (Zugriff am 21.9.2013) S. 134, 135, 136

Altersvorsorge solle wieder abgeschafft werden. Die gesetzliche Rentenversicherung ist zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen, in der auch Beamte, Politiker und Selbständige versichert sind. Die Beitragsbemessungsgrenze soll abgeschafft und zusätzlich eine Obergrenze der Rentenhöhe eingeführt werden. Es sollen sowohl die Rente nach Mindestentgeltpunkten weitergeführt als auch die Versicherungszeiten höher bewertet werden⁹⁷⁸. Wenn sich trotz dieser Maßnahmen ein Rentenanspruch ergibt, der unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt, dann greift der Anspruch auf eine Mindestrente. Diese soll in Höhe von 1.050,00 Euro netto gezahlt werden⁹⁷⁹.

- Gewerkschaften

„Gewerkschaften stehen für echte Demokratie, für demokratische Beteiligung im Betrieb und in der ganzen Gesellschaft. Uns geht es um eine Gesellschaft, in der jeder und jede die Chance hat, auf Augenhöhe teilzuhaben, um eine Gesellschaft, in der die Würde der Menschen respektiert wird. Würde, das heißt auch Würde im Alter. Und das heißt, niemand, der jahrzehntelang gearbeitet hat, ob nun bei Audi, auf dem Bau, als Verkäuferin, in der Altenpflege oder wo auch immer, niemand darf dann im Alter noch aufs Amt geschickt werden! Wer jahrzehntelang geschuftet hat, hat ein Recht auf eine Rente, von der man im Alter in Würde leben kann!“⁹⁸⁰

So das Vorstandsmitglied Annelie Buntenbach auf der 1. Mai-Kundgebung des DGB in Ingolstadt 2013. Auch die Gewerkschaft setzt sich dafür ein, dass Altersarmut vermieden wird. Sie schlägt hierzu sowohl Maßnahmen die den Arbeitsmarkt als auch die Rentenversicherung betreffen vor. Der Niedriglohnsektor soll eingedämmt werden. Ein Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro soll eingeführt und die Minijobs sollen abgeschafft werden⁹⁸¹. In der Rentenversicherung soll vorerst die Rente nach Mindesteinkommen⁹⁸²

⁹⁷⁸ Auch für Kindererziehungszeiten vor 1992 sollen drei Jahre angerechnet werden, Pflegezeiten sind stärker zu bewerten, Zeiten der Arbeitslosigkeit und Schulzeiten sollen wieder in die Bewertung mit aufgenommen werden.

⁹⁷⁹ Die Linke, 2013: 100% Sozial, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, Die Linke. Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag, Dresden, 14. bis 16. Juni 2013. http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_janfassung.pdf (Zugriff am 26.9.2013) S. 18, 19

⁹⁸⁰ Buntenbach, Annelie, 2013: 1. Mai: Unser Tag. Gute Arbeit - Sichere Rente - Soziales Europa. DGB-Kundgebung 1. Mai 2013 in Ingolstadt. <http://www.dgb.de/themen/++co++138438ba-b199-11e2-ba1c-00188b4dc422> (Zugriff am 26.9.2013) S. 11

⁹⁸¹ DGB, 2013: Gute Arbeit – Sichere Rente – Soziales Europa – Aktiver Staat: Politikwechsel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 2. Oktober 2012 und Ergänzungsbeschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 9. April 2013.

weitergeführt werden. Langfristig ist diese zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen. Für Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezugs sind vom Staat wieder Beiträge, mindestens in Höhe des halben Durchschnittsverdienstes zu bezahlen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf einen Ausbau der staatlichen Leistungen, die aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Es sollen keine Grundsicherungselemente in die Rentenversicherung mit aufgenommen werden. Auch die Gewerkschaft will keine Vermischung von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen und Versicherungsleistungen⁹⁸³.

- Wissenschaft

1. Richard Hauser's 30-30-Modell

Das 30–30 Modell von Richard Hauser basiert auf dem Prinzip des sozialen Ausgleichs. Es ist im System der gesetzlichen Rentenversicherung integriert. Voraussetzungen für den Leistungsanspruch sind:

- mindestens 30 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten; wobei auch Zeiten der Kindererziehung, Pflegezeiten, Anrechnungszeiten, Ersatzzeiten und Zurechnungszeiten berücksichtigt werden und dazuzählen;
- aus den eigenen Versicherungszeiten werden weniger als 30 Entgeltpunkte erzielt;
- auch unter Hinzurechnung weiterer eigener Rentenansprüche wird keine Rentenhöhe erreicht, die über dem Betrag von 30 Entgeltpunkten liegt⁹⁸⁴.

Liegen diese Voraussetzungen vor, dann wird die Rente, wenn sie einem Wert entspricht der unter 30 Entgeltpunkten liegt auf den Betrag aufgestockt, der sich bei einer Rentenberechnung mit 30 Entgeltpunkten ergeben würde⁹⁸⁵. Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden auch übernommen und es werden nur eigene Renten aus der Sozialversicherung auf die Leistung angerechnet. Private Zusatzleistungen wie

<http://www.igbau.de/Binaries/Binary21097/DGB-Beschluss-Gute-Arbeit-Sichere-Rente-Soziales-Europa-Aktiver-Staat.pdf> (Zugriff am 26.9.2013) S. 5, 6

⁹⁸² Wenn 35 Jahre an Beitragszeiten vorhanden sind, dann sollen diese Zeiten um das 1,5-fache aber auf maximal 75 Prozent des Durchschnitts aufgewertet werden.

⁹⁸³ Buntenbach, Annelie, 2011: DGB-Sofortprogramm gegen Altersarmut. Gewerkschaftliche Anforderungen an den „Rentendialog“ der Bundesregierung. Vom Vorstandsbereich Annelie Buntenbach, Abteilung Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand. Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales 9/2011: 285-290. S 286

⁹⁸⁴ Hauser, Richard, 2013: Bekämpfung von Altersarmut: Das 30-30-Modell im Vergleich zu anderen aktuellen Vorschlägen. S. 424-443 in: C. Vogel/A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS. S. 435

beispielsweise eine Riester-Rente oder eine Betriebsrente könnten ungekürzt zusätzlich bezogen werden. Richard Hauser würde das Modell sowohl für die Bestandrentner als auch für die Neurentner einführen, so dass alle davon profitieren würden⁹⁸⁶.

2. Bert Rürups Sockelrente

Von Bert Rürup wird vorgeschlagen, eine sogenannte Sockelrente im System der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen. Diese solle von ihrer Höhe etwas über dem Grundsicherungsniveau liegen. Insbesondere Personen mit niedrigen Einkünften und langen Zeiten der Arbeitslosigkeit sollen von der Sockelrente profitieren. Anspruch hierauf soll bestehen, wenn 35 Jahre mit Beitragszeiten vorliegen. Damit soll vor allem für untere Einkommensbezieher der Anreiz zum privaten Sparen verstärkt werden. Denn auf die Sockelrente sollen im Unterschied zur Grundsicherungsleistung private Renten nicht angerechnet werden. Auch würde damit die Akzeptanz des gesetzlichen Rentensystems erhöht⁹⁸⁷.

- Sozialverbände

Von den Sozialverbänden wurde bereits bei den Gesetzgebungsverfahren auf die drohende Gefahr der Altersarmut hingewiesen. Sie sind der Meinung, dass dringender Handlungsbedarf besteht, da sich die Situation ansonsten dramatisch verschlimmere und immer mehr Rentner auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sein werden. Vom Sozialverband Deutschland wurde deshalb ein zehn-Punkte-Plan an Maßnahmen vorgeschlagen:

- Das Rentenniveau muss dauerhaft stabil bleiben und darf 50 Prozent des durchschnittlichen Nettolohns nicht unterschreiten;
- Die Rentenversicherung ist zu einer Erwerbstätigenversicherung auszubauen;
- Kindererziehungszeiten und Zeiten der Pflege sind besser zu bewerten, auch für Kindererziehungszeiten vor 1992 sind drei Jahre anzurechnen;
- Mindestentgeltpunkte bei langjähriger Versicherung und geringem Verdienst;

⁹⁸⁵ Hauser, Richard, 2013: Bekämpfung von Altersarmut: Das 30-30-Modell im Vergleich zu anderen aktuellen Vorschlägen. S. 424-443 in: C. Vogel/A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS. S. 434, 435

⁹⁸⁶ Hauser, Richard, 2013: Bekämpfung von Altersarmut: Das 30-30-Modell im Vergleich zu anderen aktuellen Vorschlägen. S. 424-443 in: C. Vogel/A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS. S. 437

- Bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer;
 - Zeiten der Arbeitslosigkeit wieder bei der Rentenberechnung berücksichtigen;
 - Keine Abschläge bei Renten wegen Erwerbsminderung;
 - Angleichung der Renten in Ost und West;
 - Keine Anrechnung von Renten auf die Grundsicherung;
 - Gezieltere Förderung der privaten Altersvorsorge für Geringverdiener⁹⁸⁸.
- Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände

Aus Sicht der Arbeitgeber sind die Weichen richtig gestellt und die Altersarmut kann mit den getroffenen Maßnahmen abgefangen werden. Die Grundsicherung im Alter hilft die „verschämte Altersarmut“ zu vermeiden. Wenn der Einzelne entsprechend vorsorgt, dann kann damit die Rentenkürzung im staatlichen System ausgeglichen werden. Den besten Schutz gegen Armut im Alter bietet nach Auffassung der BDA ein hohes Beschäftigungsniveau. Um dieses zu halten ist in die Bildung und Weiterbildung zu investieren und es ist die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Berufstätigkeit zu erleichtern. Solo-Selbständige sind zu verpflichten für das Alter vorzusorgen. Das kann in der gesetzlichen Rentenversicherung oder aber durch eine private Altersvorsorge erfolgen⁹⁸⁹.

11.2.1 Vorgehen der Koalitionsregierung

Die Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen hatte einen straffen Plan, wie sie ihre Zuschussrente verabschieden wollte. Am 7. September 2011 eröffnete sie den „Regierungsdialog Rente“⁹⁹⁰. Entgegen dem Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 in dem beschlossen worden war, dass zur Erarbeitung von Vorschlägen gegen die Altersarmut eine Regierungskommission gebildet werden sollte, entschied sich die Ministerin für eine Gesprächsreihe. Es sollte den Interessenvertretungen Gelegenheit gegeben werden

⁹⁸⁷ Doemens, Karl, 2008: Rürup fordert Kurswechsel in der Rentenpolitik. Handelsblatt v. 2.1.2008. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sockelrente-ruerup-fordert-kurswechsel-in-der-rentenpolitik/2910288.html> (Zugriff am 26.9.2013).

⁹⁸⁸ Sozialverband Deutschland, 2007: 10 Forderungen zur Verhinderung von Altersarmut. http://www.sovd.de/br_10forderungen.0.html (Zugriff am 27.9.2013). S. 2, 3

⁹⁸⁹ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2013: kompakt Altersarmut. [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Altersarmut.pdf/\\$file/Altersarmut.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Altersarmut.pdf/$file/Altersarmut.pdf) (Zugriff am 27.9.2013). S. 1, 2

⁹⁹⁰ Bundesregierung, 2011: Regierungsdialog zur Rente beginnt. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/09/2011-09-07-rentendialog.html>. (Zugriff am 27.9.2013).

im Rahmen des „Regierungsdiallog Rente“ Vorschläge einzubringen. Zwar hatte das Ministerium einen eigenen Vorschlag. Aber es stand neuen Ideen und Anregungen gegenüber offen. Nach Abschluss dieser Gesprächsrunde sollte das Gesetzgebungsverfahren zügig durchgeführt werden, damit die Gesetzesänderungen bereits zum 1. Januar 2013 hätten in Kraft treten können. Es kam jedoch anders. Sowohl aus den eigenen Reihen als auch von den Koalitionspartnern erntete die Ministerin heftige Kritik⁹⁹¹. Von Seiten der Gewerkschaft und den Sozialverbänden wurde die Zuschussrente als „Scheinlösung“ bezeichnet, mit der das Problem nicht gelöst werden könne. Es schaltete sich außerdem die Bundeskanzlerin in die Debatte ein. Ihr war ihre Ministerin zu schnell vorgeprescht⁹⁹². Vor den Wahlen wird es zu keiner Entscheidung mehr kommen. Im Koalitionsausschuss vom 4. November 2012 einigte man sich mit den Koalitionspartnern auf die Lebensleistungsrente⁹⁹³.

⁹⁹¹ Handelsblatt, 2012: Kritik an Zuschussrente reißt nicht ab. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/plaene-von-der-leyen-kritik-an-zuschussrente-reisst-nicht-ab-seite-all/7111186-all.html> (Zugriff am 27.9.2013).

⁹⁹² Birnbaum, Robert, 2012: Kritik an von der Leyen wird schärfer. Der Tagesspiegel <http://www.tagesspiegel.de/politik/zuschussrente-gegen-altersarmut-kritik-an-von-der-leyen-wird-schaerfer/7099078.html> (Zugriff am 27.9.2013).

⁹⁹³ CDU/CSU und FDP, 2012: Stetiges Wachstum und sichere Arbeitsplätze für ein starkes Deutschland. Beschlüsse des Koalitionsausschuss von CDU/CSU und FDP am 4.11.2012. <http://www.quisthoudt-rowohl.de/image/inhalte/file/121105-Koalitionsausschuss.pdf> (Zugriff am 26.9.2013). S. 5

Tabelle 12: Zusammenfassung der Vorschläge zur Vermeidung von Altersarmut

| | Arbeitsmarkt-politik | universelles Konzept eines Bürgergeldes | Veränderung in der Bewertung der Vers. Zeiten (ALO, KIZT) | Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt | Erwerbstätigen Vers. | Armutsvermeid. außerh. d. ges. RV | |
|----------------|----------------------|---|---|--|----------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| CDU | X | | X | X | | X | Lebensleistungsrent 850 Euro |
| CSU | | | X | | | X | |
| FDP | | X | | | | X | |
| SPD | X | | X | X | X | X | Solidarrente 850 Euro |
| Grüne | X | X | X | | X | | Garantierente 850 Euro |
| Linke | X | | X | X | X | | Mindestrente 1050 Euro |
| Gewerkschaft | X | | X | X | X | X | |
| Richard Hauser | | | | | | | 30-30-Modell |
| Rürup | | | | | | | Sockelrente |
| Sozial-Verb. | X | | X | X | X | X | |
| Arbeitg. | | | | | | X | |
| Summe | 6 | 2 | 7 | 5 | 5 | 7 | |

Quelle: Eigene Darstellung

11.2.2 Zusammenfassung

Wie auch aus der Tabelle hervorgeht, liegen die Vorschläge nicht allzu weit auseinander. Insbesondere die Vorschläge der CDU und der SPD ähneln sich sehr. Beim Zustandekommen einer großen Koalition wäre damit ein Rentenkonsens möglich. Die Unterschiede der CDU zur FDP und CSU sind größer. Alle Parteien schlagen eine Ausweitung der Leistungen vor. Wie diese zu finanzieren sind, bleibt offen. Die Programme sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten insbesondere auch daher, da es sich um Wahlprogramme handelt. Kürzungen bzw. Strukturveränderungen im System wie beispielsweise die Abschaffung der Witwenrente, der Riester-Rente oder der Minijobs werden

nicht vorgeschlagen. Auch Korrekturen bei der Riester-Rente z.B., dass diese obligatorisch werden sollte, wird nicht diskutiert. Es werden lediglich Korrekturen an den bestehenden Strukturen vorgenommen. Eine kritische Überprüfung der bestehenden Systeme auf ihre Wirksamkeit erfolgt nicht. Die Armutsvermeidung wird überwiegend außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung angesiedelt. Sie ist nach Ansicht der Akteure mit dem Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vereinbar. Durch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales wurde versucht das Thema auf die Agenda zu setzen. Es sollte am Runden Tisch nach Lösungen gefunden werden. Damit wurde quasi ein kleiner offener Diskurs angestoßen. Dieser verstummte allerdings wieder, nachdem die Bundeskanzlerin aus dem Sommerurlaub zurückkehrte. Es stellt sich die Frage, weshalb war man in Großbritannien bei der „Zweiten Reformwelle“ unter Einbeziehung aller Akteure bereit offen über das Thema zu diskutieren und in Deutschland wird versucht das Problem totzuschweigen bzw. unter den Tisch zu kehren? In Deutschland existiert keine Kultur der Armutsdebatte, da das Problem hier keine Tradition hat. Es ist neu und man weiß nicht wie damit umzugehen. Vielleicht ist auch Resignation damit verbunden.

12 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse dieses Vergleichs können in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. die Armutsvermeidung hat im System der gesetzlichen Rentenversicherung zu erfolgen;
2. das private Sparen wird nur dann von der Bevölkerung angenommen, wenn dieses auf einer soliden staatlichen Rente aufgebaut werden kann;
3. Parteipolitik ist aus der Rentenpolitik außen vor zu lassen, um sachorientiert nach der besten Lösung zu suchen;
4. die Bevölkerung kann in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden; ein offener gesellschaftlicher Diskurs ist möglich.

- Endergebnisse aus der Theorieprüfung

Die Analyse der Rentenreformen zeigt, dass ein Wandel in der Rentenpolitik stattgefunden hat. Dieser erfolgte nicht in einer großen Reform, sondern er ging in einem schleichenden Prozess über mehrere Legislaturperioden und auch unter verschiedenen zusammengesetzten Regierungen einher. Die Annahmen des inkrementellen Wandels von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen finden sich bei den Reformen wieder. Der Staat nahm sich aus der Leistungsgewährung zurück. Dieser Wandel ist hauptsächlich der geänderten Auffassung und Zielsetzung der Akteure, insbesondere der von Gerhard Schröder zuzuschreiben. Das Konzept des Akteurzentrierten Institutionalismus spielt somit eine bedeutende Rolle. Durch kalkuliertes Agieren sowie unter Anwendung von Blame-Avoidance-Strategien mit denen die Bürger vernebelt wurden konnten zwar unter Eingeständnissen die Vorhaben aber dennoch in ihren wesentlichen Zügen in Gesetze verabschiedet werden. Das Institutionengefüge der deutschen Konsensus Demokratie stellte hierbei keine Blockade dar. Es war kein relevanter Veto-Player vorhanden, der das Vorhaben verhinderte. Die Liberalisierung des Systems traf im Unterschied zu Großbritannien auf eine Struktur, in der die Armutsvermeidung außerhalb der Sozialversicherung angesiedelt ist. Zu einer Pfadabweichung und einer Durchbrechung dieser Trennung war man nicht bereit bzw. man hat in diesem Punkt dem Widerstand insbesondere von Seiten der Selbstverwaltung nachgegeben und nicht für einen Wandel gekämpft. In der aktuellen Diskussion wird in Deutschland nunmehr die Altersarmut auf

die Agenda gesetzt und es stehen Lösungswege zur Debatte, die eine Pfadabweichung darstellen würden. Der Einfluss der Europäischen Union war bei den Reformen unbedeutend. Er erfolgte hauptsächlich auf indirektem Wege über die Finanzministerien.

- Endergebnis bezüglich der geprüften Annahmen

Die Annahmen, dass in Deutschland die Armutsvermeidung in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Tradition hat und in der Politik kurzfristiges Denken vorherrscht, haben sich bei den Reformen bestätigt. Bei der aktuellen Diskussion wird nunmehr im Nachhinein versucht für die Versäumnisse Lösungsmöglichkeiten zu finden. Die übrigen zwei Annahmen wurden weniger stark erkennbar. Es kann kein exakter Zusammenhang zwischen der zu erwartenden Altersarmut und den potentiellen Wählergruppen der Parteien hergestellt werden. Durch die Riester-Förderung sind zwar die mittleren Einkommensgruppen, insbesondere durch die Steuervergünstigungen besser gestellt als die Ärmsten und auch bei der Diskussion um die Zuschussrente wären die potentiellen Wählerinnen der CDU/CSU bevorzugt gewesen. Dies reicht jedoch nicht aus, um hieraus eine generelle Aussage abzuleiten. Auch lässt sich kein kausaler Zusammenhang zwischen der Tatsache herstellen, dass in Deutschland die Altersarmut kein Massenphänomen darstellt wie dies in Großbritannien der Fall ist und es aus diesem Grund nicht zum Agenda-Setting kam.

- Beantwortung der Ausgangsfrage

Es ist auf die Ausgangsfrage dieser Arbeit - warum die Politik die Altersarmut in Kauf nimmt - zurückzukommen. Der Reformprozess unter der rot-grünen Koalitionsregierung setzte auf eine Liberalisierung der Rentenversicherung, indem die Leistungen im staatlichen System gekürzt und parallel hierzu ein Ausgleich durch den Markt gefördert wurde. Insbesondere die versteckte Altersarmut sollte durch Grundsicherungsleistungen, die außerhalb der Sozialversicherung angesiedelt wurden, vermieden werden. Kräfte aus der Selbstverwaltung verhinderten die Eingliederung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Regierung kämpfte zu wenig um das System armutsfester zu gestalten. Mit Gerhard Schröder agierte zwar ein starker Akteur, aber er setzte andere Schwerpunkte bei den Reformen. Für ihn war es in erster Linie wichtig, dass die kapitalfinanzierte „Riester-Rente“ verabschiedet wurde. Das war sein Hauptziel. Die Armutsvermeidung war ein Problem, das in der Zukunft lag. An ihr ließ er sich nicht messen, aber an den Arbeitslosenzahlen.

Auch bei der „Zweiten Reformwelle“ war die Vermeidung von Altersarmut von untergeordneter Bedeutung. Im Rürup-Bericht wurde sogar ausdrücklich erwähnt, dass man darauf keine Rücksicht nehmen könne, da die Beitragsstabilität ein wichtigeres Problem sei. Somit verlagerte man die Problemlösung abermals in die Zukunft. Die damaligen finanziellen Probleme in der Sozialversicherung standen im Vordergrund. Diese galt es in den Griff zu bekommen. Daran wurde die Politik gemessen, nicht an der Problemlösung von eventuellen zukünftigen Armutszenarien. Wenn sich die Politik nicht um zukünftige Probleme kümmert, dann stellt sich die Frage, warum man in Großbritannien bei der „Zweiten Reformwelle“ bereit war, sich des Problems anzunehmen und vorausschauend zu handeln. Der Grund liegt darin, dass in Großbritannien die negativen Auswirkungen der Doppelstrategie mit Armutsvermeidung außerhalb der Rentenversicherung und Förderung der privaten Altersvorsorge ohne gesetzlicher Verpflichtung bereits ersichtlich waren. Die Zahl der Bezieher von Grundsicherungsleistungen unter den Rentnern ist in Großbritannien mit annähernd 50% sehr hoch und sie wäre ohne weitere Maßnahmen bis zum Jahr 2050 auf 90 Prozent angestiegen. Diese alarmierende Prognose bewegte die Akteure zum Handeln. In Deutschland wurde bereits von Barbara Riedmüller und Michaela Willert berechnet, wie sich der Anstieg der Grundsicherungsleistungen entwickeln würde, wenn er weiterhin so steigt wie bisher. Diese Warnhinweise wurden bisher von der Politik unter Verweis auf die aktuell niedrigen Zahlen von Beziehern von Grundsicherungsleistungen im Alter als „Panikmache“ verharmlost.

Erst in der jetzigen Diskussion unter der Arbeitsministerin Ursula von der Leyen wurde das Thema Altersarmut auf die Agenda gesetzt. Sie wollte mit der Zuschussrente neue Akzente setzen, wurde allerdings aus den eigenen Reihen und vom Koalitionspartner ausgebremst. Die „Zweite Reformwelle“ von Großbritannien mit dem Pensions Act 2007 und Pensions Act 2008 sind ein Beispiel das zeigt, dass auch sachorientiert nach der besten Lösung gesucht werden kann. In Deutschland gab es bei den hier untersuchten Reformen keine der „Zweiten Reformwelle“ in Großbritannien vergleichbaren qualitativ hochwertigen Reformprozess, bei dem versucht wurde alle Aspekte gleichwertig mit einzubeziehen. Allerdings sind die Reformen in Großbritannien bedingt durch den Regierungswechsel und das Westminster Modell nur von kurzer Dauer⁹⁹⁴. Die von Barbara Riedmüller für Europa vorausgesagte „Sockelarmut“ unter den Rentnern wird deshalb wohl kaum noch aufzuhalten sein⁹⁹⁵.

⁹⁹⁴ Das Verhältnis der in der Arbeit dargestellten Sachverhalte von Großbritannien zu denen in Deutschland ist nicht ausgewogen. Ein Grund hierfür ist, dass sich der Forschungsaufenthalt in Southampton der zur Recherche diente etwas schwierig gestaltete.

⁹⁹⁵ Riedmüller, Barbara, 2010: In Europa bildet sich eine Sockelarmut. Interview mit dem Tagesspiegel am 11.4.2010. <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/interview-in-europa-bildet-sich-eine-sockelarmut/1786280.html> (Zugriff am 5.11.2013).

13 Summary

13.1 □ Question of the study

In this analysis the question is why, in Germany, poverty in old age will increase. The inspiration for this research was given from the OECD Study from 2007. In this study it was calculated, that in Germany poverty in old age will increase especially for low-income earners, for people with broken employment history, with periods of unemployment or temporary employment. Contrary to the trend in Germany, the study also showed that the state pensions in Great Britain will improve for the low paid. The question is why will this change happen? Germany is, especially in the opinion of Esping-Andersen, a conservative welfare state where, till the “Riester-Pension reforms” the living standard was protected in the state system and Great Britain is a liberal welfare state where the state pension system only provides a minimum basic pension. Why can it happen, that in a conservative welfare state, poverty in old age will increase? Why was this development accepted by the politicians? This is the question of the study.

13.2 □ Research design

To find an answer to this question it was decided to make a policy comparing analysis and analyse the most important pension reforms in both countries since 1999. In politics it is not possible to make experiments therefore we need something similar and this is for example the comparison. With the comparison we can see the special aspects of the system. It provides a better perspective of the system when viewed from the outside. The opposing trend in the reforms of Germany and Great Britain makes it clear that the comparison has to happen with Great Britain. Great Britain is also, like Germany, a western industrial state with a similar standard of living. With the policy analysis it is possible to break down the political decisions, recognise the veto players and the institutional factors. It is a mixture of the policy, polity and the politics prospect. Therefore it gives a comprehensive view of the political process. To give the analysis a structure it was decided to take the policy-cycle with its' five steps of agenda setting, formulating the aims of a law, implementing the law, evaluating the law and making corrections to the treated problems.

13.3 □ Assumptions

- In the German social insurance there is no tradition to protect against poverty.
- The aim of the politicians is to protect the middle class because this is where their voters are.
- There is no real existing problem of poverty among the elderly in Germany, therefore it doesn't appear on the agenda.
- Politicians think in short term periods. Problems which will arise in the future are ignored.

13.4 □ testing theories

My aim is to explain the change in pension politics in Germany, resulting in the abolition of the protection of the living standard and the emergence of poverty among the elderly. I decided to take a mixture of theories which I thought could help to explain this change. The reforms were carried out by politicians whose intention it was to veil the negative aspects of the reforms because they wanted to be re-elected. Therefore it is necessary to examine if they used instruments of blame avoidance. Not only the intentions and actions of the politicians are important but also the institutions. In this case institutionalism theories are important in explaining the institutional change. Reforms are based on the existing principles and the historical background. It is to be investigated if the reforms were in keeping with the existing principles or not. The reforms happened in the environment of the European Union therefore it is necessary to test the international hypothesis as to whether the European Union had an influence on the reform process.

13.5 □ Results

The main results are summarized in four points:

- 1st avoiding poverty has to occur in the state pension system and not in a welfare system outside the state pension system;
- 2nd people are willing to save in addition for their retirement when they are sure to get a solid pension from the state;
- 3rd to find the best solution for the problems it is necessary to make pension politics without party politics.
- 4th to integrate the public in the discussion supports the likelihood that the law will be better accepted by the citizen;

The analysis shows that a change has occurred in the German pension politics. This change did not occur immediately but in a slow process over several legislation periods under different governments. The assumptions of incremental change from Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen are to be found in the pension reforms. The state pension system was cut back. The change happened because of the changed opinion of the politicians. Especially the former chancellor Gerhard Schröder wanted a liberal welfare state. The concept of the institutionalism of the politicians is therefore important. By calculated actions and through using blame-avoidance strategies to veil the reality from the public, the aims could be realized in the main. The difference to Great Britain was, that the liberalization of the system was confronted with a system in which the prevention of poverty was not integrated in the pension system. This is one of the main differences to Great Britain. A change in this structure didn't happen in Germany. The politicians couldn't carry out their aims because they were blocked by administrative power which wanted to keep the protection against poverty outside the social insurance system. In the current discussion such models which could change this structure are being considered. The influence of the European Union on the reforms was marginal.

13.6 □ Results of the assumptions

The assumption that in the German state pension system there is no tradition to protect against poverty was confirmed. There was a clear short-term thinking by the politicians visible. They neglected the problem of poverty in old age. Only now in the current discussion has it been put on the agenda. The other assumptions were not so clearly visible. There is no connection visible between the poverty in old age and the potential voters of the parties. There is also no verifiable correlation between the fact that in Germany poverty in old age is no mass phenomenon and its absence from the agenda.

13.7 □ Answer off the opening question

The opening question was: Why was it tolerated by the German politics that poverty in old age is increasing? The reason is, that the socialist and green party coalition under chancellor Gerhard Schröder liberalized the pension system. Mr. Schröders aim was to introduce the so called "Riester-Rente". Veto players like the power of the administration avoided the integration of the prevention of poverty in the state pension insurance.

The chancellor didn't fight for preventing poverty in old age. His great aim was to reduce the unemployment. Also in the second reform wave, preventing poverty in old age was not important in Germany. It was considered that it is much more important to hold the rate of contribution stable. The future problems like the demographic change were seen as a huge challenge which made it necessary to act and cut the scope of benefits. In Great Britain the negative effects of the double strategy to cut the performance of the state system and support the private market wasn't functioning. There is no motivation to save for the retirement when it is sure to get income related benefit in old age. Therefore the state system has to give a good basis for pensions and the poverty prevention instruments have to be integrated into the state pension system. The Pensions Act 2007 and Pensions Act 2008 are examples for a good reform process which recognized all points. But due to the Westminster System in Great Britain the laws will be changed again. The Conservatives will unite the Basic State Pension with the SERP's pension. So there is not a good future for the old people in Europe. Perhaps the forecast of Barbara Riedmüller that we will have poverty among the elderly in Europe will come true.

Literatur

Agulnik, Phil, 1999: The Proposed Second State Pension and National Insurance. S. 5 – 29 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24.

Aichberger, Friedrich, Sozialgesetzbuch mit Nebengesetzen, Ausführungs- und Verfahrensvorschriften. München: C. H. Beck.

Amicus, the union, 2007: Personal Accounts: a new way to save. Response to the Consultation from Amicus. London: General Secretary Amicus.

<http://www.dodsdata.com/Resources/epolitix/Forum%20Microsites/Amicus-Unite/Response%20to%20NPSS.pdf> (Zugriff am 4. 8. 2013).

Arthur, W., Brian, 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Michigan: University of Michigan Press.

Bäcker, Gerhard, Naegele, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus, Neubauer, Jennifer, 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bäcker, Gerhard, 2008: Altersarmut als soziales Problem der Zukunft? S. 357–367 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), 5. Sozialrechtstagung in Speyer „Armutsfeste Alterssicherung – Analysen, Wirkungen, Konzepte“, Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Barr, Nicholas, 1999: A public – private partnership in pensions: Getting the balance right. S. 30 – 45 in: P. Agulnik/N. Barr/ J. Falkingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24.

Becker, Ulrich, 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wissenschaft. S. 19 – 28 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

- Behnke, Joachim**, 2007: Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden–Baden: Nomos.
- Berner, Frank**, 2009: Der hybride Sozialstaat – Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Birnbaum, Robert**, 2012: Kritik an von der Leyen wird schärfer. Der Tagesspiegel. <http://www.tagesspiegel.de/politik/zuschussrente-gegen-altersarmut-kritik-an-von-der-leyen-wird-schaerfer/7099078.html> (Zugriff am 27.9.2013).
- Blair, Tony**, 1998: The Third Way - New Politics for the New Century. London: College Hill Press.
- Booth, Melanie**, 2010: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/arbeitslosigkeit?p=all> (Zugriff am 29.06.2013).
- Börsch-Supan, Axel, Reil-Held, Anette, Wilke, Christina Benita**, 2004: Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV. Mannheim Institute für the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim. http://www.mea.uni-mannheim.de/uploads/user_mea_discussionpapers/swnavo12qg0zh4y_dp30.pdf (Zugriff am 22.11.2012).
- Börsch-Supan, Axel, Gasche, Martin**, 2010: Kann die Riester-Rente die Rentenlücke in der gesetzlichen Rente schließen? Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA), Universität Mannheim.
- Bonoli, Giuliano**, 2000: Politics of Pension Reform: Institutions & Policy Change in Western Europe. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano, Palier, Bruno**, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old–age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* VOL. 41, No. 6: 555–573.
- Bräuninger, Dieter**, 2010: Betriebliche Altersversorgung: Raum für weitere Expansion. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 487. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-

PROD/PROD000000000259333/Betriebliche+Altersversorgung%3A+Raum+f%C3%BCr+weitere+Expansion.PDF (Zugriff am 24.07.2013).

Brazier, Alex, Greener, Kim, Jarvis, Tim, Roll, Jo, Wilson, Wendy, 1999: Research Paper 99/19, Welfare Reform and Pensions Bill. London: House of Commons. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-019.pdf> (Zugriff am 11.8.2013).

Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy. S. 3–43 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), Private Pensions versus Social Inclusion? Non–State Provision for Citizens at Risk in Europe, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Bridgen, Paul, Meyer, Traute, 2007: The British pension system and social inclusion. S. 47 – 78 in: Traute Meyer/Paul Bridgen/Barbara Riedmüller (Hrsg.), Private Pensions versus Social Inclusion? Non – State Provision for Citizens at Risk in Europe, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Bridgen, Paul, 2010: Towards a social democratic pension system? Assessing the significance of the 2007 and 2008 Pension Acts. A paper submitted to the Social Policy Association conference, July 2010. University of Lincoln.

Bryson, Alex, 2007: Temporary Agency Workers and Workplace Performance in the Private Sector. London School of Economics, Manpower Human Resources Lab Centre for Economic Performance. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.188.9725&rep=rep1&type=pdf> (Zugriff am 4.11.2013).

Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Vierjahresprogramm 2002–2006, Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_gruene_2002.html, (Zugriff am 9.11.2012).

Bündnis 90/ Die Grünen, 2009: Der Grüne neue Gesellschaftsvertrag: Klima, Arbeit, Gerechtigkeit, Freiheit. Bündnis 90/Die Grünen. http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/295/295495.wahlprogramm_komplett_2009.pdf.

Bündnis 90/Die Grünen, 2013: Zeit für den Grünen Wandel - Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen. http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahlprogramm-barrierefrei.pdf (Zugriff am 21.9.2013).

Bundesfinanzministerium, 2012: Schulden der öffentlichen Haushalte. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Oeffentlicher_Gesamthaushalt/schulden-der-oeffentlichen-haushalte-anl2.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff am 29.06.2013).

Bundes-Geschäfts-Führung von der Partei Die Linke, 2011: Programm der Partei Die Linke, Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. Bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011. Berlin: Die Linke. http://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf (Zugriff am 31.8.2013).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2005: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssi-

cherungsbericht 2008). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

<http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/DOWNLOADS/Alterssicherungsbericht%202008.pdf> (Zugriff am 30.8.2013)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2011). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 30.8.2013).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012: Forschungsbericht 429 - Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) – Endbericht – München.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Riester-Rente weiter im Trend. Pressemitteilungen.

http://www.bmas.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Pressemitteilungen_Suche_Formular.html?resourceId=43880&input_=31846&pageLocale=de&templateQueryString=Riester&themen.GROUP=1&dateafter=tt.mm.jjjj&datebefore=tt.mm.jjjj&sortString=-score_&sortString.GROUP=1&searchArchive=0&searchArchive.HASH=315a2986a61405fcd6e4&searchIssued=0&searchIssued.HASH=4e252bc4e61407be90e4&submit=Senden (Zugriff am 27.07.2013).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 01.11.2013).

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Bundesrat, 2001: Stenografischer Bericht 759. Sitzung, Plenarprotokoll 759 v. 16.2.2001: 15C

Bundesrat, 2001: Stenografischer Bericht 763. Sitzung, Plenarprotokoll 763 v. 11. Mai 2001.

Bundesrat, 2004: Stellungnahme des Bundesrat zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) Drucksache 1/04 v. 13.02.2004.

Bundesregierung, 2011: Regierungsdiallog zur Rente beginnt.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/09/2011-09-07-rentendialog.html>. (Zugriff am 27.9.2013).

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1090 in Ausschussdrucksache 14/1080.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2004: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004 in Berlin. Ausschussdrucksache 0459 vom 2.2.2004.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2013: kompakt Altersarmut.

[http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Altersarmut.pdf/\\$file/Altersarmut.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Altersarmut.pdf/$file/Altersarmut.pdf) (Zugriff am 27.9.2013).

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 2004: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung im Deutschen Bundestag am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0465 vom 4.2.2004.

Bundesvorstand der CDU, 2003: Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin: Bundesvorstand der CDU.

http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/herzogkommission.pdf (Zugriff am 23.8.2013).

Der Bundeswahlleiter, 1998: Wahl zum 14. Deutschen Bundestag am 27. September 1998.

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1998.html (Zugriff am 01.07.2013).

Buntenbach, Annelie, 2011: DGB-Sofortprogramm gegen Altersarmut. Gewerkschaftliche Anforderungen an den „Rentendialog“ der Bundesregierung. Vom Vorstandsbe- reich Annelie Buntenbach, Abteilung Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand. Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales 9/2011: 285-290.

Buntenbach, Annelie, 2013: 1. Mai: Unser Tag. Gute Arbeit - Sichere Rente - Soziales Europa. DGB-Kundgebung 1. Mai 2013 in Ingolstadt.

<http://www.dgb.de/themen/++co++138438ba-b199-11e2-ba1c-00188b4dc422> (Zugriff am 26.9.2013).

Butterwegge, Christoph, 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Cameron, David, R., 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. American Political Science Review 72: 1243–1261.

CDU/CSU, 2002: Leistung und Sicherheit – Zeit für Taten, Regierungsprogramm 2002/2006, Gemeinsames Wahlprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) und der Christlich Sozialen Union (CSU) für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_cdu_2002.html, (Zugriff am 9.11.2012)

CDU, 2007: Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland. Hannover: CDU. <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf>. (Zugriff am 15.01.2012).

CDU/CSU und FDP, 2012: Stetiges Wachstum und sichere Arbeitsplätze für ein star- kes Deutschland. Beschlüsse des Koalitionsausschuss von CDU/CSU und FDP am

4.11.2012. <http://www.quisthoudt-rowohl.de/image/inhalte/file/121105-Koalitionsausschuss.pdf> (Zugriff am 26.9.2013).

CDU/CSU, 2013: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (Zugriff am 25.9.2013).

Clasen, Jochen, 2005: Reforming European Welfare States – Germany and the United Kingdom Compared. Oxford: University Press.

Conservative Party, 2010: Invitation to join the government of Britain. London: Conservative Party.

http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lowres.pdf (Zugriff am 31.8.2013).

Cortell, Andrew, P., Peterson, Susan, 1999: Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. *British Journal of Political Science* Volume 29: 177–203.

CSU, 2013: Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth vom 7.-9. Januar 2013: Faire Löhne, sichere Renten, starker Sozialstaat. http://www.csu-landesgruppe.de/Titel__texte_und_interviews/TabID__110/SubTabID__86/InhaltTypID__3/InhaltID__24231/Reden.aspx (Zugriff am 25.9.2013).

David, Paul, A., 1985: Clio and the Economics of Qwerty. *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2: 332-337.

Decker, Frank, 2011: Parteien und Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.

Department of Social Security, 1998: We all need pensions – the prospects for pension provision. Report by the Pension Provision Group. London: The Stationery Office.

Department for Work and Pensions, 2006: Security in retirement: towards a new pensions system. Cm 6841, London: Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, 2006: National Pensions Day – 18 March 2006. End of Day Report with findings from the events.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100303161939/http://dwp.gov.uk/docs/npd_final.pdf (Zugriff am 27.10.2013).

Department for Work and Pensions, 2006: Personal accounts: a new way to save. Cm 6975, London: Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, 2011: Green Paper: A state pension for the 21st century. Cm 8053, London: Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions, 2011: A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation. Cm 8131, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf (Zugriff am 8.8.2013).

Department for Work and Pensions, 2013: The single-tier pension: a simple foundation for saving. Cm 8528, London: Department for Work and Pensions.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf (Zugriff am 8.8.2013).

Department for Work and Pensions, 2013: How Pension Credit is worked out.

<http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/pc10s-guide-to-pension-credit/how-pension-credit-is-worked/> (Zugriff am 28.9.2013).

Deutscher Bundestag, 1997: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 - RRG 1999), Bundestagsdrucksache 13/8011 v. 24.06.1997.

Deutscher Bundestag, 1997: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999) vom 16.12.1997, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 85.

Deutscher Bundestag, 1998: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, Bundestagsdrucksache 14/45 v. 17.11.1998.

Deutscher Bundestag, 1998: Stenographischer Bericht 3. Sitzung, Plenarprotokoll 14/3 v. 10.11.1998 - Regierungserklärung des Bundeskanzlers.

Deutscher Bundestag, 1998: Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 85: 3843-3852.

Deutscher Bundestag, 2000: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Bundestagsdrucksache 14/4595 v. 14.11.2000.

Deutscher Bundestag, 2000: Stenographischer Bericht 133. Sitzung, Plenarprotokoll 14/133 v. 16.11.2000.

Deutscher Bundestag, 2001: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 14/5146 v. 24.01.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 14/5150 v. 25.01.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5394 v. 13.02.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Stenographischer Bericht 147. Sitzung, Plenarprotokoll 14/147 v. 26.01.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 31: 1310-1343.

Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) vom 21. 03.2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 13: 403-418.

Deutscher Bundestag, 2001: Unterrichtung durch den Bundesrat, Bundestagsdrucksache 14/5383 v. 20.02.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5367 v. 19.02.2001.

Deutscher Bundestag, 2001: Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz –AVmEG) vom 21.3.2001, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 13: 403-418.

Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25 v. 5.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz), Bundestagsdrucksache 15/23 v. 5.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Handeln für mehr Arbeit, Antrag der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 15/32 v. 6.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 8. Sitzung, Plenarprotokoll 15/8 v. 7.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), Ausschussdrucksache 15(9)23 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Ausschussdrucksache 15(9)24 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Ausschussdrucksache 15(9)4 v. 11.11..2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002, Prof. Dr. Günther Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin), Abschlussdrucksache 15(9)15 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Ausschussdrucksache 15(9)25 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Ausschussdrucksache 15(9)9 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 12. November 2002, Prof. Dr. Harmen Lehment (Institut für Weltwirtschaft Kiel), Ausschussdrucksache 15(9)10 v. 11.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss), Bundestagsdrucksache 15/77 v. 13.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Plenarprotokoll 15/11 v. 15.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 15/25, 15/77. Drucksache 15/98 v. 14.11.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Unterrichtung durch den Bundesrat, Anrufung des Vermittlungsausschusses, Bundestagsdrucksache 15/133 v. 3.12.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Stenografischer Bericht 16. Sitzung, Plenarprotokoll 15/16 v. 19.12.2002.

Deutscher Bundestag, 2002: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. 12.2002, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 87.

Deutscher Bundestag, 2002: Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 87.

Deutscher Bundestag, 2003: Zweites Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 30.12.2003, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 67: 3013-3018.

Deutscher Bundestag, 2003: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Bundestagsdrucksache 15/2149 v. 9.12.2003.

Deutscher Bundestag, 2003: Stenografischer Bericht 83. Sitzung, Plenarprotokoll 15/83 v. 12.12.2003.

Deutscher Bundestag, 2004: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung (13. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 15/2149 - , 2. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 15/2562, 15/2591 -, Ausschussdrucksache 15/2678 vom 10.3.2004.

Deutscher Bundestag, 2004: Änderungsantrag der Fraktion der FDP zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 15/2149, 15/2678 – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Drucksache 15/2688 v. 10.03.2004.

Deutscher Bundestag, 2004: Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Plenarprotokoll 15/97 v. 11.03.2004.

Deutscher Bundestag, 2004: Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) vom 21.7.2004, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 38: 1791-1805.

Deutscher Bundestag, 2007: Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch v. 10.12.2007, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 63.

Deutscher Bundestag, 2010: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011), Bundestagsdrucksache 17/3030 v. 27.09.2010.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1092 in Ausschussdrucksache 14/1080.

Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand, 2004: DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausschussdrucksache 0472 vom 6.2.2004.

DGB, 2013: Gute Arbeit – Sichere Rente – Soziales Europa – Aktiver Staat: Politikwechsel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 2. Oktober 2012 und Ergänzungsbeschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 9. April 2013.

<http://www.igbau.de/Binaries/Binary21097/DGB-Beschluss-Gute-Arbeit-Sichere-Rente-Soziales-Europa-Aktiver-Staat.pdf> (Zugriff am 26.9.2013).

Devetzi, Stamatia, 2004: Vereinigtes Königreich. Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.) Rentenversicherung im internationalen Vergleich.

Doemens, Karl, 2008: Rürup fordert Kurswechsel in der Rentenpolitik. Handelsblatt v. 2.1.2008. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sockelrente-ruerup-fordert-kurswechsel-in-der-rentenpolitik/2910288.html> (Zugriff am 26.9.2013).

Dommermuth, Thomas, Dochantschi, Daniel, Hauer, Michael, 2011: Betriebliche Altersversorgung 2011 – Zahlen, Daten, Fakten, Riester–Rente, Rürup–Rente, Wohn–Riester, Wertkonten, Versorgungsausgleich. Planegg: Haufe–Lexware.

Dünn, Sylvia, Fasshauer, Stephan, 2003: Ein Jahr Riesterrente – eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung Heft 1-2-Januar/Februar 2003: 1-12.

Ebbinghaus, Bernhard, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Ebert, Thomas, 2001: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik Heft 8 August 2001: 182-187.

Eichenhofer, Eberhard, 2011: Europa 2020: Neuausrichtung der Offenen Methode der Koordinierung im Rahmen der Post-Lissabon-Strategie? S. 97–102 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. Und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Esping–Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Europäische Kommission, 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Entwurf zum Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten: 1–202,

http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_de.pdf, (Zugriff am 7.1.2012).

Europäische Kommission, 2010: Mitteilung der Kommission Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endgültig: 1–40, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>, (Zugriff am 7.1.2012).

Europäische Kommission, 2010: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme: Grünbuch. Belgien: Europäische Union.

Europäisches Parlament, 2000: Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 1–19, <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/BeschlusseDe.pdf>, (Zugriff am 7.1.2012).

Europäischer Rat, 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Göteborg) 15. und 16. Juni 2001, 1–23, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf, (Zugriff am 7.1.2012).

Evandrou, Maria, Falkingham, Jane, 2005: A secure retirement for all? Older people and New Labour. S. 167-187 in: J. Hills/K. Stewart (Hrsg.), A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion. Bristol: The Policy Press University of Bristol.

Falkingham, Jane, Rake, Katherine, 1999: Partnership in Pensions: Delivering a secure retirement for women? S. 46–56 in: P. Agulnik/ N. Barr/ J. Falingham/ K. Rake (Hrsg.) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. CASE/24.

Fasshauer, Stephan, Toutaoui, Nora, 2009: Die Anzahl des förderberechtigten Personenkreises der Riester-Rente-eine Annäherung. Deutsche Rentenversicherung 6/2009: 478-486.

FDP, 2002: Bürgerprogramm 2002, Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei (FDP) für die Bundestagswahl 2002, http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_fdp_2002.html (Zugriff am 9.11.2012).

FDP, 2009: Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009: Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009. Hannover: FDP.

http://www.fdp.de/files/565/Deutschlandprogramm09_Endfassung.pdf.

FDP, 2013: Rentenpolitik. <http://www.fdp-fraktion.de/content/rentenpolitik> (Zugriff am 25.9.2013).

FDP, 2013: Bürgerprogramm 2013 – Damit Deutschland stark bleibt. Nur mit uns. – Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4. Bis 5. Mai 2013 in Nürnberg. Berlin: altmann-druck GmbH. http://www.fdp.de/files/408/B_rgerprogramm_A5_Online_2013-07-23.pdf (Zugriff am 25.9.2013).

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999: DGB gegen Systemwechsel bei der Rente. Engelen-Kefer: Kein langfristiger Kapitalstock für Rente mit 60. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.2.1999 Nr.35: 17.

Gebel, Michael, 2010: Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK. *Work, Employment and Society*, Volume 24(4): 641-660.

Gellner, Winand, Hammer, Eva-Maria, 2010: Policyforschung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Genzke, Jürgen, 2012: Die aktuelle Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung. *RV aktuell - Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung* 4/2012: 114-122.

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des BT-Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik vom 11. bis 13.12.2000 in Berlin, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1070.

Geyer, Johannes, Steiner, Viktor, 2010: Public pensions, changing employment patterns, and the impact of pension reforms across birth cohorts – a microsimulation analysis for Germany. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Geyer, Johannes, 2011: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW Wochenbericht Nr. 45.2011.

Ginn, Jay, Fachinger, Uwe, Schmähl, Winfried, 2007: Reformen der Alterssicherung und der sozioökonomische Status Älterer in Großbritannien und Deutschland. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Görtemaker, Manfred, Kroll, Frank-Lothar, Neitzel, Sönke, 2009: Die Berliner Republik – Wiedervereinigung und Neuorientierung. Berlin-Brandenburg: be.bra verlag GmbH.

Handelsblatt, 10.5.2007: Chronik der Ära Tony Blair.

<http://www.handelsblatt.com/politik/international/britischer-premierminister-chronik-der-aera-tony-blair/2806846.html> (Zugriff am 17.8.2013).

Handelsblatt, 29.5.2001: William Hague: Politisch seit der Schulzeit.

<http://www.handelsblatt.com/archiv/seit-vier-jahren-parteichef-der-konservativen-william-hague-politisch-seit-der-schulzeit/2070078.html> (Zugriff am 17.8.2013)

Handelsblatt, 22.2.2002: Die Entwicklung der Statistik-Affäre.

<http://www.handelsblatt.com/archiv/chronologie-die-entwicklung-der-statistik-affaere/2144284.html> (Zugriff am 12.10.2013).

Haerendel, Ulrike, 2011: Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland. Kapitel 1 Die historische Entwicklung bis 1945. S. 1–15 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SG B VI. Köln: Luchterhand.

Hagen, Kornelia, Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47.2011: 3-14.

Hall, Peter, A., Taylor, Rosemary, C., R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/6. Köln: Max – Planck – Institut für Gesellschaftsforschung.

Hall, Peter, A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993): 275-296.

Hamisch, Ann-Christine, 2001: Der Schutz individueller Rechte bei Rentenreformen – Deutschland und Großbritannien im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.

Handelsblatt, 2012: Kritik an Zuschussrente reißt nicht ab.

<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/plaene-von-der-leyens-kritik-an-zuschussrente-reisst-nicht-ab-seite-all/7111186-all.html> (Zugriff am 27.9.2013).

Handelsblatt Research Institute, Prognos, 2014: Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklungen.

<http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2014/04/GDV-HRI-Prognos-Studie-Zukunft-Altersvorsorge-2014.pdf> (Zugriff am 03.05.2014).

Harris, Jose, 2006: The Roots of Public Pensions Provision: Social Insurance and the Beveridge Plan. S. 27–38 in: Hugh Pemberton/ Pat Thane/ Noel Whiteside (Hrsg.), Britain´s Pensions Crisis: History and Policy. Oxford University Press: New York.

Hartwich, Hans-Hermann (2003): Die „Hartz-Kommission“ im Wahlkampf 2002 oder über die Nützlichkeit des Sachverständigen für die Politik. In: W. Hankel, K. A. Schachtschneider & J. Starbatty (Hrsg.), Der Ökonom als Politiker. Europa, Geld und die soziale Frage, Stuttgart: Lucius und Lucius.

Hartz, Peter, 1994: Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht. Die Volkswagen-Lösung. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Hartz, Peter, 1996: Das atmende Unternehmen – Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Hartz, Peter, Klopfer, Inge, 2007: Peter Hartz Macht und Ohnmacht – Ein Gespräch mit Inge Klopfer. Hamburg: Hoffmann und Campe.

Hauser, Richard, 2013: Bekämpfung von Altersarmut: Das 30-30-Modell im Vergleich zu anderen aktuellen Vorschlägen. S. 424-443 in: C. Vogel/A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer VS.

Heglich, Simon, 2006: Reformkorridore des deutschen Rentensystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heien, Thorsten, Kortmann, Klaus, Schatz, Christof, 2005: Altersvorsorge in Deutschland 2005. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/DOWNLOADS/AVID-2005-Endbericht.pdf> (Zugriff am 25.8.2013).

Héritier, Adrienne, 1993: Policy – Analyse – Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hilkert, Bernhard, Leisering, Lutz, 2000: “New Britain”, “New Labour”, “New Deal” – Innovation oder Rhetorik? Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. Bielefeld: Universität Bielefeld. <http://www.uni-bielefeld.de/soz/pdf/new.pdf> (Zugriff am 11.8.2013).

Hills, John, 1998: Thatcherism, New Labour and the Welfare State. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. http://eprints.lse.ac.uk/5553/1/Thatcherism_New_Labour_and_the_Welfare_State.pdf (Zugriff am 4.4.2011).

Hills, John, Ditch, John, Glennerster, Howard, 2001: Introduction. S. 1 – 9 in: John Hills/ John Ditch/ Howard Glennerster (Hrsg.), Beveridge and Social Security: An International Retrospective, New York: Oxford University Press.

Hills, John, 2006: From Beveridge to Turner: Demography, Distribution and the Future of Pensions in the UK. Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), Vol. 169, No. 4: 663-679.

Hill, Michael, Irving, Zoe, 2009: Understanding Social Policy. Malden, Oxford, West Sussex: Wiley – Blackwell.

Himmelreicher, Ralf, K., Viebrok, Holger, 2003: Die „Riester-Rente“ und einige Folgen für Alterseinkünfte. Befunde einer Simulationsstudie auf der Grundlage typischer Erwerbs- und Familienbiographien. ZeS-Arbeitspapier 4/2003. Universität Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

HM Government, 2010: The Coalition: our Programme for Government. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf. (Zugriff am 8.8.2013).

HM Treasury, 2010: Budget 2010, HC 61, London: HM Treasury http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_188581.pdf (Zugriff am 9.8.2013).

Hockerts, Hans Günter, Süß, Winfried, 2010: Soziale Ungleichheit im Sozialstaat – Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich. München: Oldenbourg.

Holzmann, Robert, Hinz, Richard, 2005: Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Washington: The World Bank.

Hömig, Dieter, 2010: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden – Baden: Nomos.

House of Commons, 1999: Hansard Debates, 10. February 1999, Volume 325 cc 323-4, Bill Presented: Welfare Reform and Pensions.

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1999/feb/10/welfare-reform-and-pensions> (Zugriff am 12.8.2013).

House of Commons, 2000: Hansard Debates for 11. Jan. 2000, Volume 342, Column 172, Child Support, Pensions and Social Security Bill.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo000111/debindx/00111-x.htm> (Zugriff am 11.8.2013).

House of Commons, 2006: Hansard Debates for 28. Nov. 2006, Volume No. 453, Part No. 8, Column: 985, Bills Presented, Pensions.

House of Commons, 2007: Hansard Debates for 16. Jan. 2007, Volume No. 455, Part No. 26, Column 660, Orders of the Day, Pensions Bill.

House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 23. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 1.

House of Commons, 2007: Public Bill Committee, Sitzung v. 25. 1. 2007, Pensions Bill, Clause 5.

House of Commons, 2007: Hansard Debates for 05. Dec. 2007, Volume No. 468, Part No. 18, Column: 853, Bills Presented, Pensions.

House of Commons, 2007: Pensions Act 2007, Chapter 22, 26th July 2007, London.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/22/introduction> (Zugriff am 4.8.2013).

House of Commons, 2008: Pensions Act 2008, Chapter 30, 26th November 2008, London. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/pdfs/ukpga_20080030_en.pdf (Zugriff am 3.8.2013).

House of Lords, 2007: Hansard Volume (House of Lords Debates) for 4. 7. 2007, Volume No. 693, Part No. 113, Column: 1028, Pensions Bill. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldhansrd/text/70704-0002.htm#07070437000006> (Zugriff am 3.8.2013).

Husmann, Jürgen, 2000: Die Funktion des Bundeszuschusses und seine derzeitige Ausgestaltung. Aktuelles Presseseminar am 13. und 14. November 2000 in Würzburg. http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/cae/servlet/contentblob/100270/publicationFile/2904/Husmann_Anlage_1.pdf (Zugriff am 28.06.2012).

Immergut, Ellen, M., Anderson, Karen, M., Schulze, Isabelle, 2007: The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press.

Jann, Werner, Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 75-112 in: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg.

Kaspari, Nicole, 2008: Gerhard Schröder - Political Leadership im Spannungsfeld zwischen Machtstreben und politischer Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kemp, Udo, Merz, Hans-Georg, 2008: Kanzler und Minister 1998-2005- Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kleinlein, Axel, 2011: Zehn Jahre „Riester-Rente“ - Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Koch, Andreas, Rosemann, Martin, Späth, Jochen, 2011: Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit.

Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kolb, Heinrich, 2013: Private Vorsorge muss selbstverständlich werden. Alternativ-Modell der FDP. <http://www.fdp-fraktion.de/content/private-vorsorge-muss-selbstverstaendlich-werden> (Zugriff am 25.9.2013).

Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten. KOM (2000) 622 endgültig: 1–24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0622:FIN:DE:PDF>, (Zugriff am 7.1.2012).

Krenz, Stefan, Nagl, Wolfgang, Ragnitz, Joachim, 2009: Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany? S. 35 – 50 in: Christian Wey/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Twenty Years of Economic Reconstruction in East Germany, Berlin: Duncker & Humblot.

Kröger, Sandra, 2011: Politische Steuerung durch quantifizierte Ziele und Benchmarking? S. 88 – 96 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. Und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Kumpmann, Ingmar, Gühne, Michael, Buscher, Herbert S., 2010: Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. Halle: Institut für Wirtschaftsforschung.

Labour Party, 1987: Labour Party Manifesto: Britain will win with Labour. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1987/1987-labour-manifesto.shtml> (Zugriff am 11.8.2013).

Labour Party, 1997: Labour Party Manifesto: New Labour because Britain deserves better. London: Labour Party. <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (Zugriff am 10.8.2013).

Lamping, Wolfram, Tepe, Markus, 2009: Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Ba-

sis des Sozio-oekonomischen Panels. Zeitschrift für Sozialreform 55 (2009), Heft 4: 409-430.

Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. S. 43 – 77 in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), European Social Policy Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution.

Leithäuser, Johannes, 2010: Cameron & Clegg, Koalition in Großbritannien. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.05.2010, <http://www.faz.net/aktuell/politik/koalition-in-grossbritannien-cameron-clegg-1979176.html> (Zugriff am 8.8.2013).

Liberal Democrats, 2013: Who we are. http://www.libdems.org.uk/who_we_are.aspx (Zugriff am 31.8.2013).

Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty–Six Countries. New Haven and London: Yale University Press.

Die Linke, 2013: 100% Sozial, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, Die Linke. Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundestagswahlparteitag, Dresden, 14. bis 16. Juni 2013. http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_langfassung.pdf (Zugriff am 26.9.2013).

Lloyd, Caroline, Mason, Geoff, Mayhew, Ken, 2008: Low-wage work in the United Kingdom. New York; Russell Sage Foundation.

Lowe, Jonquil, 2010: Pensions Explained. London: Which?

March, James G., Olsen, Johan P., 1989: Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

Maron, Thomas, 2012: Die Rente schürt in der SPD alte Konflikte. Stuttgarter Zeitung Nr. 211 v. 11.9.2012: 4.

Mattil, Birgit, 2006: Pension Systems – Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom. Heidelberg: Physica-Verlag.

Mayntz, Renate, 1980: Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.

Meyer, Traute, Bridgen, Paul, 2011: Towards German liberalism and British social democracy: the evolution of two public occupational pension regimes from 1945 to 2009. S. 157-179 in: J. Clasen (Hrsg.), *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.

Michaels, Bernd, 2001: „20 Millionen Menschen erreichen“ GDV-Präsident Bernd Michaels über die Riester-Rente. *Wirtschafts Woche* Nr. 32: 96.

Mogge-Grotjahn, Hildegard, 2012: Gesellschaftliche Ein- und Ausgrenzung – Der soziologische Diskurs. S. 45–59 in: E.-U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nachtwey, Oliver, Heise, Arne, 2006: Großbritannien: Vom kranken Mann Europas zum Wirtschaftswunderland? *WSI Mitteilungen* 3/2006: 131-137.

Niedermayer, Oskar, 2002: Wandel durch Flut und Irak-Krieg? Wahlkampfverlauf und Wahlkampfstrategien der Parteien. S. 37-70 in: Eckhard Jesse (Hrsg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen*, München: Westdeutscher Verlag.

North, Douglass, C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.

Nürnberger, Ingo, 2002: Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001. Berlin: Freie Universität (Diplomarbeit).

Nullmeier, Frank, 2003: Alterssicherungspolitik im Zeichen der „Riester-Rente“. S. 167-187 in: A. Gohr/M. Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Nullmeier, Frank, 2011: Kapitel 5. Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik. S. 141-168 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*. Köln: Luchterhand.

OECD, 2007: Renten auf einen Blick. Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Paris: OECD.

Office for National Statistics, 2011: Summary: UK Population Projected to Reach 70 Million by Mid-2027. http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_240701.pdf (Zugriff am 25.10.2013).

Office for National Statistics, 2012: Population Ageing in the United Kingdom, its Constituent Countries and the European Union. http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_258607.pdf (Zugriff am 25.10.2013).

Palier, Bruno, 2010: A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pantazis, Christina, Gordon, David, Levitas, Ruth, 2006: Poverty and social exclusion in Britain. The millenium survey. University of Bristol: The Policy Press.

Patzelt, Werner, J., 2005: Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens. S. 16 – 54 in: S. Kropp/M. Minkenberg (Hrsg.), Vergleichen in der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pemberton, Hugh, Thane, Pat, Whiteside, Noel, 2006: Introduction. S. 1-23 in: H. Pemberton/P. Thane/N. Whiteside (Hrsg.), Britain's Pensions Crisis: History and Policy, New York: Oxford University Press.

Pensions Commission, 2004: Pensions: Challenges and Choices - The First Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.

Pensions Commission, 2005: A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.

Pensions Commission, 2006: Implementing an integrated Package of Pension Reforms: The Final Report of the Pensions Commission. London: The Stationery Office.

Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.

Pierson, Paul, Leibfried, Stephan, 1995: Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. S. 1–40 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration. Washington: The Brookings Institution.

- Pierson, Paul, Leibfried, Stephan**, 1995: The Dynamics of Social Policy Integration. S. 432–465 in: S. Leibfried/P. Pierson (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.
- Pierson, Paul**, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, Jun. 2000: 251–267.
- Poelchau, Daniel**, 2007: *Altersvorsorge im internationalen Vergleich – Eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990–2000*. Zürich, Berlin: LIT Verlag.
- Powell, Martin**, 1999: *New Labour, New Welfare State? The “third way” in British social policy*. Bristol: The Policy Press.
- Price, Debora**, 2006: The poverty of older people in the UK. *Journal of Social Work Practice*, Vol. 20, No. 3: 251–266.
- Rake, Katherine, Falkingham, Jane, Evans, Martin**, 1999: *Tightropes and Tripwires: New Labour’s Proposals and Means–Testing in Old Age*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics: CASE/23.
- Rat der Europäischen Union**, 2001: *Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz (SPC = Social Protection Committee) und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC = Economic Policy Committee) über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten: Anwendung der offenen Koordinierungsmethode*. 14098/01, 1 -10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/misc/DOC.68840.pdf (Zugriff am 7.1.2012).
- Reimann, Axel**, 2004: *Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz - Gesamtwirkungen und Bewertung*, *Deutsche Rentenversicherung Heft 6-7 – Juni/Juli 2004*: 318-332.
- Richter, Antje, Bunzendahl, Iris, Altgeld, Thomas**, 2008: Einführung. S. 7-12 in: A. Richter/I. Bunzendahl/T. Altgeld (Hrsg.), *Dünne Rente – Dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung*. Frankfurt am Main: Mabuse-Verlag.
- Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela**, 2007: The German pension system and social inclusion. S. 139 – 167 in: T. Meyer/P. Bridgen/B. Riedmüller (Hrsg.), *Private Pensions versus Social Inclusion? Non – State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Riedmüller, Barbara, Willert, Michaela, 2008: Die Zukunft der Alterssicherung – Analyse und Dokumentation der Datengrundlage aktueller Rentenpolitik. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-90-4-1.pdf (Zugriff am 25.8.2013).

Riedmüller, Barbara, Schmalreck, Ulrike, 2012: Die Lebens- und Erwerbsverläufe von Frauen im mittleren Lebensalter. Wandel und rentenpolitische Implikation. Berlin: Freie Universität. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/sozialpol/ressourcen/babyboomer.pdf> (Zugriff am 25.8.2013).

Rieger, Elmar, Leibfried, Stehphan, 2001: Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH.

Ritter, Gerhard, A., 1983: Sozialversicherung in Deutschland und England - Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München: C.H.Beck.

„Rot-Grüne“ Bundesregierung, 2003: Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung. <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2003/2003-12-09-AltEinkG-03-10-19-Kabinettsbeschluss-Rente.pdf> (Zugriff am 24.8.2013).

Ruland, Franz, 2011: Recht, Organisation und Verwaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Kapitel 9 Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts. S. 341 – 377 in: E. Eichenhofer/H. Rische, W. Schmähl (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln: Luchterhand.

Ruser, Alexander, 2011: Der Markt als Mitte(l). Reformprozesse und Diskurse der Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sartori, Giovanni, 1994: Compare Why and How. S. 14 – 34 in: M. Dogan/A. Kazancigil (Hrsg.), Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance, Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers.

Scharpf, Fritz, W., 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. *Journal of European Public Policy* Volume 7 Issue 2: 190–228.

Schieren, Stefan, 2010: *Großbritannien – Analyse Politischer Systeme*. Schwalbach: Wochenschau Verlag.

Schludi, Martin, 2005: *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schmähl, Winfried, 2004: Stellungnahme zum Entwurf eines „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0461 vom 4.2.2004.

Schmähl, Winfried, 2005: Definition von Armut. S. 50-54 in: K. Schubert (Hrsg.), *Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmähl, Winfried, 2007: *Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz* -. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Schmähl, Winfried, 2010: Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alters-einkünften für die Lebenslage im Alter. *Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* Heft 4 April 2010: 248-253.

Schmähl, Winfried, 2011: Warum ein Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ notwendig ist. ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2011. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Schmähl, Winfried, 2011: Kapitel 6: Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009. S. 131-193 in: E. Eichenhofer/H. Rische/W. Schmähl (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*. Köln: Luchterhand.

Schmidt, Manfred, G., 2003: Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/ Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaften*. Opladen: Leske+Budrich.

Schmidt, Manfred, G., 2003: Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik. Der Sozialstaat in der Diskussion, Heft 4/2003 : 198-202.

Schmidt, Manfred, G., 2007: Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: Beck.

Schmidt, Manfred, G., Ostheim, Tobias, Siegel, Nico, A., Zohnhöfer, Reimut, 2007: Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schommer, Martin, 2008: Wohlfahrt im Wandel – Risiken, Verteilungskonflikte und sozialstaatliche Reformen in Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schröder, Gerhard, Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. London. http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Schroeder_Blair.pdf: Zugriff am 28.06.2012.

Schulz, Martin, F., 2012: Teilprivatisierung der Altersrente: Zukunftssicherung oder Verschärfung sozialer Ungleichheit. Berlin: Freie Universität.

Schulze, Isabelle, 2007: Der Einfluss von Wahlsystemen auf Politikinhalt: Electoral Treat in der Rentenpolitik. Baden – Baden: Nomos.

Schulze, Isabelle, Moran, Michael, 2007: United Kingdom: Pension Politics in an adversarial system. S. 49-96 in: E. Immergut/K. Anderson/I. Schulze (Hrsg.) The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press.

Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: New ambitions for our country: A New Contract For Welfare. Cm 3805, London: Department for Social Security.

Secretary of State for Social Security, 1998: Green Paper: A new contract for welfare: Partnership in Pensions. Cm 4179, London: Department for Social Security.

Siefken, Sven, T., 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess. S. 374-389 in: S. Falk/D. Rehfeld/A. Römmele/M. Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Social Protection Committee, 2006: current and prospective theoretical pension replacement rates, Report by the Indicators Sub - Group (ISG), 19. May 2006,

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf
(Zugriff am 4.6.2011).

Sozialverband Deutschland e.V., Bundesverband, 2004: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV Nachhaltigkeitsgesetz) – Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung Ausschussdrucksache 0471 vom 5.2.2004, Drucksache 15/2149.

Sozialverband Deutschland, 2007: 10 Forderungen zur Verhinderung von Altersarmut. http://www.sovd.de/br_10forderungen.0.html (Zugriff am 27.9.2013).

Statistisches Bundesamt, 2009: Pressekonferenz „Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060“ Statement von Präsident Roderich Egeler. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2009/Bevoelkerung/Statement_Egeler_PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 24.10.2013).

Statistisches Bundesamt, 2010: Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2010_03b/2010_03PDF.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 29.10.2013).

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen, Longstreth, Frank, 1992: Structuring politics - Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: University Press.

Streeck, Wolfgang, Thelen, Kathleen, 2005: Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press.

Strengmann–Kuhn, Wolfgang, Hauser, Richard, 2012: International vergleichende Armutsforschung. S. 164 – 183 in: E.U. Huster/ J. Boeckh/ H. Mogge–Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sturm, Roland, Pehle, Heinrich, 2001: Das neue deutsche Regierungssystem – Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

SPD, 1998: SPD Wahlprogramm 1998 - Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit – SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. <http://www.april1998.spd-parteitag.de/programm/index.htm> (Zugriff am 28.06.2012).

SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert – Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998.

http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf (Zugriff am 29.06.2012).

SPD, 2002: Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland, Regierungsprogramm 2002-2006, Wahlprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) für die Bundestagswahl 2002,

http://www.documentarchiv.de/brd/2002/wahlprogramm_spd_2002.html (Zugriff am 9.11.2012).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, 2002: Koalitionsvertrag 2002-2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie.

http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/koalitionsvertrag_2002.pdf (Zugriff am 10.11.2012).

SPD–Partei Vorstand, 2007: Hamburger Programm: Das Grundsatzprogramm der SPD.

http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf (Zugriff am 15.1.2012).

SPD, 2013: Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017.

http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf (Zugriff am 21.9.2013).

Süddeutsche. de, 2008: Millionen Deutsche von Altersarmut bedroht.

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/622/430374/text/print.html> (Zugriff am 23.2.2009).

Taylor-Gooby, Peter, 2005: UK pension reform: A test case for a liberal welfare state? S. 116–136 in: G. Bonoli/ T. Shinkawa (Hrsg.), Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Terwey, Franz, 2011: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung. S. 29 – 32 in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Renten in Europa: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven – Internationale Tagung am 6. und 7. Mai 2010 in Berlin. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Thaysen, Uwe, 2002: Fehlstart der Regierung Schröder II? Regierungsbildung in der Bundesrepublik Deutschland – das Beispiel 22. September 2002 bis 14. März 2003. S. 181–219 in: E. Jesse (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, München: Westdeutscher Verlag.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3: 289-325.

Uk National Statistics, 2013: Life expectancy.

<http://www.statistics.gov.uk/hub/population/deaths/life-expectancies> (Zugriff am 25.10.2013).

UK National Statistics, 2013: Topic guide to: Life Expectancies.

<http://www.statistics.gov.uk/hub/population/deaths/life-expectancies> (Zugriff am 25.10.2013).

UK National Statistics, 2013: Older People.

<http://www.statistics.gov.uk/hub/population/ageing/older-people/index.html> (Zugriff am 25.10.2013).

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (BT-Drs. 14/4595) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik (BT-Drs. 14/1310) vom 11 bis 13.12.2000 in Berlin. Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Ausschussdrucksache 14/1063, in Ausschussdrucksache 14/1080.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 2004: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 11.2.2004. Ausschussdrucksache 0469 vom 5.2.2004.

Von Beyme, Klaus, 2010: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- The World Bank**, 1994: Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press.
- Weaver, R., Kent**, 1986: The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* Vol. 6 No. 4: 371–398.
- Wehlau, Diana**, 2009: Lobbyismus und Rentenreform - Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weimar, Anne-Marie**, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wels, Maik, Rieckhoff, Christian**, 2012: Wer kommt, wer geht, wer bleibt? RV aktuell, Fachzeitschrift und amtliche Mitteilungen der Deutschen Rentenversicherung 10/2012: 284-296.
- Willert, Michaela**, 2011: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien – Ein Vergleich der sozialen Regulierung und ihrer Wirkung. Berlin: Freie Universität.
- Wilmerstadt, Rainer**, 1996: Zur Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung. *Kompass – Zeitschrift für Sozialversicherung im Bergbau* 5/1996: 230-235.
- Wood, Andrew, Leston, John, Robertson, Marisa**, 2009: Pensions industry responses to the workplace pension reforms: Qualitative research with pension providers and intermediaries. London: Department for Work and Pensions. Research Report No. 592.
- Zeit online**, 2008: Armut statt Ruhestand.
<http://images.zeit.de/text/online/2008/04/altersarmut-rente> (Zugriff am 23. 2. 2009).
- Zohlhoyer, Reimut**, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen – Theoretische Überlegungen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12: 41 – 75.
- Zohlhoyer, Reimut**, 2005: The politics of budget consolidation in Britain and Germany: the impact of blame – avoidance opportunities. Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper No. 05.2. 1–20.