
**Gerechtigkeitsdiskurse im Umbau der Alterssicherung:
Deutschland und Spanien im Vergleich (1990-2009)**

Antonio Brettschneider

Universität Duisburg- Essen

Explanandum: Rentenpolitik in Deutschland und Spanien

- Deutschland: Doppelter Paradigmenwechsel
 - von der ausgabenorientierten Einnahmepolitik zur einnahmeorientierten Ausgabenpolitik
 - vom Ein-Säulen- zum Mehrsäulenparadigma
 - Massive Niveausenkung („Basissicherung“)
 - Kumulativer Abbau des sozialen Ausgleichs

 - Spanien: (relative) Institutionelle Kontinuität
 - weiterhin ausgabenorientierte Einnahmepolitik
 - weiterhin im Wesentlichen Ein-Säulen-Paradigma
 - insgesamt keine deutliche Niveausenkung
 - insgesamt kein deutlicher Abbau des sozialen Ausgleichs
-

Kernthese:

- Für einen diskursiv erzeugten bzw. beförderten Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik müssen zwei Faktorenkomplexe zusammenkommen:
 - 1.) Die institutionelle Identität des nationalen Rentensystems muss kognitive und normative Anknüpfungspunkte für das neue Paradigma aufweisen (Leitprinzipien, Normalitätsannahmen, Metaphern)
 - 2.) Veränderungsinteressierte Akteure müssen diese Anknüpfungspunkte erkennen und diskursstrategisch nutzen, um eine graduelle Transformation der Deutungs- und Bewertungsmuster einzuleiten und das neue Paradigma durchzusetzen
 - In Deutschland sind beide „Erfolgsbedingungen“ für einen Paradigmenwechsel gegeben gewesen, in Spanien sind beide Erfolgsbedingungen (bislang) nicht gegeben
-

Institutionelle Leitprinzipien in Deutschland und Spanien

	Deutschland	Spanien
Versichertenkreis	Arbeitnehmersversicherung; „Schutzbedürftigkeit“	Erwerbstätigenversicherung
Leitprinzip der Rentenberechnung	Restriktiv verstandenes Äquivalenzprinzip, Versicherungs- bzw. Vorsorgeprinzip	Äquivalenz- und Solidarprinzip (fast) gleichberechtigt
Sozialer Ausgleich	Ja, aber nicht „Kerngeschäft“ der GRV; unbedingt steuerfinanziert, da gesamtstaatliche Aufgabe; „sachgerechte“ Aufgabentrennung	Ja, Teil des „Kerngeschäfts“. Durchaus auch beitragsfinanziert; allerdings „saubere“ Trennung der Finanzierungsquellen und mehr „Proportionalität“ angestrebt
Finanzierung	2/3 Beiträge, 1/3 Bundeszuschuss	Größtenteils Beiträge, Bundeszuschuss eher marginal (ca. 1/12)
Beitragssatz	ca. 20%, paritätisch getragen, jährliche Anpassung, seit 2001 festgelegte Beitragssatzziele	28,3% (inkl. Unfallversicherung etc.), davon 23,6 % AG und 4,7% AN, Beitrag über die Jahre konstant gehalten
Rentenanpassung	Bis 2000: Prinzip der Teilhabe (Renten folgen den Löhnen), 2001 -2009: kein Anpassungsziel ; seit 2010: Nominalwertgarantie	Kaufkraftherhalt (Renten folgen den Preisen); seit 2004 verstärkt: Kaufkraftsteigerung für Mindestrentenbezieher

Sozialer Ausgleich im spanischen Rentensystem

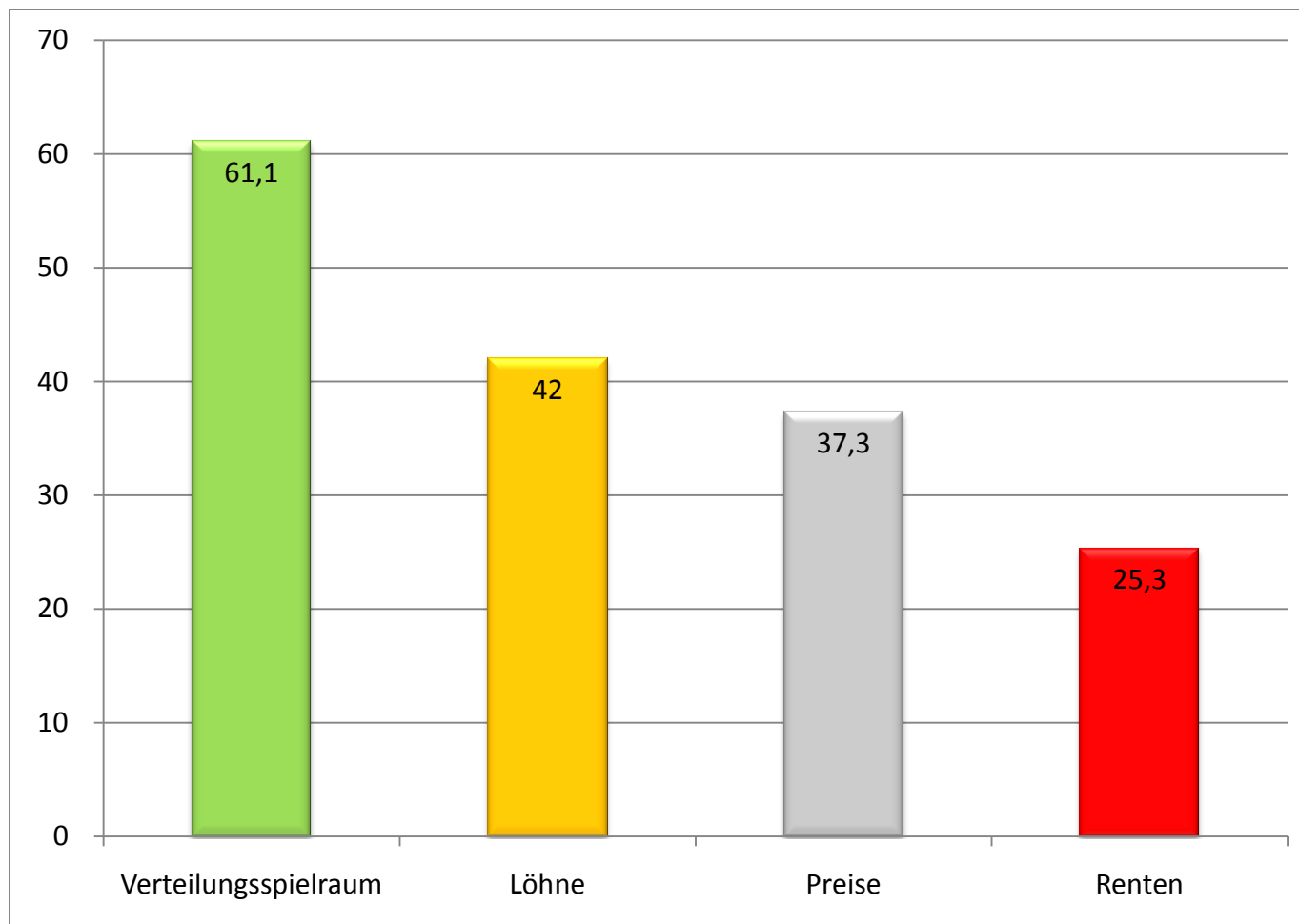
- Bemessungsgrundlage: Die letzten (= oftmals die besten) 15 Jahre, nicht volle Erwerbskarriere (z.T. allerdings hoch problematische Verteilungseffekte)
 - Berechnung: Volle Rente schon nach 35, nicht 45 Beitragsjahren; erste 15 Beitragsjahre werden überproportional bewertet (50% der vollen Rente bereits nach 15 Jahren erreicht)
 - Sockelung: Bedarfsgeprüfte Mindestrente innerhalb des Systems (2007: 27% aller Rentenbezieher), z. Zt. 587,80 Euro; Voraussetzung: 15 Jahre Beitragszahlung; überproportionale Erhöhung der Mindestrente seit 2004 (Erhöhung um 28%, Preisindex nur 12,6 % gestiegen)
 - Deckelung: Höchstreute z.Zt. 2466,20 Euro, steigt eher langsam; „Schere“ zwischen Mindest- und Höchstreute wird tendenziell immer weiter geschlossen
 - Quersubventionierung der Sondersysteme (Agrar, Seefahrt, Bergbau, Hausangestellte): z.T. günstigere Beitragskonditionen, hoher Anteil Mindestrenten; regionale Komponente
-

Rentenanpassung in Deutschland : Verteilungsspielraum, Löhne, Preise und Standardrente

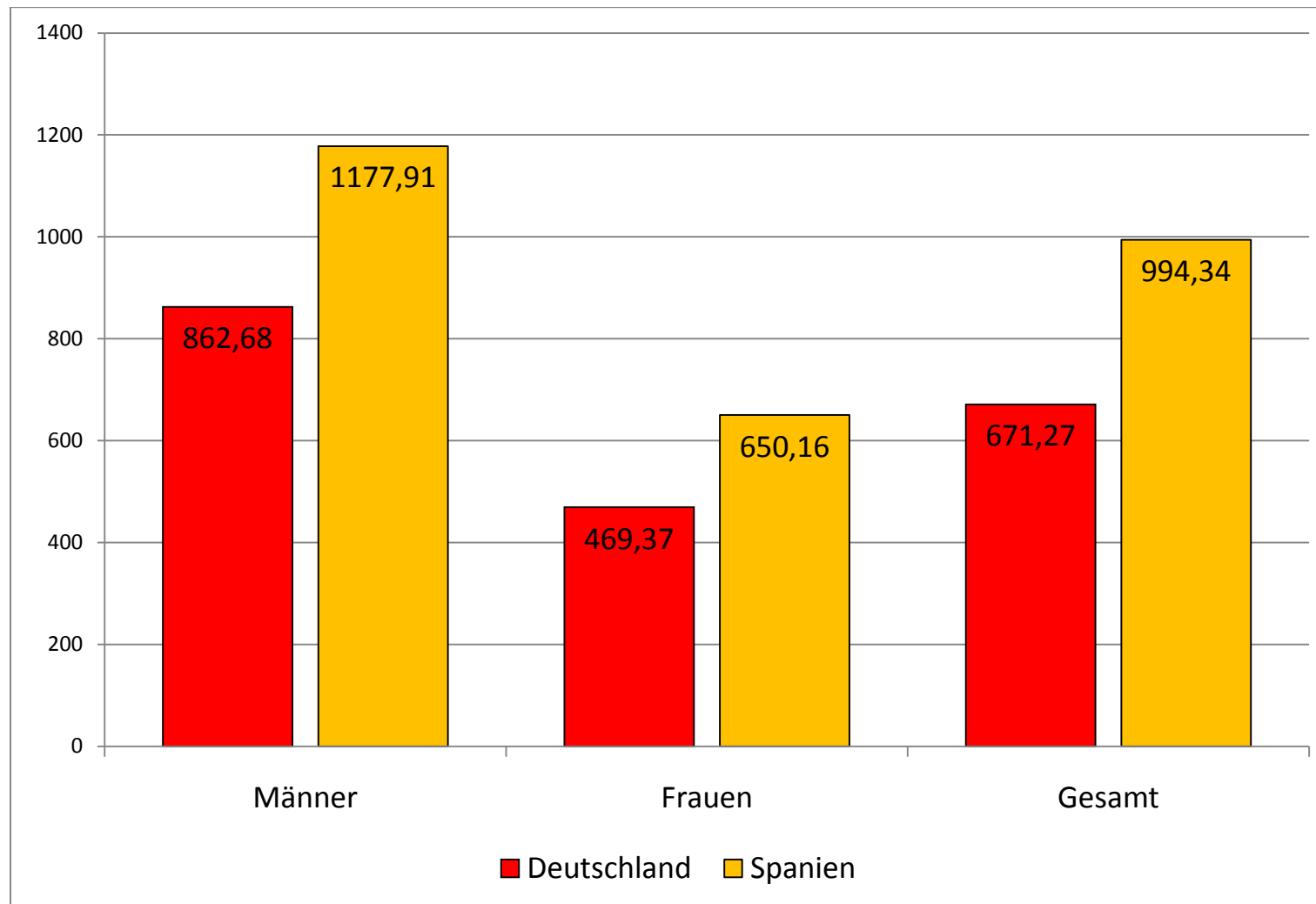
The chart displays the index values of four economic indicators in Germany from 1991 to 2008. The Y-axis represents the index value, ranging from 100,0 to 170,0 in increments of 10,0. The X-axis represents the year. The indicators are: Einkommen (VGRL) (blue line), Bruttostandardrente (red line), Inflation (brown line), and Verteilungsneutraler Spielraum (orange line). All indicators start at 100,0 in 1991. The orange line (Verteilungsneutraler Spielraum) shows the highest growth, reaching approximately 161,0 by 2008. The blue line (Einkommen (VGRL)) reaches about 142,0, the brown line (Inflation) reaches about 137,0, and the red line (Bruttostandardrente) reaches about 125,0.

Jahr	Einkommen (VGRL)	Bruttostandardrente	Inflation	Verteilungsneutraler Spielraum
1991	100,0	100,0	100,0	100,0
1992	108,0	103,0	104,0	105,0
1993	109,0	107,0	108,0	108,0
1994	110,0	111,0	111,0	112,0
1995	113,0	112,0	112,0	116,0
1996	114,0	113,0	114,0	119,0
1997	115,0	114,0	116,0	124,0
1998	117,0	115,0	117,0	126,0
1999	121,0	117,0	118,0	127,0
2000	125,0	118,0	119,0	130,0
2001	128,0	120,0	122,0	134,0
2002	129,0	122,0	124,0	137,0
2003	129,0	123,0	125,0	139,0
2004	130,0	123,0	127,0	143,0
2005	130,0	123,0	129,0	146,0
2006	132,0	123,0	131,0	152,0
2007	137,0	124,0	134,0	157,0
2008	142,0	125,0	137,0	161,0

Rentenanpassung in Deutschland: Prozentualer Anstieg (1991-2008)



Zugangsrenten (Renten wg. Alters) in Deutschland und Spanien, 2007



Zwischenfazit: Deutsches System ist „privatisierungsanfälliger“ als spanisches System

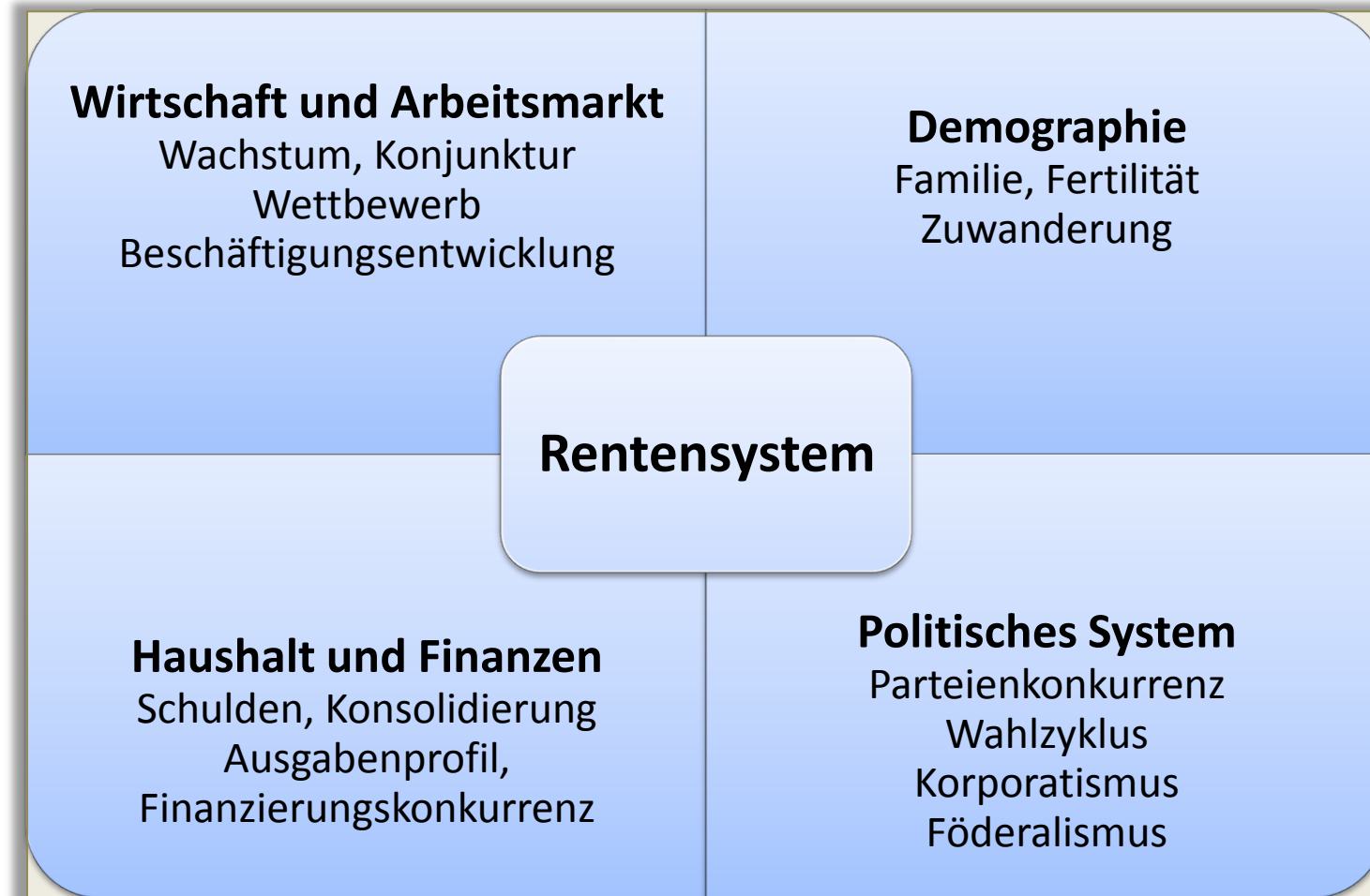
- Deutschland: Sicherungsstaatliche Einkapselung der GRV (Nullmeier/Rüb 1993) bietet vielerlei Anknüpfungspunkte für neoliberales/neoutilitaristisches Privatisierungsparadigma
 - Äquivalenzprinzip und Versicherungsprinzip als „Heilige Kuh“; technische Form der Versicherung zum Wesensinhalt gemacht, Private Versicherung als Referenzmaßstab
 - „Schutzbedürftigkeit“, „Lohnersatzfunktion“, „Rangstelle“, „Vorsorgeprinzip“, „versicherungsfremde Leistungen“: Eingrenzung des Solidaritätsprinzips
 - Metapher des „Generationenvertrags“: Reziprozität statt Solidarität

 - Spanien: Wenig Resonanzraum, wenig Anknüpfungspunkte für Privatisierungsstrategie
 - Technische Form der Versicherung nicht entscheidend für Selbstdefinition; Selbstverständnis als *solidarisches* staatliches System; bewusste Abgrenzung von Privatversicherung
 - Generationenvertragsmetapher kaum gebräuchlich, Solidaritätsgedanke zentral
-

Theoretische Vorüberlegung: „Angemessenheit“ vs. „Nachhaltigkeit“

	Sozialpolitik erster Ordnung	Sozialpolitik zweiter Ordnung
Gegenstand	Intervention in soziale Verhältnisse, Lösung <i>sozialer</i> Probleme	Gewährleistung und Steuerung der Interventionsapparaturen, Lösung <i>systemischer</i> Probleme
Kriterien	Sicherheit, materielle Versorgung, Teilhabe, Gerechtigkeit etc.	Finanzielle Tragfähigkeit, Beschäftigungs- und Wachstumskompatibilität, Anreizkompatibilität etc.
Leitbegriff der Rentenpolitik	„Angemessenheit“	„Nachhaltigkeit“

Interdependenzen und Wechselwirkungen in der Alterssicherung



Diskursstrang 1: Wirtschaft und Arbeitsmarkt

	Deutschland	Spanien
„Überhöhte Lohnnebenkosten verteuern Produkte und Dienstleistungen und gefährden somit die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft“	XXX	X
„Überhöhte Lohnnebenkosten vertreiben mobiles Kapital und verursachen niedrige Direktinvestitionen am Standort“	XXX	X
„Überhöhte Lohnnebenkosten verteuern den Faktor Arbeit, gefährden vorhandene und behindern die Schaffung neuer Arbeitsplätze“	XXX	X
„Überhöhte Lohnnebenkosten machen reguläre Arbeit insbesondere für Geringverdiener unattraktiv und verursachen Schwarzarbeit“	XX	X(X)
„Umlagefinanzierte Rentensysteme verdrängen private Spartätigkeit, entziehen der Volkswirtschaft dadurch notwendiges Investitionskapital und verhindern damit Produktivitätswachstum und Beschäftigung“	X	(X)
„Kapitaldeckung bringt mehr individuelle Rendite als Umlageverfahren“ (Wahlfreiheit, Eigenverantwortung, Aktivierung/Eigeninitiative)	XX	X(X)

Diskursstrang 2: Bevölkerung/Familie

	Deutschland	Spanien
„Wenn immer weniger Junge für immer mehr Alte zahlen müssen, kollabiert das System“ (demografisches Standardargument)	XXX	XX
„Die Rentenversicherung ist für den Geburtenrückgang mitverantwortlich, weil sie negative Fertilitätsanreize setzt“ (bevölkerungspolitisches Argument)	X(X)	-
„Kinderlose beuten Eltern aus“ (Familiengerechtigkeit, familienpolitisches Argument)	X (X)	-
Zuwanderung: Migranten stützen/schwächen das Rentensystem	(-)	XX

Diskursstrang 3: Haushalt und Finanzen

	Deutschland	Spanien
„Wir sind Zechpreller zulasten unserer Kinder“ ; (Generationengerechtigkeit I: implizite und explizite Staatsverschuldung, Nachhaltigkeitslücken)	XXX	(X)
„Jüngere Geburtskohorten haben eine schlechtere sozialstaatliche Kosten/Nutzen- Bilanz als Ältere Geburtskohorten“ (Generationengerechtigkeit II: Generationenbilanzen, implizite Steuern, Renditen)	XX	(-)
„Wir sollten mehr Geld für zukunftsgerichtete, aktivierende und investive Maßnahmen und weniger für Vergangenheitsbewältigung ausgeben“ (Ausgabenprofil, Sozialinvestition)	XX	(-)
„Überhöhte Ausgaben für die Alterssicherung blockieren notwendige staatliche Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung“ (Zukunftsfähigkeit, Finanzierungskonkurrenz)	X(X)	(-)

Diskursstrang 4: Politisches System

	Deutschland	Spanien
Selbstblockade des politischen Systems: „Reform der Reformfähigkeit“	XXX	(X)
Versagen korporatistischer Aushandlungsprozesse: „Partikularismus“ vs. „Gemeinwohl“	XX	-
„Generationenkonflikt“ als zentrales Cleavage der Zukunft	XX	(-)
„Gerontokratie“, „Rentnerdemokratie“: Demokratiever sagen	XXX	-
Föderalismus und Kompetenzverteilung: Forderung nach Dezentralisierung der Rentenversicherung	-	X(X)

Fazit

- In Deutschland dominiert faktisch wie diskursiv eine Sozialpolitik zweiter Ordnung („Nachhaltigkeit“), in Spanien halten sich „Angemessenheit“ und „Nachhaltigkeit“ in etwa die Waage
 - Kognitive Ebene: In Deutschland ist Rentensystem „Opfer“ und „Täter“ zugleich (Teufelskreise, Fehlanreize). In Spanien ist das Rentensystem eher Opfer als Täter.
 - In Deutschland werden vermeintliche Konfliktlinien propagiert (Jung vs. Alt, Beitragszahler vs. Rentner, Insider vs. Outsider, Familien vs. Singles), in Spanien weniger
 - Normative Ebene: Deutscher Diskurs stark normativ aufgeladen (Chancengerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit, Generationengerechtigkeit, Familiengerechtigkeit usw.); in Spanien ist normativer „Überbau“ der Privatisierungsfraktion schwach ausgeprägt
 - In Spanien dominieren noch klassische Staat/Markt bzw. links/rechts - Dichotomie, deutsches Diskursfeld weitaus komplexer
 - **Deutsche „Privatisierungskoalition“ insgesamt einfallsreicher, variabler, anschlussfähiger und im Ergebnis erfolgreicher als spanische Privatisierungskoalition**
-

Ausblick

- Spanien: Doppelter Schock externe Finanz- und hausgemachte Wirtschaftskrise; Externer Zwang zur Haushaltskonsolidierung (EU, IMF, Finanzmärkte)

Rentenkürzungen (trotz Überschüssen) absehbar: Rente ab 67 (Vorbild Deutschland), Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf 20 oder 25 Jahre (Äquivalenz); Diskretionäre Aussetzung der Rentenanpassung 2011 als erster „Sündenfall“, Paradigmenwechsel jedoch weiterhin unwahrscheinlich

- Deutschland: Politische Selbstbindung: „Schuldenbremse“, „Bildungsrepublik“: Bundeszuschuss als Streichmasse (Abschaffung der Beitragszahlung für ALG II-Empfänger als erster Schritt)

Selbstverschuldetes sozialpolitisches Dilemma der GRV: Äquivalenzprinzip funktioniert nicht auf Sozialhilfeniveau!

Massive Legitimitätsprobleme wegen mangelnder Angemessenheit vorprogrammiert!

Danke für die Aufmerksamkeit!

*„Sie sprach zu ihm, sie sang zu ihm;
Da war's um ihn geschehn;
Halb zog sie ihn, halb sank er hin
Und ward nicht mehr gesehn.“*

(Goethe, Der Fischer, 1797)
