

Marc von Miquel
Anne Schmidt

125 Jahre Rentenversicherung in Westfalen

Sicherheit für Generationen

1890 bis 2015

Inhalt

125 Jahre Rentenversicherung in Westfalen
Sicherheit für Generationen

Herausgeber

Deutsche Rentenversicherung Westfalen
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Gartenstraße 194
48147 Münster
© 2015

Wissenschaftliche Leitung

sv:dok
Dokumentations- und Forschungsstelle
der Sozialversicherungsträger, Bochum

Autoren

Marc von Miquel
Anne Schmidt

Redaktion

Gabriele Hommel

Gestaltung und Satz

Elke Lindart
Deutsche Rentenversicherung Westfalen

Druck und Bindung

Druckerei Thiekötter
Münster

ISBN 978-3-00-050834-9
Alle Rechte vorbehalten

4	Grußwort
7	Soziale Frage und soziale Sicherung im Kaiserreich
49	Demokratischer Aufbruch und wirtschaftliche Not in der Weimarer Republik
75	Im Ausnahmezustand: Die Rentenversicherung in der NS-Diktatur
106	Rückblicke 1890 bis 1945
147	Wiederaufbau und Neuordnung
175	Soziale Sicherung in unbeständigen Zeiten
199	Aufbrüche in der elektronischen Datenverarbeitung
221	Von der Landesversicherungsanstalt zur Deutschen Rentenversicherung Westfalen
278	Rückblicke 1957 bis 2005
325	Dienstleister für soziale Sicherheit
338	Ausblick
350	Anhang

Beratungsansatz von RehaFuturReal® wurde im Frühjahr 2013 in der Modellregion Dortmund/Südliches Westfalen aufgebaut und – so das Ergebnis der begleitenden wissenschaftlichen Auswertung – konnte den Eingliederungsprozess in die Arbeit erheblich verbessern. Auf dieser Grundlage erweitert die Deutsche Rentenversicherung Westfalen mittlerweile das Modell RehaFuturReal® auf ganz Westfalen aus.⁹⁶

Rentenpolitik im Umbruch

Mit einem Jahresetat von derzeit fast 270 Milliarden Euro, davon über 12 Milliarden in Westfalen, zählt die gesetzliche Rentenversicherung zu den zentralen Größen unserer Volkswirtschaft. Die Rentenleistungen bilden die grundlegende Einkommensquelle für über 20 Millionen Rentner und Rentnerinnen – darunter 1,25 Millionen Leistungsempfänger der Deutschen Rentenversicherung Westfalen, die rund 15 Prozent der Bevölkerung und etwa 20 Prozent der Wahlberechtigten in Westfalen-Lippe stellen. Wer gegen die Interessen der Rentner und Rentnerinnen Politik zu machen versucht, dieser Grundsatz zählt bis heute zum Einmaleins der deutschen Volksparteien, dem wird kaum ein Wahlsieg gelingen. Wichtiger noch war die in der westdeutschen Rentenpolitik seit Jahrzehnten geltende Regel, dass die Spitzen von Christ- und Sozialdemokraten gemeinsame Kompromisse ausloteten und auf politischen Konsens setzten. Ein Konfrontationskurs in Sachen Rente widersprach dem überkommenen »Modell Deutschland«, zu dessen

wichtigsten Kennzeichen das Selbstverständnis beider Volksparteien als Sozialstaatsparteien gehörte. Die politische Tradition des Konsenses wurde ab Mitte der 1990er Jahre im Zuge der Wirtschafts- und Strukturkrise der »alten« Bundesrepublik aufgegeben – und sie wurde ab 2005 in der Großen Koalition unter Angela Merkel nach ersten Annäherungen wieder mit offensichtlicher Selbstverständlichkeit praktiziert.

In der wissenschaftlichen Forschung wird die Abkehr von der Lohnersatzfunktion der gesetzlichen Rente, beginnend mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 über die sogenannte Riester-Reform 2001 bis zur »Rente mit 67« im Jahr 2007, als ein zusammenhängender politischer Zyklus gedeutet, dessen Leitbild wirtschaftsliberal war. Nun, nachdem er abgeschlossen scheint, ist gleichwohl ein Zurück in die Rentenpolitik der 1980er Jahre nicht zu erwarten. Vielmehr hat der Reigen der »Reform«-Gesetze die sozialstaatlichen Kompromisse, nach denen der gesamtgesellschaftliche Reichtum verteilt wird, neu verhandelt. Die seit der Rentenreform 1957 etablierten Wertvorstellungen des Solidarprinzips – des solidarischen Ausgleichs zwischen Versicherten und Leistungsempfängern – und des Äquivalenzprinzips – der Entsprechung von Beitrag und Leistung – wurden tiefgreifend verändert und haben neue Soziallagen, Interessengruppen und Verbindlichkeiten entstehen lassen.⁹⁷

Dem kurzen Boom nach der deutschen Einigung folgte ab Sommer 1993 eine lange Phase wirtschaftlicher Stagnation. Offensichtlich wurde, dass die ökonomischen Kosten der Wiedervereinigung weitaus höher



21

waren als in Aussicht gestellt und die hohe Sockelarbeitslosigkeit, ohnehin ein Strukturproblem der westlichen Wirtschaftsnationen, durch die desolate Stellensituation in Ostdeutschland langfristig eher steigen werde. Ein Schuldiger war in der aufkommenden Debatte um den schwächelnden »Standort Deutschland« auf dem konkurrierenden Weltmarkt schnell gefunden – der Sozialstaat und dessen Lohnnebenkosten. Ungewohnt war die polemische Schärfe, mit der in den Reihen der Arbeitgeberverbände der Abbau von Schutzrechten im Arbeits- und Sozialrecht gefordert wurde. Dahinter standen auch wachsende Nöte in der Verbandsstruktur, denn der Organisationsgrad der Unternehmen sank in manchen Branchen rapide,

während Mitgliedschaften ohne Tarifbindung üblich wurden. Sozialpolitik, zuvor ein Kernbereich der Sozialpartnerschaft, geriet zum Gegenstand von Überbietungswettbewerben auf Arbeitgeberseite, wer die radikaleren Forderungen zur Senkung der Lohnnebenkosten aufstellte.⁹⁸

Zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion versuchte die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission »Demographischer Wandel« beizutragen. Ihr 1994 vorgelegter Bericht beschäftigte sich mit Reformperspektiven für die Alterssicherung und kritisierte die sozialpolitischen Folgen, sollte eine kapitalgedeckte Teilprivatisierung der Rentenversicherung eingeführt werden: »Eine Neugewichtung zu Lasten der gesetzlichen

21 Umstrittenes »Sparpaket« unter Bundeskanzler Helmut Kohl: Motiv auf dem Kölner Karneval, 1997.

Rentenversicherung und zugunsten der individuellen Vermögensbildung würde die Ungleichverteilung der Alterseinkommen deutlich erhöhen.« Auch die erwartete Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung könne private Vorsorge gegenüber dem bestehenden Alterssicherungssystem nicht privilegieren, weil beide Formen »in gleicher Weise von der Wirtschaftsentwicklung abhängig« seien.⁹⁹

Doch sozialpolitische Gerechtigkeitserwägungen fielen in der medialen Wahrnehmung zunehmend hinter wirtschafts- und vor allem finanzpolitischen Strategien zurück, die mehr Deregulierung und Privatisierung forderten. Am prominentesten vertrat seinerzeit Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident in Sachsen, den Systembruch in der Alterssicherung. Im Landeswahlkampf 1994 plädierte er gemeinsam mit dem »Demographie-Experten« Meinhard Miegel für ein gesetzliches Alterssicherungssystem, wie es einst Bismarck vorgeschwebt hatte – eine steuerfinanzierte Einheitsrente, die auf niedrigem Niveau vor Altersarmut schützte und im Unterschied zur Sozialhilfe ohne Bedürftigkeitsprüfung war. Ergänzt werden sollte dies durch den Ausbau einer freiwilligen privaten Altersvorsorge.

In der Stärkung der wachsenden Finanzmärkte lag ohne Zweifel die Hauptmotivation derer, die für eine kapitalgedeckte Alterssicherung eintraten. Eine neue Riege von Wirtschaftswissenschaftlern – neben Meinhard Miegel waren das die prominenten Köpfe Bernd Raffelhüschen und Axel Börsch-Supan, später auch Hans-Werner Sinn – stellte hohe Renditegewinne in Aussicht und erklärte die gesetzliche Rentenversicherung mit Umlageverfahren und lohnbezo-

genen Beiträgen für unterlegen. Auf internationaler Ebene gab die Weltbank den Ton an, die in einer 1994 veröffentlichten Studie eine »Old Age Crisis« in den westlichen Industrienationen heraufbeschwor. Dem Umlageverfahren wurde darin eine katastrophale Zukunft unterstellt, mangle es ihm doch an Anpassungsfähigkeit an den demographischen Wandel. An dessen Stelle sollte ein »Mehrsäulen-System« errichtet werden mit staatlicher Grundsicherung, obligatorischen privaten Pensionsfonds und drittens schließlich freiwilligen Finanzprodukten zur Altersvorsorge. Als Fürsprecherin des neoliberalen »Washington Consensus« trat die Weltbank offensiv dafür ein, mit Hilfe eines Systemwechsels in die Kapitalmärkte zu investieren. Die Europäische Kommission, die sich einer Politik der Marktöffnung durch Beschäftigungsförderung und Wettbewerbssteuerung verschrieb, nahm den Ball auf, so vor allem im »Grünbuch« der Kommission 1997 zur Stärkung der privaten Altersvorsorge in Europa.¹⁰⁰

Der Weg von der medialen Öffentlichkeit, die sich bald mehrheitlich für eine Strukturreform in der Alterssicherung aussprach, bis zur rechtlichen Umsetzung nahm einige Jahre mit zahlreichen Gesetzesänderungen in Anspruch. Noch dem Sparprinzip verhaftet, stand am Anfang das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz, das 1996 unter der konservativ-liberalen Regierung erlassen wurde. Einhergehend mit tiefen Eingriffen in das Budget der Rehabilitation trat das Gesetz der hohen Frühverrentungsquote entgegen, indem es die Anhebung der Altersgrenzen für die abschlagsfreien Altersrenten beschleunigte. Zudem wurden die Zeiten

der Arbeitslosigkeit rentenrechtlich geringer bewertet und die Anrechnung von Ausbildungszeiten reduziert.

Die eigentliche Bedeutung des Gesetzes lag jedoch darin, dass es eine Kürzung der vollen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vornahm. Dies stieß bei Gewerkschaften und SPD auf erbitterten Widerstand, gerade weil die Lohnfortzahlung nach einem der härtesten Arbeitskämpfe in der Bundesrepublik 1956/57 erstritten worden war.¹⁰¹ Im Sommer 1996 einsetzende Großdemonstrationen zeigten an, dass die Rentenreform 1997 erstmals nicht von den beiden Volksparteien gemeinsam getragen, sondern im Alleingang von der Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl beschlossen werden sollte.¹⁰²

Zentrales Anliegen der letzten Rentenreform in der Kohl-Ära war die Absenkung des Beitragssatzes, der 1997 erstmals die als dramatisch bewertete 20-Prozent-Hürde überschritten hatte und bei 20,3 Prozent lag. Durch die Fixierung auf eine maximale Beitragshöhe, dem das Leistungsniveau der Renten untergeordnet wurde, prägte das Gesetz die weitere rentenpolitische Entwicklung. Als Mittel zur Leistungskürzung fügte das Gesetz einen »demographischen Faktor« in die Rentenformel ein, der die jährliche Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung bremste. Die neue Anpassungsformel sollte erstmals 1999 angewendet werden, daher erhielt die Reform auch den Namen »Rentenreformgesetz 1999«. Im Kern bedeutete das Gesetz einen Strukturbruch gegenüber dem Prinzip der Rentenreform 1957. Erstmals, wenn auch eingeschränkt, wurde die Dynamisierung der Renten aufgehoben, die

eine gleichgewichtige Entwicklung von Löhnen und Renten vorsah und so die Menschen jenseits der Erwerbsphase ohne Abschlüsse an der Lohn- und Produktivitätsentwicklung beteiligte.¹⁰³

Auf Seiten der sozialdemokratischen Opposition erntete das Gesetz großen Widerspruch. Mit Verweis auf den bevorstehenden Bundestagswahlkampf kündigte die SPD bei einem Regierungswechsel dessen umgehende Korrektur an. Auch unter den Trägern der Rentenversicherung war das Gesetz umstritten. Auf der Sitzung der Vertreterversammlung der Landesversicherungsanstalt Westfalen im Dezember 1997 forderte der Vorstandsvorsitzende Erwin Marschner, dass »die Rentenversicherung nicht zur bloßen Grundsicherung absinken« dürfe, zumal »eine weitere Absenkung des Rentenniveaus eine große Akzeptanzkrise bei weiten Bevölkerungskreisen hervorrufen« könne.¹⁰⁴ Unterstützung erhielt er in der nachfolgenden Diskussion von Karl Schiewerling, damals einfaches Mitglied der Vertreterversammlung und Diözesansekretär des Kolpingwerkes in Münster, der die Meinung vertrat, dass die Problemstellung in der Rentenversicherung »nicht systembedingt sei, sondern von der sich ändernden Bevölkerungsentwicklung und den steigenden Arbeitslosenzahlen abhängen«. ¹⁰⁵ Dagegen griff Horst Projahn, Geschäftsführer der Märkischen Arbeitgeberverbände in Hagen, den Vorwurf der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auf, die Reform sei auf halber Strecke stehen geblieben. Man müsse, so Projahn, »grundsätzlich in Systemüberlegungen eintreten« und beraten, »ob von der gesetzlichen Altersversicherung zukünftig nur noch

die unbedingt erforderlichen Leistungen abgedeckt werden sollten«.

Die Ungeduld der Kapitalmärkte und ihrer Förderer, die private Finanzprodukte für die Alterssicherung längst eingeführt sehen wollten, zeigte sich in den Reaktionen auf das Rentenreformgesetz 1999. Die Bundesbank mit Hans Tietmeyer an der Spitze hielt der Bundesregierung vor, dass die aktuelle sozialpolitische Ordnung »zukünftigen Generationen erdrückende Lasten« aufbürde. So seien »weitere Konsolidierungsanstrengungen«, wolle man verantwortlich handeln, »dringend notwendig«. ¹⁰⁶ Konkreter wurde ein Wissenschaftlicher Beirat, den Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt einsetzte. Das von 30 Ökonomen erstellte Gutachten »Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung«, publiziert im März 1998, bot Einsichten, wie sich die finanzwissenschaftliche Elite der Republik die Neuordnung der Alterssicherung vorstellte. Das gesetzliche Umlagesystem solle durch eine »Teilkapitaldeckung« ergänzt werden, finanziert durch eine individuell-private Pflichtsparquote von vier Prozent. Damit lag das Gutachten schon nahe an der späteren »Riester-Reform«, abgesehen davon, dass neben der Sparpflicht die Zielgröße von 50 Prozent ausgegeben wurde, den der Anteil der auf dem Kapitalmarkt angelegten Altersvorsorge gegenüber der Umlagefinanzierung betragen sollte. »Die Zeitbombe einer großen Rentenkrise tickt«, so die Warnung des Beiratsvorsitzenden Manfred J. M. Neumann, und könne nur entschärft werden, wenn die »Kapitalfundierung« eingeführt werde. ¹⁰⁷

Im selben Monat konnten Banken und Investmentfonds einen wichtigen Teilerfolg verbuchen, indem sie auf

dem Markt der privaten Altersvorsorge zugelassen wurden und dort in Konkurrenz zu den dominierenden Lebensversicherern treten konnten. Das entsprechende Gesetz wurde mit den Stimmen der Regierungskoalition, aber auch der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen verabschiedet, die unisono dafür eintraten, den Finanzstandort Deutschland zu stärken. Befördert durch den steilen Anstieg der Börsenkurse hatten die Investmentbranche und die Versicherungswirtschaft schon vorab eine professionelle Medienkampagne lanciert, um die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu diskreditieren und das »Megageschäft mit der Altersvorsorge« zu übernehmen. ¹⁰⁸ In das gleiche Horn stieß in diesen Jahren die *Bild*-Zeitung mit Schlagzeilen über »Renten-Angst« und »Renten-Lüge«. ¹⁰⁹

In der Wählerschaft traf die vereinte Lobby-Arbeit der Finanzbranche eher auf Skepsis, wie der Ausgang der Bundestagswahl im September 1998 zeigte. Nicht zuletzt das Eintreten für mehr soziale Gerechtigkeit, auf das die SPD in ihrem Wahlprogramm »Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit« setzte, hatte den Regierungswechsel zu Rot-Grün herbeigeführt. Wie im Wahlkampf versprochen, verabschiedete die neue Bundesregierung unter Gerhard Schröder das sogenannte Rentenkorrekturgesetz, mit dem der »demographische Faktor« in den folgenden beiden Jahren ausgesetzt wurde. In Form von Arbeitgeberbeiträgen kam der Bund zudem für Kindererziehungszeiten auf und errichtete so eine transparente Finanzierung familienpolitischer Leistungen in der Rentenversicherung, die nicht beitragsgedeckt sind, sondern zu den

gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zählen. ¹¹⁰

In den ersten Monaten der rot-grünen Bundesregierung entbrannte ein Machtkampf zwischen dem linken SPD-Flügel mit Finanzminister Oskar Lafontaine an der Spitze und der Gruppe der »Modernisierer« um Bundeskanzler Gerhard Schröder. Mit Lafontaines Rücktritt im März 1999 war der Konflikt entschieden – und damit auch der Weg frei für die Umsetzung eines Systemwechsels in der Alterssicherung. Anstelle von Lafontaine übernahm der vorherige hessische Ministerpräsident Hans Eichel das Bundesfinanzministerium und berief in das Amt des Staatssekretärs sogleich Caio Koch-Weser, Vizepräsident der Weltbank mit viel Erfahrung in der Privatisierung von Alterssicherungssystemen in Lateinamerika und Osteuropa. Ihm kam eine zentrale Rolle in der Steuerung der 2001 verabschiedeten Rentenreform zu, die gleichwohl nicht das Siegel des Bundesfinanzministers trug, sondern die Bezeichnung »Riester-Reform«. ¹¹¹

Arbeitsminister Walter Riester, zuvor stellvertretender Vorsitzender der IG-Metall, trat entgegen der Position seiner Gewerkschaft vehement für einen kapitalgedeckten Ausbau der betrieblichen Alterssicherung ein und gab auch den weitergehenden Plänen der Finanzmarktbranche zur privaten Altersvorsorge seine Zustimmung. Ab dem Sommer 1999, als die »Eckpunkte« für das sogenannte Altersvermögensgesetz vorgestellt wurden, war Riester die Stimme der Rentenreform, bis das Gesetzgebungsverfahren im Juni 2001 verabschiedet wurde. »Manche Funktionäre behaupten, wir würden die Rente auf Sozialhilfeniveau drücken«, wehrte sich der Ar-



22

beitsminister gegen die scharfe Kritik aus dem eigenen Gewerkschaftslager und versprach: »Nimmt man die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge hinzu, gibt es insgesamt jedoch wesentlich mehr [Rente] als heute.« ¹¹² Ähnlich lauteten die Aussagen des im Sommer 2000 eingesetzten neuen Vorsitzenden des Sozialbeirats, des Finanzwissenschaftlers Bert Rürup, der zum Expertenkreis für die Vorbereitung des Altersvermögensgesetzes gehörte und den ausgewiesenen Kritiker der Reform, Winfried Schmähl, ersetzte. Im Gutachten zur Rentenreform war zu lesen: Durch die private Vorsorge könne es gelingen, »die Leistungsrücknahmen bei den gesetzlichen Renten sogar mehr als zu kompensieren«, und dies »bei einer nicht wesentlich höheren Belastung«. ¹¹³

Der Gesetzestext wies in eine andere Richtung. Entschiedener noch als im Rentenreformgesetz 1999 räumte das Altersvermögensgesetz der Sta-

22 Präsentation der »Riester-Rente«: Bundeskanzler Gerhard Schröder (re.) und Bundesarbeitsminister Walter Riester, Mai 2001.

bilität des Beitragssatzes oberste Priorität ein. Festgeschrieben wurde, dass der Beitragssatz 2020 nicht über 20 Prozent, im Jahr 2030 nicht über 22 Prozent liegen solle. Die künftige Entwicklung des Leistungsniveaus blieb bezeichnenderweise unbestimmt. In die Rentenformel wurde im Dienste der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik ein fiktiv angesetzter »Altersvorsorgeanteil« eingeführt, der – schrittweise auf vier Prozent angehoben – den für die Rentenberechnung maßgeblichen »aktuellen Rentenwert« verringerte. Hinzu kam ein Steuerungsfaktor, der nun nicht »demographischer Faktor«, sondern »Nachhaltigkeitsfaktor« hieß und die Einhaltung des Beitragssatzes berechnete. Beide Parameter ließen wenig übrig von der einst transparenten Rentenformel des Jahres 1957, die mit den beiden individuell zu berechnenden Elementen »Versicherungsjahre« und »persönliche Bemessungsgrundlage« auskam sowie einem für alle geltenden »Steigerungssatz« pro Versichertenjahr und der »allgemeinen Bemessungsgrundlage«, orientiert am durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt.¹¹⁴

Im Ergebnis erfuhren die Renten eine Entkopplung von der Lohnentwicklung, eine Abkehr vom Prinzip der Dynamisierung, das die Funktion der Rente als Lohnersatz garantiert und die Basis des 1957 begründeten »Generationenvertrags« gebildet hatte. Dem Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Alter dient seitdem das »Drei-Säulen-Modell«, nach dem die Einkünfte durch kapitalgedeckte betriebliche und private Alterssicherung die bisherigen Sicherungsleistungen der gesetzlichen Rente in Teilen ersetzen sollen. Gefördert wurde der

Paradigmenwechsel durch staatliche Zulagen für die private Altersvorsorge, zudem durch die Förderung der Entgeltumwandlung, also der steuer- und beitragsfreien Umwandlung von Lohnbestandteilen im Umfang von bis zu vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze. Letzteres schwächte nicht nur den Beitragsfluss für die Sozialversicherungszweige, sondern minderte auch die individuellen Rentenansprüche um den umgewandelten Lohnbetrag und den für alle Versicherten geltenden Rentenanpassungssatz, der sich auf die Entwicklung der – um die Entgeltumwandlung abgesenkten – sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmereinkommen bezieht.¹¹⁵

Aufschlussreich ist, dass die »Riester-Reform« für das Jahr 2030 ein Beitragssatzziel von 22 Prozent definiert hat, während man bei der Rentenreform 1989 einen Beitragssatzes von 26 Prozent zugrunde gelegt hatte, der im Laufe der 1990er Jahre dann als untragbar angesehen wurde. Nimmt man allerdings die vier Prozent des individuellen Bruttolohns hinzu, die nach dem Konzept der »Riester-Reform« freiwillig für die private Altersvorsorge aufgebracht werden sollen, ergeben sich ebenfalls 26 Prozent. »Faktisch«, beurteilte der Sozialhistoriker Gerhard A. Ritter die Rechtsänderung im Rückblick, »erfolgte also keine Reduzierung, sondern eine Verlagerung der Kosten von den Unternehmen, die die Hälfte des Beitrags zahlten, auf die privaten Haushalte und den die Zulagen finanzierenden Staat.«¹¹⁶

Als Franz Ruland, Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, im Mai 2000 der Vertreterversammlung der LVA Westfalen über den Stand der »Riester-

Reform« berichtete, stand vor allem die Erleichterung im Vordergrund, dass die Pläne nicht noch radikaler ausgefallen waren. »Da nicht beabsichtigt sei, eine Einheitsrente« einzuführen, so Rulands Resümee, bleibe »die Rentenversicherung weiterhin ein beitragsfinanziertes lohnorientiertes System«. Sorgen indes bereitete ihm ein künftiges Absinken des Rentenniveaus, »bei dem sich die Höhe der Rente kaum noch von der Sozialhilfe unterscheidet und damit eine Beitragsverpflichtung nicht mehr gerechtfertigt sei«. In dieser Hinsicht kritisierte er den bereits 1999 gefassten Beschluss, den Versicherungsbeitrag für Langzeitarbeitslose abzusenken, der nicht mehr nach dem zuvor erzielten Lohn bemessen wurde, sondern nach der Höhe der Arbeitslosenhilfe. »Damit«, so Ruland, werde »die soziale Sicherheit für Langzeitarbeitslose deutlich reduziert.«¹¹⁷

Dem Anliegen von Rentenexperten wie Franz Ruland, eine weitere Erosion des Prinzips der Äquivalenz von Beitrag und Leistungen aufzuhalten, war während der rot-grünen Bundesregierung wenig Erfolg beschieden.¹¹⁸ Die Konjunkturdaten verschlechterten sich im Jahr 2002 erneut und brachten die im Amt bestätigte Bundesregierung unter schweren Beschuss. Im März 2003 schließlich verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder das Programm der Agenda 2010, das auch eine weitere Rentenreform vorsah. In seiner Regierungserklärung prägte er die Worte: »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.«¹¹⁹

Für die vorgesehenen Kürzungen im Rentenrecht entwickelte eine

»Nachhaltigkeits-Kommission« unter Leitung von Bert Rürup das Konzept eines neuen »Nachhaltigkeitsfaktors«. Angesichts veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sollte dieser Parameter die Anzahl der Rentenempfänger in eine Relation zur Anzahl der Beitragszahler setzen, bot aber darüber hinaus viele Variablen, die dem angestrebten Beitragsziel von 20 Prozent dienten.¹²⁰ Zugleich wurde auf Vorschlag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger eine Mindesthöhe des Rentenniveaus in das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz vom Juli 2004 aufgenommen. Bestimmt wurde, dass es 2020 nicht 46 Prozent, zehn Jahre später nicht 43 Prozent des Einkommens eines Durchschnittsverdieners unterschreiten darf.

Die jüngere Entwicklung verweist darauf, dass die Absenkung des Sicherungsniveaus deutlich voranschreitet. Bemessen anhand der Ansprüche einer Person, die 45 Versicherungsjahre aufweist und stets im Durchschnitt verdient hat, des sogenannten Eckrentners, lag das Rentenniveau vor Steuern im Jahr 2005 noch bei 52,6 Prozent, im Jahr 2013 betrug es 48,7 Prozent des durchschnittlichen Arbeitseinkommens. In der Folge schrumpfte der Abstand zwischen dem erworbenen Rentenanspruch und der Armutsgrenze bedenklich. Im Jahr 2014, so berechnete es das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, müsse ein Durchschnittsverdiener über 28 Jahre, im Jahr 2030 bei einem Sicherungsniveau von 43 Prozent über 31 Jahre Beiträge zahlen, um eine Rente jenseits des durchschnittlichen monatlichen Grundsicherungsbedarfs von 719 Euro zu erhalten. Angesichts



Vermeidung von Altersarmut.
 Bericht und Handlungsvorschläge
 des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales
 des Landes Nordrhein-Westfalen.

23

der hohen Zahl von Menschen mit unterbrochenen Erwerbsverläufen oder unterdurchschnittlichen Löhnen ist davon auszugehen, dass viele keinen Rentenanspruch im Alter und bei Erwerbsminderung jenseits der Leistungen für Grundsicherung erwerben werden.¹²¹ Dies betrifft beispielsweise die Niedrigverdiener in Deutschland, die über 20 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten ausmachen.¹²²

So stellen Langzeitarbeitslosigkeit, Ausweitung des Niedriglohnsektors und prekäre Arbeitsverhältnisse im Verbund mit den Rentenkürzungen eine große Herausforderung für eine Sozialpolitik dar, die Armut im Alter vermeiden oder zumindest verringern

will. In Nordrhein-Westfalen nahm Arbeitsminister Karl-Josef Laumann den bundesweiten Anstieg der Bezieher von Grundsicherungsleistungen um 44 Prozent zwischen 2003 und 2006 zum Anlass, die Bekämpfung der Altersarmut öffentlich zu diskutieren. Im Vorfeld berief er eine Arbeitsgruppe ein, die neben den Experten des Ministeriums Fachleute der Deutschen Rentenversicherung Rheinland, Westfalen und Knappschaft-Bahn-See zusammenführte. Im April 2008 ging der Minister mit der Broschüre »Vermeidung von Altersarmut. Bericht und Handlungsvorschläge« an die Öffentlichkeit.¹²³

Entgegen dem Trend zu immer weiteren Leistungskürzungen setzten sich Laumann und mit ihm der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und ihres Sicherungsniveaus zum Ziel. Erreicht werden könne dies durch die Einbeziehung von nicht-versicherten Selbständigen, die Wiedereinführung des Modells »Rente nach Mindesteinkommen«, das Zeiten mit geringem Einkommen besser bewertet, und durch eine Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Der Medienwirbel um diesen sozialpolitischen Vorstoß war so groß, dass sich die nordrhein-westfälischen Rentenversicherungsträger mit einer gemeinsamen Presseerklärung hinter das Ministerium stellten und die »Berechtigung dieses Ansatzes« unterstrichen.¹²⁴

Die Diskussion um Altersarmut führten in den folgenden Jahren viele Verbände, so der Sozialverband VdK Deutschland, der Sozialverband Deutschland, die Wohlfahrtsverbände und die Gewerkschaften mit dem DGB

23 Anstoß für die politische Debatte über Altersarmut: Broschüre des NRW-Sozialministeriums, 2008.



24

an der Spitze. Zusammen mit den Bundesländern gelang es ihnen, dass die Bundesregierung das Thema aufgriff. Arbeitsministerin Ursula von der Leyen ließ sich dennoch bis 2012 Zeit, bis sie einen Entwurf für eine »Lebensleistungsrente« vorlegte. Diese sollte gewährleisten, dass Niedrigverdiener, die ein Leben lang gearbeitet haben und zusätzlich private Altersvorsorge vorweisen konnten, ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung erhielten. Öffentliche Zustimmung fand das Vorhaben kaum. Kritisiert wurde, dass nur eine kleine Gruppe der von Altersarmut betroffenen Menschen privilegiert werde, während Arbeitslose, kinderreiche Familien, Alleinerziehende und sogenannte Solo-Selbständige ausgeschlossen seien. Auch die Kombination mit der Vorsorgeleistung der »Riester-Rente« gehe an den Lebenslagen der Niedrigverdiener vorbei.

Die Ablehnung des Konzepts durch die Deutsche Rentenversiche-



25

runge und den Sozialbeirat gründete zudem auf der beabsichtigten Vermischung von Fürsorge- und Versicherungsprinzip. Aus Sicht von Franz Ruland, von 2009 bis 2013 Vorsitzender des Sozialbeirats, war das Vorhaben mit vielen Mängeln behaftet. »Die Regierung will die Rentenversicherungsträger mit der Administrierung der Zuschuss-Rente betrauen, wovon sie vermutlich auch nicht abgehen wird, um ganz bewusst die Systeme zu vermischen. Hier wird eine Leistung der Fürsorge zur »Fürsorge de luxe«, und dieses Aufbessern führt dazu, dass diejenigen, die auf die Grundsicherung angewiesen sind oder gar auf die Sozialhilfe, sozial weiter abgewertet werden.«¹²⁵ Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung ist zwar angekündigt, bis 2017 eine »solidarische Lebensleistungsrente« einzuführen, die aus Steuereinnahmen finanziert werden soll. Es wird abzuwarten sein, ob es dazu noch kommt. Während sich die nordrhein-

24/25 Tagung des NRW-Sozialministeriums »Altersarmut vermeiden«, Düsseldorf 2007; Direktor Joachim Försterling (li.), Sozialminister Josef Laumann (re.).

westfälische Landesregierung unter Ministerpräsident Jürgen Rüttgers für die Bekämpfung der Altersarmut einsetzte, zeigte sie weniger sozialpolitische Verantwortung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Hier war die Deutsche Rentenversicherung Westfalen zusammen mit der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) des Landes Nordrhein-Westfalen je zur Hälfte an drei Wohnungsgesellschaften in Münster, Dortmund und Bielefeld mit über 36.000 Wohnungen beteiligt. Das seit dem Kaiserreich bestehende Engagement des westfälischen Rentenversicherungsträgers im sozialen Wohnungsbau sollte auf Drängen der Landesregierung im Jahr 2006 beendet werden. Für Finanzminister Helmut Linsen zählte vor allem ein hoher Verkaufserlös für den Gesamtbestand der LEG von 93.000 Wohnungen. Dieser war nur mit privaten Investoren, nicht mit den ebenfalls interessierten kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zu erzielen. »Wir als Rentenversicherungsträger«, berichtet Klaus Schulte, der bis zum Ende seiner Geschäftsführertätigkeit 2006 die Beratungen mit dem Land führte, »konnten die Beteiligungen an den Wohnungsbaugesellschaften nicht halten. Sie waren unterkapitalisiert, wir wurden aber vom Bundesrechnungshof und der Landesaufsicht gedrängt, keine zusätzlichen Mittel zu investieren und uns von den Beteiligungen zu trennen.«¹²⁶

In dem anschließenden Bieterverfahren, an dem für die Deutsche Rentenversicherung Westfalen Schultes Nachfolger Werner Eppert beteiligt war, wurde sichergestellt, dass Schutzklauseln wie Begrenzung der Mieterhöhungen, Beschränkung des Wohnungsverkaufs und Fortbestand

der Mieterrechte bei Weiterverkauf eingehalten werden. »Aus wohnungspolitischer Sicht halte ich den Verkauf bis heute für einen Fehler«, sagt Werner Eppert, »zumal unser erzielter Erlös von 185 Millionen letztlich in der Schwankungsreserve verpuffte.« Im Juni 2008 wurde der Bestand der Landesentwicklungsgesellschaft veräußert, einer der bundesweit letzten großen Wohnungsgesellschaften in öffentlicher Hand. Die Verkaufssumme lag bei 781 Millionen Euro einschließlich der Übernahme von Schulden im Umfang von 2,6 Milliarden Euro. Als Käufer kamen mehrere Fondsfirmen unter dem Dach der Investmentbank Goldman Sachs zum Zuge und bereiteten der Landesregierung schon im folgenden Jahr aufgrund fragwürdiger Geschäftsmodelle viel politischen Ärger.¹²⁷

In der Alterssicherungspolitik bildete die Einführung der »Rente mit 67« im Jahr 2008 den Abschluss der wirtschaftsliberalen Rentenreformen. Wenig umstritten zwischen der Bundesregierung und den Sozialpartnern war die Einschätzung, dass angesichts der steigenden Lebenserwartung eine Verlängerung der Erwerbsphase angestrebt werden sollte. Der von Arbeitsminister Franz Müntefering eingeschlagene Weg stieß allerdings auf breiten Widerstand im Gewerkschaftslager. Im Unterschied zu früher diskutierten Modellen der SPD zur Erhöhung der sogenannten Regelaltersgrenze trat der Arbeitsminister für eine obligatorische und für alle Versicherte gleichermaßen geltende »Rente mit 67« ein. Weder wurden freiwillige Fördermodelle gewählt, noch die Einführung von der tatsächlichen Entwicklung der Erwerbstätigenquote abhängig gemacht. Das sogenannte

RV-Altersanpassungsgesetz bestimmte eine stufenweise Heraufsetzung des abschlagsfreien Rentenalters ab 2012 für die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1963. Für jüngere Jahrgänge setzte es einen Renteneintritt mit 67 Jahren fest.

Ergänzend wurde mit dem Gesetz die Altersgrenze für schwerbehinderte Menschen um ebenfalls zwei Jahre verschoben. Zuvor stand ihnen ein abschlagsfreier Rentenbezug mit dem 63. Lebensjahr und eine vorzeitige Inanspruchnahme mit Abschlägen ab dem 60. Lebensjahr zu. Da Menschen mit Schwerbehinderung besonders häufig unter Einschränkungen ihrer Erwerbsfähigkeit leiden oder arbeitslos sind, stellt das neue Gesetz für sie faktisch eine Rentenkürzung dar. Gleiches gilt für Beschäftigte in jenen Branchen, die niedrige Erwerbchancen im Alter bieten. So waren im Jahr 2009 etwa unter den Zimmerern und Dachdeckern lediglich 1,6 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten 60 bis 65 Jahre alt, in den Gesundheitsdienstberufen betrug der Wert 2,6 Prozent und bei den Mechanikern 2,8 Prozent.¹²⁸ Die damit aufgeworfene Gerechtigkeitsfrage, warum Erwerbstätige in bestimmten Branchen und Geringqualifizierte zusätzliche Belastungen hinzunehmen haben, während Bezieher höherer Einkommen weitaus häufiger den Renteneintritt mit 65 und später 67 Jahren erreichen, löste eine breite Debatte in den Gewerkschaften und innerhalb der SPD aus. Eine Änderung des Gesetzes konnte in der Großen Koalition nicht erzielt werden. Und obschon es festlegt, dass die Bundesregierung alle vier Jahre einen Bericht über die Entwicklung der Erwerbstätigenquote und der sozialen Situation älterer Ar-

beitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorlegt: Direkte Folgen für die »Rente mit 67« sind von den Berichten mangels klar formulierter Kriterien nicht zu erwarten.¹²⁹

Die »Rente mit 67« gilt als einer der maßgeblichen Gründe dafür, dass die SPD im Wahljahr 2009 mit 23 Prozent das niedrigste Ergebnis bei einer Bundestagswahl erzielte. Eine vergleichbare, wenn auch nicht so gravierende Erfahrung machte die CDU/CSU in der Bundestagswahl 2005, deren Stimmenverluste auf den einseitig wirtschaftsliberalen Kurs des Leipziger Parteitags zurückgeführt wurde. In beiden Volksparteien setzte seitdem ein Umdenken ein, wonach künftig Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen zumindest für die eigenen Wählerschichten vermieden werden sollten. In der Konsequenz dieses politischen Lernprozesses stand das sogenannte RV-Leistungsverbesserungsgesetz, das nach der Bundestagswahl 2013 von der Großen Koalition verabschiedet wurde. Zu dessen Hauptleistungen zählt zum einen die Einführung der »Mütterrente«, zum anderen die »Rente ab 63« für langjährig Versicherte.

Mit der »Mütterrente« werden Kindererziehungszeiten für Mütter oder Väter von Kindern, die vor 1992 geboren sind, mit einem zusätzlichen Jahr rentenrechtlich berücksichtigt. Dies bedeutet eine gewisse Angleichung an die bereits geltende Anerkennung von Kindererziehungszeiten für jüngere Kinder. Die jährlichen Kosten der Neuregelung betragen derzeit 6,7 Milliarden Euro, die überwiegend aus den Beiträgen der Versicherten und nur in Teilen aus Steuermitteln finanziert werden. Während die »Mütterrente« ein Anliegen der CDU/

CSU war, setzte sich die SPD für die »Rente ab 63« ein. Wer mindestens 45 Beitragsjahre aufweist und vor 1953 geboren ist, kann demnach eine abschlagsfreie Rente beziehen. Für nach 1952 geborene Versicherte erhöht sich das abschlagsfreie Rentenalter schrittweise. Zu den geforderten Beitragsjahren zählen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld, nicht aber von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II. Auch die Kosten der »Rente ab 63« werden weitgehend von der Versichertengemeinschaft getragen.¹³⁰

Für die Beschäftigten der Rentenversicherungsträger bedeutete die Umsetzung des »Rentenpakets« einen Kraftakt wie selten zuvor. In der Deutschen Rentenversicherung Westfalen mussten für die »Mütterrente« 466.000 Bestandsrenten neu berechnet werden, davon 62.000 Fälle in manueller Nachbearbeitung. Zur »Rente ab 63« gingen 9200 Anträge bis November 2014 ein. Und beide Reformprojekte lösten einen hohen zusätzlichen Informationsbedarf für Versicherte aus, dem der Auskunft- und Beratungsdienst mit verlängerten Öffnungszeiten und gesonderten Beratungsangeboten entsprach. All dies war nur zu leisten, weil die Beschäftigten in Münster eine Vielzahl von Überstunden leisteten. Daher hob der Vorstandsvorsitzende Volker Verch, Professor an der Fachhochschule Südwestfalen und Geschäftsführer des Unternehmensverbandes Westfalen-Mitte, auf der Sitzung der Vertreterversammlung im Dezember 2014 hervor: »Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein herzliches Dankeschön für das weit überdurchschnittliche Engagement!«¹³¹

Die Leistungsverbesserungen des »Rentenpakets« können über die

grundsätzliche Legitimationskrise der gesetzlichen Rentenversicherung – die fortschreitende Absenkung des Rentenniveaus – nicht hinwegtäuschen. Dabei wurde mit der »Riester-Reform« zumindest offiziell am rentenpolitischen Grundsatz der Sicherung des Lebensstandards im Alter festgehalten. Inzwischen belegen die Zahlen, dass dieser Anspruch im bestehenden »Drei-Säulen-Modell« nicht erfüllt wird. Auf die unzureichende Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung verweist eine Erhebung, nach der diese nur in 39 Prozent der nordrhein-westfälischen klein- und mittelständischen Unternehmen besteht. Grundsätzlich ausgeschlossen von den Leistungen einer Betriebsrente sind zudem Arbeitslose, Selbstständige und in Privathaushalten Tätige.¹³² Erhebliche Vorsorgedefizite lassen auch die Kennziffern zur privaten Altersvorsorge erkennen. Lediglich 45 Prozent der Berechtigten »riestern«, sparen also nach staatlich geförderten Altersvorsorgeverträgen. Mit 29 Prozent ist der Anteil in den unteren Einkommenschichten noch geringer, obschon die Gefahr der Altersarmut dort besonders groß ist. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen die entrichteten Beiträge für die »Riester-Rente« zu niedrig sind, um eine ausreichende Zusatzversorgung zu begründen, zumal die 2001 in Aussicht gestellte Rendite von vier Prozent nicht den Realitäten der Finanzmärkte entsprach und mittlerweile deutlich niedriger angesetzt wird.

Angesichts der offensichtlichen Schwäche der betrieblichen und privaten Altersvorsorge konzentriert sich die sozialpolitische Diskussion auf die Stabilisierung des künftigen Rentenniveaus. Das nordrhein-westfälische



26

Arbeits- und Sozialministerium hat jüngst den Vorschlag des DGB aufgegriffen, das Rentenniveau wieder auf 50 Prozent zu erhöhen und eine sogenannte Demographiereserve aufzubauen, die auf längere Frist einen Anstieg des Beitragssatzes auf über 22 Prozent vermeiden würde. Ausreichende Mittel für eine solche Neuausrichtung der Rentenpolitik wären nach Berechnungen des DGB und des Düsseldorfer Ministeriums vorhanden, vorausgesetzt versicherungsfremde Leistungen wie die »Mütterrente« werden aus Steuermitteln finanziert und der Beitragssatz wird moderat erhöht anstatt, wie zuletzt zum Jahresanfang 2015, gesenkt. Weitere Reformoptionen beziehen sich auf eine bessere Absicherung von Geringverdienern, vor allem auf die Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung und die Wiedereinführung der Rente

nach Mindesteinkommen, die einen solidarischen Ausgleich für langjährige Beitragszahler mit niedrigen Rentenanwartschaften vorsieht.¹³³

Wie die soziale Sicherung im Alter, bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene erfolgreich gestaltet und der erreichte Lebensstandard dabei erhalten werden kann, vermittelt die Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung eindrucksvoll. Maßgeblich hierfür war und ist die Stärkung der Versichertengemeinschaft. Deren Geschicke, so war der im Juni 2015 verstorbene Vorstandsvorsitzende Heinz Cholewa überzeugt, gehören in die Hände der Selbstverwaltung. »Arbeitgeber und Versicherte zahlen die Beiträge. Deshalb stehen ihnen auch mehr Rechte bei der Entscheidung zu, welche Leistungen sie wollen und welchen Beitragssatz. Denn das ist ihre gemeinsame Kasse.«¹³⁴

26 Der Wochenmarkt auf dem Domplatz in Münster 2015.