

Wie lässt sich eine nachhaltige Alterssicherungspolitik umsetzen?

Frank Nullmeier

Teil I:

Nachhaltigkeit, Resilienz und Prävention

Nachhaltigkeit (weitgefasst)

„Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen.“

Rat für nachhaltige Entwicklung

(<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/?cn-reloaded=1>)

Nachhaltigkeit (ausdifferenziert)

- Wann immer etwas differenzierter und policy-näher über Nachhaltigkeit gesprochen wird, muss Nachhaltigkeit mit einem Attribut versehen werden:
 - **ökologische** Nachhaltigkeit
 - **wirtschaftliche** Nachhaltigkeit
 - **finanzielle** Nachhaltigkeit
 - **soziale** Nachhaltigkeit
- Nachhaltigkeit als Wertbegriff unterstellt eine Vereinbarkeit all dieser differentiellen Elemente.
- Es werden insbesondere in der Rede von ökonomischer/finanzieller Nachhaltigkeit und sozialer Nachhaltigkeit aber **nur die bekannten Spannungen** zwischen den Zielen der Angemessenheit der Altersrenten und der finanziellen Stabilität der Rentenversicherung bei ökonomie-vertretbaren Beitragssätzen **reformuliert**.

Nachhaltigkeit (ökologisch)

Um den Begriff der Nachhaltigkeit noch jenseits politischer Rhetorik und Konsenssuche handhabbar zu machen, bietet es sich an, ihn auf den ökologischen Kern einer Sicherung der Regenerationsfähigkeit all dessen, was wir ‚Natur‘ nennen, zurückzunehmen.

Resilienz

„Beobachtet man in der Perspektive von Resilienz, so gehen die Bedrohungen des Status quo vor allem von der Umwelt des Systems aus, während die Fähigkeit, sie zu bewältigen (oder eben nicht), in erster Linie dem System selbst zugerechnet wird. Resiliente Systeme zeichnen sich nicht dadurch aus, dass sie externe Störungen beseitigen können, sondern sie verfügen über ein ausreichendes Maß an interner Störungsverarbeitungskompetenz.“

(Ulrich Bröckling 2017: Gute Hirten
führen sanft, Berlin: 114/115)

Resilienz

- **Defensive Begrifflichkeit:**
 - Befürchtete negative Einflüsse (Gefahren, Bedrohungen, Krisen) aus der Umwelt. Die Gefahren kommen von außen, es gilt das Innen zu sichern.
 - Sicherung der Fähigkeit, mit diesen Umwelteinflüssen umgehen zu können. Diese dürfen nicht die Institutionen/ges. Strukturen in Frage stellen, destabilisieren, sondern müssen aufgefangen, abgemildert, verarbeitet werden können.
 - Ausbau von Gefahrenauffangvorrichtungen, Anpassung des Systems an die potentiellen Bedrohungen aus seiner Umwelt

Prävention

Unter Prävention kann man alle Maßnahmen und Konzepte verstehen, die darauf abzielen, Gefahren/Risiken zu verringern oder diese gar nicht erst eintreten zu lassen.

- **Offensive Begrifflichkeit:**
 - Die Umwelt soll so verändert werden, dass erst gar keine Bedrohungen des jeweiligen Systems entstehen.
 - Die Umwelt soll zu einem idealen Raum der stabilen Reproduktion des Innen gemacht werden.
 - Anpassung der Umwelt an Erfordernisse der Systemerfordernisse, auch hier kommen die zu vermeidenden Gefahren aus der Umwelt.

Alle drei Begriffe

- Alle drei Begriffe zielen auf die Sicherung von Zuständen, sei es des Status Quo oder eines als Norm gesetzten, aber schon einmal vorhandenen Zustandes.
- Es sind Abwehr- und Sicherungsbegriffe.
- Sie stehen in semantischer Opposition zu ‚Fortschritt‘ sowie normativen Idealen, die noch nie erreicht worden sind.
- Ein solches ‚Sichernwollen‘ kann jedoch die Umwälzung der Lebensweisen und grundlegender gesellschaftlichen Strukturen verlangen.
- Sichern kann radikaler sein als ein Voranschreitenwollen.

Teil II:

Umsetzung

“Umsetzung”

- **Umsetzen:**
 - Technisch-instrumentelle Semantik für einen komplexen Vorgang
 - Definieren von Zielen, Schwellenwerten und Indikatoren, Operationalisierung aller Größen, Messvorschriften entwickeln, Bestimmung von Operationen/Aktivitäten/Automatismen bei Über-/Unterschreiten von Schwellenwerten
 - Kybernetisches Grundverständnis auf modernisierter Basis
 - Problemlösungslogik: Erkennen von Problemen, Ziele bestimmen, Umsetzen von Zielen, dies führt zum Lösen der Probleme

- **Durchsetzen:**
 - Annahme tritt hinzu, dass es Kräfte geben könnte, die sich einer Umsetzung von Zielen entgegenstellen könnten.
 - Konflikt ist Teil des „Umsetzens“
 - Im „Durchsetzen“ wird der Konflikt durch Machteinsatz zu eigenen Gunsten und im Sinne der Problemlösung entschieden.

Umsetzung im eigenen Haus (DRV-Bund)

- Umsetzung von **ökologischer Nachhaltigkeit** vom Energieverbrauch bis zum betrieblichen Gesundheitsmanagement
- Konsequente Öko-BWL als programmatische Grundlage
- Konflikte sind denkbar im Dreieck aus Selbstverwaltung, Mitarbeiter*innenpartizipation und administrativen Hierarchien, aber einhegbar.
- Umsetzung der Orientierung an **Resilienz** z.B. durch Strukturen der Zukunftsabschätzung und Etablierung von Krisenszenarien, Krisenabwehrkonzepten und Resilienzplänen
- Umsetzung von **Prävention** jenseits des Bereichs der Rehabilitation z.B. durch engere Verkopplung der Renten- mit der Arbeitsmarktpolitik

Umsetzung - politikwissenschaftlich

- **Implementationsforschung**
 - Analyse der verwaltungsinternen Umsetzung einer rechtlichen Regelung. Blick von der Wissenschaft auf den gesamten Verwaltungs- und Umsetzungsprozess.
- **Politikwissenschaftliche Strategieleanalyse:**
 - Entspricht gerade nicht dem Verständnis von Strategie als Umsetzen von Zielen (so z.B. auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung)
 - Blick von der Wissenschaft auf die Position eines Akteurs und auf seine Möglichkeiten, in einer bestimmten Akteurkonstellation Ziele durchsetzen zu können
 - Strategische Politik im Unterschied zu situativer Politik und Routinehandeln

Strategieanalyse

- Durch- und Umsetzungschancen aus der Sicht eines (kollektiven) Akteurs
- Konflikt, d.h. entgegenstehende Strategien anderer Akteure werden immer mitgedacht.
- „Politische Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte von Politikakteuren, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen.“ (Raschke/Tils 2011: 56).
- Situationsübergreifend:
 - zeitlich: mittel- bis langfristig
 - sachlich: mehrere Themenfelder einbeziehend
 - sozial: geltend für die Beziehungen zu einer Mehrzahl von Akteuren

Strategieanalyse GRV

- **Rentenversicherung als kollektiver Akteur**
 - **Begrenzungen:**
 - Sie kann nicht eigenständig politisch handeln, sie ist in gewissem Sinne ‚abhängiger‘ Akteur (u.a. Rechtsaufsicht)
 - Selbstverwaltung als Grundlage der Rentenversicherung als eines ‚Collage-Akteurs‘
 - Handlungsfähigkeit beruht auf dem (partiellen) Konsens der Sozialpartner
 - **Potentiale:**
 - Fachliche Kompetenz, Zugang zu Daten
 - Bedeutung der GRV für Legitimität des pol. Systems

Strategieanalyse GRV

- **Strategiefähigkeit besteht aus drei Elementen**
- **Handlungskapazität**
 - Grundlegend eingeschränkt durch den Charakter als abhängiger und collagierter Organisation
- **Fähigkeit zur Zielbestimmung**
 - Sicherung einer gewissen Autonomie ist eine denkbare konsensfähige Zielbestimmung
 - Legitimatorisch (SV-Prinzipien, systemgerechte Zuordnung)
 - Prozedural (Bewahrung eines Handlungsspielraums für Selbstverwaltung)
 - Finanziell (u.a. Festschreibung der Finanzierungsanteile der Hauptfinanziers, Nachhaltigkeitsfaktor)
 - Politisch (z.B. Abwehr parteipolitischer Instrumentalisierungen)
- **Kognitive Kapazität**
 - Ausbaufähig ist die Beobachtungs- und Analysekapazität – insbesondere gegenüber einer weiter gefassten gesellschaftlichen Umwelt

Strategieanalyse GRV

Nachhaltigkeit

- Die Bestrebungen zur Autonomiesicherung können durch die Aufnahme des **weiten Nachhaltigkeitsbegriffs** nicht gestärkt werden – aufgrund der im Begriff selbst angelegten und im Begriff auch nicht auflösbaren Spannungen zwischen sozialer, ökologischer und finanzieller Nachhaltigkeit.
- Die Bestrebungen zur Autonomiesicherung können durch eine Orientierung am **ökologischen Nachhaltigkeitsbegriff** wenig Impulse empfangen, nur auf der Mikro-Ebene der ‚Umsetzung im eigenen Haus‘ und der Makro-Makro-Ebene in dem Sinne, dass der Klimawandel und/oder die Maßnahmen dagegen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern werden. Der Einbau eines ökologischen Elementes in die Beitragsberechnung ist z.B. kaum zu begründen mit dem realen Bezug der GRV zu ökologischen Entwicklungen.

Strategieanalyse GRV

Resilienz

- **Kognitive Kapazität erhöhen**
 - Analyse potentieller Bedrohungen (Vulnerabilitätsanalyse, z.B. Beitragsrückgang bei unverändertem Ausgabenvolumen)
 - Überprüfung der Auffangvorrichtungen in der GRV auf Tauglichkeit bei bestimmten Gefahren, z.B. ökonomisch: Rücklagen, Selbstregulatorische Elemente in Rentenformel, Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen etc.
 - Legitimatorisch: Angesichts der beschriebenen semantischen Verschiebungen sollte das Selbstverständnis der GRV über die alten Kategorien von Generationenvertrag und -solidarität hinaus verändert werden, Resilienz ist ein tauglicher Begriff.
- **Handlungskapazität**
 - Prozedural: Krisenstab, eigene Zukunftskommission

Strategieanalyse GRV

Prävention

- Für die Rentenversicherung könnte die Veränderung ihrer Umwelt als Zielbestimmung zu weitreichend sein, z.B. Rentenversicherung als Antriebskraft eines ökologisch nachhaltigen Umbaus der deutschen Wirtschaft. Eine aktive Umweltgestaltungspolitik zur dauerhaften Sicherung des Generationenvertrages bei Annäherung an das Ideal intergenerationeller Gerechtigkeit übersteigt die Handlungskapazität der GRV.
- Aber: Kognitive Kapazität – Investition in eine legitimatorische Strategie der Zukunftspolitik als Verbindung von Umwelt- und Sozialpolitik in einem Ökosozialstaat