

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft
Sommersemester 2011

Mehr Alte – wenige Junge: Wo ist eine Machtverschiebung zwischen den Generationen schon heute sichtbar und wie kann sie ausgeglichen werden?

**Die Idee der Gerechtigkeit nach Amartya Sen
in der Anwendung auf das deutsche Sozialsystem –
Drei Skizzen für ein lokales Verantwortungsmodell**

**Konzept für den Demografie-Preis 2010/2011
der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen**

von Cornelia Wiethaler, Heidelberg
1. Oktober 2011

Studienrichtung
Masterstudiengang: Politische Wissenschaft (IPW Heidelberg)
Nebenfach: Verwaltungswissenschaft
(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer)
8. Fachsemester

Mehr Alte – wenige Junge: Wo ist eine Machtverschiebung zwischen den Generationen schon heute sichtbar und wie kann sie ausgeglichen werden?“

Die Idee der Gerechtigkeit nach Amartya Sen in der Anwendung auf das deutsche Sozialsystem – Drei Skizzen für ein lokales Verantwortungsmodell

Inhalt

Einführung.....	2
1. Theoretische Fundierung: der Gerechtigkeitsansatz von Amartya Sen.....	2
2. Fragestellung und Relevanz.....	6
3. Generationengerechtigkeit – Definitionen, Messung und Befunde.....	8
3.1. Definitionen.....	8
3.2. Messung von Generationengerechtigkeit im Bereich der Rente.....	10
3.3. Indikatoren für die Messung von Machtverschiebung.....	11
3.4. Befunde.....	12
4. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell im Rentensystem.....	15
4.1. Organisationsebene und Zeitraum.....	17
4.2. Struktur.....	17
4.3. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe.....	18
4.4. Organisationsleitung.....	18
4.5. Informationsteam.....	19
4.6. Das Generationenkonto.....	19
4.7. Prozess.....	20
4.8. Voraussetzungen.....	21
4.9. Finanzierung.....	22
5. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell im Gesundheitswesen.....	22
5.1. Organisationsebene und Zeitraum.....	24
5.2. Struktur.....	25
5.3. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe.....	25
5.4. Organisationsleitung.....	26
5.5. Informationsteam.....	26
5.6. Das Gesundheitskonto.....	27
5.7. Prozess.....	27
5.8. Voraussetzungen.....	28
5.9. Finanzierung.....	28
6. Skizze für das lokale Verantwortungsmodell in der sozialen Sicherung.....	28
6.1. Rahmenbedingungen und Haushaltssituation der Stadt Speyer.....	29
6.2. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell der sozialen Sicherung.....	30
6.3. Organisationsebene, Zeitraum und Struktur.....	30
6.4. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe.....	30
6.5. Organisationsleitung und das Informationsteam.....	31
6.6. Das Sicherungskonto.....	31
6.7. Prozess, Voraussetzungen und Finanzierung.....	31
7. Begründung und Herausforderungen.....	32
8. Zusammenfassung mit Ausblick.....	35
9. Literatur.....	36
Anhang: Kommentare zum Rentenmodell.....	39

Einführung

Der Ökonom, politische Philosoph und Nobelpreisträger, Amartya Sen, hat *Die Idee der Gerechtigkeit* (2010, *Idea of Justice* 2009) entwickelt, die auf die soziale Verwirklichung von mehr oder weniger Gerechtigkeit in der Gesellschaft abzielt - in Abkehr von der im transzendentalen Institutionalismus vorherrschenden Suche nach ideal gerechten Institutionen und Regeln. Die vorliegende Arbeit folgt der Forschungsfrage, wie dieser theoretische Ansatz in der konkreten Anwendung auf das deutsche Sozialsystem realisiert werden kann. Nach intensivem Austausch mit zahlreichen Experten wurden drei Modellskizzen für ein *lokales Verantwortungsmodell* für die Bereiche der Rente, der Gesundheit sowie der sozialen Sicherung entwickelt. In diesen lokalen Verantwortungsmodellen können Machtverschiebungen zwischen den Generationen, im Sinne ungerecht empfundener Machthäufungen, transparent gemacht, wahrgenommen und ausgeglichen werden. Die Modellskizzen sind somit ein Beitrag zu den Reformüberlegungen in diesen Bereichen und sollen ebenso wie der Gerechtigkeitsansatz von Sen die politische und gesellschaftliche Debatte über die Verwirklichung von Generationengerechtigkeit und Machtverschiebungen in der Gesellschaft befördern.

Nachfolgend wird zur theoretischen Grundlegung der Gerechtigkeitsansatz von Amartya Sen kurz vorgestellt. Danach wird der Begriff der Generationengerechtigkeit definiert, vorhandene Messmöglichkeiten im Rentenbereich vorgestellt und die Befunde zusammengefasst. Im Hauptteil werden in den Kapiteln 4 bis 6 drei Modellskizzen für ein lokales Verantwortungsmodell entwickelt. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick. Im Anhang finden sich noch drei Kommentare zum Rentenmodell.

1. Theoretische Fundierung: der Gerechtigkeitsansatz von Amartya Sen

Die Reduzierung von Ungerechtigkeit, bzw. die Frage, wie Gerechtigkeit in der Realität erhöht werden kann, stellt Sen in den Mittelpunkt seiner Gerechtigkeits-theorie, deren Voraussetzung die Diagnose von Ungerechtigkeit ist. Er konzentriert sich dabei auf die Verwirklichung und die Errungenschaften von Gerechtigkeit in der tatsächlichen Gesellschaft (2010: 34, 38). Sen verfolgt somit nicht das allgemeine Ziel vorherrschender Gerechtigkeits-theorien, gerechte Regeln und vollkommen gerechte Institutionen anzustreben. Im Gegenteil sieht er zahlreiche

Hinweise darauf, dass eine Abkehr von den vorherrschenden Theorien der Gerechtigkeit notwendig ist (2010: 55).

In seinem Buch „The Idea of Justice“ (2009) weist Sen der Vernunft und der Objektivität Schlüsselrollen in seiner Gerechtigkeitstheorie zu. Dabei knüpft er an Kerngedanken europäischer Aufklärung an, in der klares Denken als Hauptverbündeter für eine bessere Gesellschaft angesehen wird. Dieser Kerngedanke beruht auf Vertrauen in die Vernunft. Sen unterscheidet zwei in Tabelle 1 dargestellte divergierende Strömungen von Gerechtigkeitsverständnis in der Aufklärung (2010: 34). Er selbst gründet seine Theorie auf die zweite Strömung. Die erste Strömung ist der *transzendente Institutionalismus* mit dem Streben nach - über die Realität hinausgehender - vollkommener Gerechtigkeit und dementsprechenden vollkommenen Institutionen und Regeln. Als Vordenker dieser Richtung benennt er Immanuel Kant und Thomas Hobbes, als zeitgenössischen Vertreter John Rawls. Rawls - US-amerikanischer politischer Philosoph und Lehrer von Sen an der Harvard Universität - geht von der Annahme aus, dass Menschen in einem Zustand hypothetischer Gleichheit eine ein-stimmige Entscheidung für eine einzige Kombination von zwei Gerechtigkeitsgrundsätzen oder einen Satz von Prinzipien treffen würden (1971). Diese Annahme hält Sen für einen Irrtum (2010: 39).

Zweitens nennt Sen den *auf Verwirklichung konzentrierten Vergleich* (2010: 35), wie er beispielsweise von dem Ökonomen Adam Smith, der Philosophin Maria Wollstonecraft, dem Marquis de Condorcet und von John Stuart Mill vertreten wurde. In diesem Ansatz lautet die Kernfrage: Wie kann Gerechtigkeit erhöht werden? Im Gegensatz zu Rawls wird in diesem *auf Verwirklichung konzentrierten komparativen Ansatz* eine Pluralität von Gründen berücksichtigt. Diese mögliche Vielfalt von Gründen beruht auf generell unterschiedlichen Grundprinzipien für die Allokation von Ressourcen (2010: 43). Diese sind z.B. Leistungsgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit oder Bedarfsgerechtigkeit. Sen fordert eine auf öffentlichem Vernunftgebrauch beruhende Einigung über die Rangfolge von Alternativen, die real verwirklicht werden können (2010: S.45).

Sen unterscheidet nach der Rechtstradition Indiens zwischen „niti“ und „nyaya“. Niti bedeutet im Sanskrit strukturelle Voraussetzungen im Sinne von institutionalisierter Gerechtigkeit, von Korrektheit der Institutionen und des Verhalten. Nyaya bezeichnet die Prozesse im Sinne realisierter Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Gefragt wird: Was entsteht? Wie entsteht es? Welches Leben können die Menschen wirklich führen? (2010:15). Bezogen auf die nachfolgenden Modellskizzen bezeichnet niti den zu klärenden *Handlungsspielraum* im bestehenden Rechtsrahmen und nyaya die Prozesse in der *lokalen Verantwortungsgruppe*.

Tabelle 1) Dichotomie im Verständnis von Gerechtigkeit nach Amartya Sen (2010)		
Theoretischer Ansatz	Transzendentaler Institutionalismus Grundlage: Vertragstheorie	Auf Verwirklichung konzentrierter Vergleich Grundlage: Theorie kollektiver Entscheidungen (social choice theory)
Ziel	Vollkommene Gerechtigkeit	Erhöhung von Gerechtigkeit
Konzentration auf	Regeln für die Gesellschaft	Verwirklichung in der Gesellschaft
Kernfrage	Was sind gerechte Regeln und Institutionen? (niti)	Wie kann Ungerechtigkeit gemindert, Gerechtigkeit erhöht werden? (nyaya)
Grundannahme	Ideales Verhalten von Menschen	Tatsächliches Verhalten von Menschen
Begründung	Einigung auf eine Begründung	Pluralität von Gründen
Maßstab für Gerechtigkeit	Ideale Institutionen und Regeln für die Gesellschaft	Vergleich von Fortschritten und Rückschritten sozialer Verwirklichung, Wirkung tatsächlicher Institutionen, tatsächlichen Verhaltens.
Menschenbild, vernünftige Menschen	Freie und gleiche Personen in einem fiktiven Urzustand der Unparteilichkeit	Unparteiischer Zuschauer von nah und fern. Generell alle Menschen, die sich in andere hineinversetzen können und offen sind für Informationen.
Instrumente	Vernunft und Objektivität	Vernunft und Objektivität
Vertreter	Hobbes, Kant, Rousseau, Rawls	Condorcet, Habermas, Marx, Mill, Smith, Wollstonecraft

Durch eine vernunftgeleitete Überprüfung gewinnt man nach Sen jedoch keine absolut sichere Methode, alles genau richtig zu verstehen – eine solche Methode gibt es nicht – sondern nur so viel Objektivität, wie vernünftigerweise von uns zu erwarten ist. Doch was verstehen wir unter Objektivität? Rawls (1971) als Vertreter des Transzendentalen Institutionalismus beschreibt eine politische Überzeugung als objektiv, wenn es Gründe gibt, die sich aus einer vernünftigen Gerechtigkeitskonzeption ergeben, die wechselseitig anerkannt werden kann; Gründe, die ausreichen, alle vernünftigen Personen davon zu überzeugen, dass sie vernünftig ist. Der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas (1995) sieht das anders. Er bevorzugt den prozeduralen Weg und lehnt eine verfahrensunabhängige Bestim-

mung dessen ab, was „vernünftige“ Menschen überzeugen würde und was diese als objektiv „vernünftig“ anerkennen würden. Er formuliert zwei Anforderungen an diskursfähige Menschen: Erstens, die Fähigkeit, sich in die Perspektive anderer Menschen versetzen zu können und zweitens, ein Begrüßen von Informationen. Diese beiden Eigenschaften sind für Habermas (nach Sen 2010: 71) essentiell für einen aufgeschlossenen öffentlichen Dialog. Sen stimmt ihm in diesem Punkt zu und ergänzt: „Wir sind im Großen und Ganzen alle fähig, vernünftig zu sein.“ Auf dieses Vertrauen in „im Großen und Ganzen *alle*“ gründet die zentrale Rolle der lokalen Verantwortungsgruppe in den nachfolgend skizzierten Modellen. Hier kann ein uneingeschränkter öffentlicher Gebrauch der Vernunft praktiziert werden wie er für demokratische Politik im Allgemeinen und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit im Besonderen von zentraler Bedeutung ist (Sen 2010:72, Cohen 1989, Tanner 2007).

Als bedeutsam in Bezug auf die Schlüsseleigenschaft der Objektivität sieht Sen auch den schottischen Moralphilosophen Adam Smith, Begründer der klassischen Nationalökonomie. In seinem Werk, Theorie der ethischen Gefühle (engl. *The Theory of Moral Sentiments*, 1759, London) bringt Smith das Bild des unparteiischen Zuschauers ein, dessen Position es einzunehmen gilt, um provinzielle Beschränkung von Sichtweisen zu vermeiden. Bezogen auf die folgenden Modellskizzen bedeutet dies, dass auch zugezogene Bürgerinnen und Bürger aus anderen Ländern ohne Leistungsansprüche an deutsche soziale Sicherungssysteme einbezogen werden können.

Nach Sen ist objektives Denken in den Überlegungen zu Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit notwendig. Sen ist sich aber auch der Gefahr bewusst, die durch den unkritischen Einsatz von Vernunft entsteht (2010: Kap.1) wie sie beispielsweise in den Überlegungen des Philosophen Jonathan Glover zum Ausdruck kommt. Als Beispiel für den unkritischen Einsatz von Vernunft nennt dieser den Stalinismus.

Sen führt ein Positiv-Beispiel für den Gebrauch von Vernunft durch den Mughal-Kaiser Akbar (2010: 65) an. Bei genauerer Untersuchung desselben wird klar, dass der Vernunftgebrauch immer in Verbindung mit der Zielsetzung eines Menschen oder einer Gruppe von Menschen zu betrachten ist. Nach Meinung der Verfasserin der vorliegenden Arbeit gibt es weder eine objektive Vernunft noch objektive Menschen. Wird die Verwirklichung von Vernunft betrachtet, ist es immer not-

wendig, die Zielsetzung, die Motivation und sogar die diesen beiden zugrunde liegenden Werte mit in den Blick zu nehmen. Der Anspruch von Objektivität verschleiert oft die Zielsetzung und die Motivation des Menschen. Für den öffentlichen Diskurs im Rahmen des *lokalen Verantwortungsmodells* ist daher Transparenz über Zielsetzungen nötig, auf welche die Vernunft ausgerichtet wird.

In seinem Capability-Ansatz legt Sen dar, dass es vor allem darauf ankommt, wie Freiheiten und Chancen verteilt sind. Es ist wertvoll, die sozialen, psychologischen und materiellen Freiheiten zu haben, die es dem Menschen ermöglichen, seine Begabungen zu entfalten. Capabilities nach Sen umfassen persönliche Fähigkeiten und gesellschaftliche Möglichkeiten zur praktischen Realisierbarkeit von Gerechtigkeit. Diese praktische Realisierbarkeit von Gerechtigkeit im deutschen Sozialsystem steht im Zentrum der folgenden Abschnitte. Die Messung von Generationengerechtigkeit wird in der vorliegenden Arbeit als Indikator für die Machtverschiebung zwischen den Generationen im Bereich finanzieller Ressourcen genutzt.

2. Fragestellung und Relevanz

Die vorliegende Arbeit zielt auf die Reduzierung von intergenerationaler Ungerechtigkeit durch Machtverschiebungen im Bereich finanzieller Ressourcen im deutschen Sozialsystem. Ausgehend von dem Gerechtigkeitsansatz des Ökonomen Amartya Sen (2010), der den Abbau von Ungerechtigkeit in den Mittelpunkt der Gerechtigkeitsdiskussion rückt, wird exemplarisch das Rentensystem auf offensichtliche Ungerechtigkeit im Sinne finanzieller Machtverschiebung überprüft. Nach positivem Befund wird eine Modellskizze entwickelt, auf deren Grundlage der Ansatz von Sen auf das System der Altersvorsorge und Altersversorgung übertragen und erprobt werden kann.

Diese Politikfeldanalyse mit Modell-Entwicklung gibt einen Einblick in verschiedene Positionen zur Generationengerechtigkeit in der Rentenpolitik, stellt dann Definitionen von Generationengerechtigkeit vor und untersucht quantitative Indikatoren zur Messung von Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Die Befunde weisen auf eine höhere Belastung der jungen Generationen hin. Im Hauptteil wird das *lokale Verantwortungsmodell* als Lösungsvorschlag zur Erarbeitung intergenerationaler Altersvorsorge und Altersversorgung in Form einer Skizze vorgestellt. Erste Befragungen von Vertreterinnen und Vertretern einer Kommune, des Deut-

schen Gemeindetages sowie der Deutschen Rentenversicherung - im Anhang - weisen darauf hin, dass die Realisierung des *lokalen Verantwortungsmodells* auf der kommunalen Ebene als möglich angesehen wird, jedoch die Bundesgesetzgebung dem entgegen steht.

Die Relevanz der Modellskizzen für lokale Verantwortungsmodelle in den Sozialsystemen ist hoch. Im Durchschnitt der OECD-Länder sind die Brutto-Sozialausgaben von 16 Prozent des BIP im Jahr 1980 auf 21 % in 2005 angestiegen (Adema/Ladaique 2009: 3). Davon sind die öffentlichen Pensionszahlungen der größte Posten. Deutschland zahlt im Jahr 2005 - nach Österreich (12,5 %), Frankreich (12,4 %) und Griechenland (11,5 %) - an vierter Stelle der Rangfolge für Pensionen und Hinterbliebene 11,4 Prozent vom BIP (Adema/Ladaique 2009: 26). Das sind über die Hälfte mehr als der Durchschnitt der OECD-Länder, der bei 7 Prozent liegt. Diese Belastung wirkt sich negativ auf die Einrichtung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum aus. Mit 19,9 % ihres Einkommens wenden Arbeitnehmer bereits heute ein Fünftel ihres Bruttoeinkommens für die Rentenversicherung auf. Hinzu kommen Lasten durch die Kapitalisierungsstrategie in der Altersversorgung. Gleichzeitig zeichnet sich bereits heute das Problem steigender Altersarmut ab (FAZ, 29.08.2011) und der Sachverständigenrat für Wirtschaft (2011) mahnt den konsequenten Abbau der - durch die 2009 von der Bundesregierung ausgesprochene Rentengarantie entstandenen – Schulden, des sog. Nachholberges an. Sorge bereitet der demografische Wandel. Seit dem Peak der Babyboomer im Jahr 1964 bekommen deutsche Eltern immer später und weniger Kinder. Seit den 80er Jahren unterschreiten die Geburtenzahlen die Sterbeziffern (Statistisches Bundesamt 30.08.11). Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung der Deutschen. Angesichts der Bevölkerungsalterung und steigender Lebenserwartung sehen sich viele Länder veranlasst, das Rentenalter anzuheben (OECD 2011), was eine Entlastung jüngerer Generationen beinhaltet. Der Trend führt dazu, dass in Zukunft zwei Arbeitnehmer einen Rentner finanzieren während diese Aufgabe heute von 3 Arbeitnehmern geschultert wird. Soll das Rentenniveau beibehalten werden, hieße dies, dass die Beitragssätze der arbeitenden Bevölkerung weiterhin stark ansteigen müssten. Angesichts dieser absehbar hohen Belastung zukünftiger Generationen wird seit den 80er Jahren zunehmend die Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit gestellt. Ohne Reformen würden die jüngeren Generationen deutlich höher belastet werden (Sachverständigenrat für Wirtschaft 2011). Die

Skizzen des lokalen Verantwortungsmodells sind ein Beitrag zu den Reformüberlegungen der Altersversorgung, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung in Deutschland.

3. Generationengerechtigkeit – Definitionen, Messung und Befunde

3.1. Definitionen

Bei der Definition von Generationengerechtigkeit stellen sich zahlreiche Fragen, zunächst die nach den Definitionen von Generation und Gerechtigkeit. Während die Definitionen von Generation überschaubar sind, sind die Definitionen von Gerechtigkeit zahlreich. Nachfolgend werden einige wichtige Positionen aufgegriffen.

Nach Schmidt (2010) bezeichnet *Generation 1*) in der Bevölkerungsstatistik den durchschnittlichen Abstand zwischen den Geburtsjahren der Eltern und denen ihrer Kinder, 2) in der Politikwissenschaft die Kohorte, die aufgrund ähnlicher Sozialisationserfahrung, ähnliche politische Orientierungen herausbildet. Dieser Generationenbegriff liegt den nachfolgenden Modellskizzen zugrunde. Nach Tremmel (2003: 31), Gründer und wissenschaftlicher Leiter der *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen* (SRzG), wird das Wort *Generation* auch für die Bezeichnung der Gesamtheit der heute lebenden Menschen verwendet. Nach der ersten, *engeren* Definition und aufgrund der Tatsache, dass Frauen ihr erstes Kind mit etwa 30 Jahren bekommen (destatis 2011) lässt sich die lebende Bevölkerung in drei Generationen, die der 0 bis 30-jährigen, der 30-60-jährigen sowie der über 60-jährigen einteilen. Von besonderer Bedeutung ist nach Tremmel (2003: 31) der Begriff der *nachrückenden Generation*. Damit wird die Bezeichnung für die lebende junge Generation erweitert um die noch nicht geborene Generation. Die bereits geborenen jungen Menschen stellen aus juristischer Sicht Rechtssubjekte mit einklagbaren Grundrechten dar; als nachrückende Generation dann auch stellvertretend für die noch nicht Geborenen, die nach derzeitiger Rechtsauffassung keine Rechtssubjekte sind. In der vorliegenden Arbeit impliziert der Begriff der nachrückenden Generationen die noch nicht Geborenen.

Das zweite Einzelwort im Begriff der Generationengerechtigkeit ist *Gerechtigkeit*. Der Begriff der Gerechtigkeit ist weitaus vielschichtiger als der Begriff der Gene-

rationen. Als „violdimensionalen zentralen moralischen Maßstab des gesellschaftlichen und politischen Lebens“, bezeichnet Schmidt (2010) den Begriff der Gerechtigkeit. Kern sei das Bestreben, jedem den ihm nach bestimmten übergeordneten Normen zustehenden Teil zukommen zu lassen. Nach klassischen Gerechtigkeitstheorien wird unterschieden nach ausgleichender, austeilender und allgemeiner oder gesetzlicher Gerechtigkeit. In der Sozialpolitikforschung unterscheidet Zacher (2001) zwischen Gerechtigkeit des Besitzstands, der Chancen, des Bedarfs und der Leistung. In der Politikwissenschaft dominiert die Unterscheidung zwischen dem prozeduralen und dem ergebnisorientierten Verständnis von Gerechtigkeit (Schmidt 2004). Prozedurale Gerechtigkeit bezeichnet demzufolge gerechten Tausch im Sinne der Äquivalenz von Input-Outcome-Verhältnissen aller Tauschpartner oder auch die Verfahrensgerechtigkeit im Sinne von Gesetzmäßigkeit bzw. anderer getroffener Vereinbarungen. Im ergebnisorientierten Verständnis geht es dem Wortsinn nach um die Maximierung von Leistungsgerechtigkeit, eines gerechten Lohns oder um Gleichheit. All diese Ansätze sollen in die Diskussionen der nachfolgend vorgestellten, lokalen Verantwortungsgruppen einfließen.

Eine Kombination aus ergebnisorientierter und prozessorientierter Gerechtigkeit ist in den vertragstheoretischen Ansätzen zur Gerechtigkeit zu erkennen. Soformuliert John Rawls (1979) in seiner Vertragstheorie zwei Gerechtigkeitsgrundsätze, die vernunftbegabte Individuen unter dem von ihm angenommenen „Schleier der Unwissenheit“ wählen würden. Das erste Grundprinzip ist, gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. Das zweite Prinzip besagt, dass soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten derart beschaffen sein müssen, dass sie – unter der Einschränkung eines gerechten Spargrundsatzes – den am wenigsten begünstigten Gesellschaftsmitgliedern den größtmöglichen Vorteil bringen und mit Ämtern und Positionen verbunden sind, die auf der Grundlage fairer Chancengleichheit allen offen stehen (nach Schmidt 2010). Der Ökonom und Nobelpreisträger Amartya Sen (2010) lehnt die vertragstheoretischen Ansätze von Rawls (1971) mit seinen fixierten Definitionen von Gerechtigkeit ab. Sen kritisiert die zähe Diskussion über absolute Gerechtigkeitsnormen und plädiert für einen Diskurs vernunftbegabter Individuen über die Reduzierung von offensichtlicher Ungerechtigkeit: Gerechtigkeit als Abwesenheit von offensichtlicher Ungerechtigkeit.

Tremmel (2003: 32) unterscheidet im *engeren Sinne: temporale Generationengerechtigkeit* im Sinne von Gerechtigkeit zwischen den Generationen heute lebender Menschen. Generationenverständnis im *weiteren Sinne: intertemporale Generationengerechtigkeit*, zwischen früher, heute und zukünftig lebenden Menschen. Dem Wortsinn nach ist – aufgrund des Plurals der Generationen - mit Generationengerechtigkeit die Gerechtigkeit zwischen Generationen und nicht innerhalb einer Generation gemeint. Den Modellskizzen liegt das temporale Generationenverständnis im engeren Sinne zugrunde.

Auf dem Prinzip der Gleichheit nach Art. 3 Abs.1 GG baut eine erste Arbeitsdefinition von Jörg Tremmel (2003: 33) auf. Unter der Annahme, dass Generationen als gleichwertig betrachtet werden, könnte Generationengerechtigkeit bedeuten, dass keine Generation besser oder schlechter gestellt werden sollte als eine andere. Eine weiterführende Definition wird den Dimensionen von Verbesserung, Fortschritt und Vorsorge gerecht: *Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die Chancen nachrückender Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse mindestens so groß sind wie die der vorangegangenen Generationen.* Diese Ansätze sollen in die Diskurse der lokalen Verantwortungsgruppen eingebracht werden.

3.2. Messung von Generationengerechtigkeit im Bereich der Rente

Die Generationengerechtigkeit eines Rentensystems wird durch die Untersuchung ihrer Verteilungswirkungen zwischen älteren und jüngeren Generationen gemessen. Nachfolgend werden erstens das Grundprinzip, zweitens das Verfahren und drittens die quantitativen Indikatoren zur Messung der Verteilungswirkungen mit ihren Befunden dargestellt.

Unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten ist der Gleichheitssatz, als fester Bestandteil europäischer Verfassungstradition die Grundlage zur Behandlung des Begriffes der Generationengerechtigkeit. Für gerechte Verteilung gilt demnach, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden soll. (Becker 2003)

Beim Vergleich von Generationen kann *direkt* oder *indirekt* verfahren werden. Beim direkten Vergleich werden die heute lebenden jungen, mittleren und alten Generationen miteinander verglichen. Beim indirekten Vergleich vergleicht man die jeweils jungen, mittleren oder alten Generationen zu zwei verschiedenen Zeit-

punkten, also beispielsweise im Jahr 1970 und 2000. Unterschieden wird noch zwischen direkten und indirekten temporalen sowie indirekten intertemporalen Vergleichen. Direkte intertemporale Vergleiche sind nicht möglich, da es kein sinnvolles Bezugsjahr gibt, um Lebende, Verstorbene und nachrückende Generationen miteinander zu vergleichen.

3.3. Indikatoren für die Messung von Machtverschiebung

In der vorliegenden Arbeit wird Machtverschiebung durch Umverteilung von finanziellen Ressourcen im Sinne von Geldfluss zwischen Generationen gemessen. Als Indikatoren werden daher die anerkannten Instrumente zur Messung von Generationengerechtigkeit verwendet.

In der öffentlichen Debatte werden häufig die *Beitragssätze* (Lasten) der Arbeitnehmer zur deutschen Rentenversicherung (dRV) und das *Rentenniveau* (Nutzen) der Ruheständler für die Betrachtung von Generationengerechtigkeit in der dRV herangezogen. Das Rentenniveau errechnet sich nach Fuest (2009) als prozentualer Anteil der Rente vom letzten Bruttolohn. An diese beiden Indikatoren lässt sich der Druck auf die Sozialsysteme zeigen. Sie reichen alleine jedoch nicht aus, um die Verteilungswirkungen zwischen den Generationen darzustellen.

Die *interne Rendite* (Nutzen) setzt über den Lebenszyklus der Arbeitnehmer Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ins Verhältnis zu den Rentenauszahlungen. Die Beiträge in die umlagefinanzierte Rentenversicherung werden wie Investitionen betrachtet, indem die für unterschiedliche Typen von Versicherten zu erwartenden Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen auf die Gegenwart abgezinst werden. (Fuest 2009: 160). Diese interne Rendite legt auch Jörg Tremmel seiner Ansicht über Generationengerechtigkeit im Bereich der Rente zugrunde: „Das erreichbare Beitrags-Leistungs-Verhältnis (die Rendite) der jungen und zukünftiger Generationen aus der staatlichen Rentenversicherung darf nicht niedriger sein als die Rendite der heute älteren und früherer Generationen.“ (Tremmel 2003: 38)

Durchschnittsrenditen aus den Renteneinzahlungen und den Auszahlungen der Umlagefinanzierten Rentenversicherung über die gesamte Lebensdauer eines Jahrgangs, bzw. einer Kohorte können miteinander verglichen werden. Die interne Rendite als Indikator ist somit ein Maßstab für die intergenerative Gleichbehand-

lung in der Rentenversicherung sowie für die Beurteilung der intergenerativen Verteilungswirkungen von Reformmaßnahmen innerhalb der Rentenversicherung (Sachverständigenrat 2003: 220).

Die *implizite Einkommenssteuer* misst die Belastung individueller Mitglieder der dRV im Verhältnis zum Lebenszeiteinkommen über den gesamten Lebenszyklus. Der Barwert der Rentenzahlungen wird vom Barwert der Beiträge unter Einbeziehung eines von außen fest gelegten Diskontfaktors subtrahiert und die Differenz durch den Barwert des Lebenszeiteinkommens dividiert. Im Gegensatz zur internen Rendite berücksichtigt die implizite Einkommenssteuer auch steigende Beiträge und Einkommen. (Fuest 2009: 163)

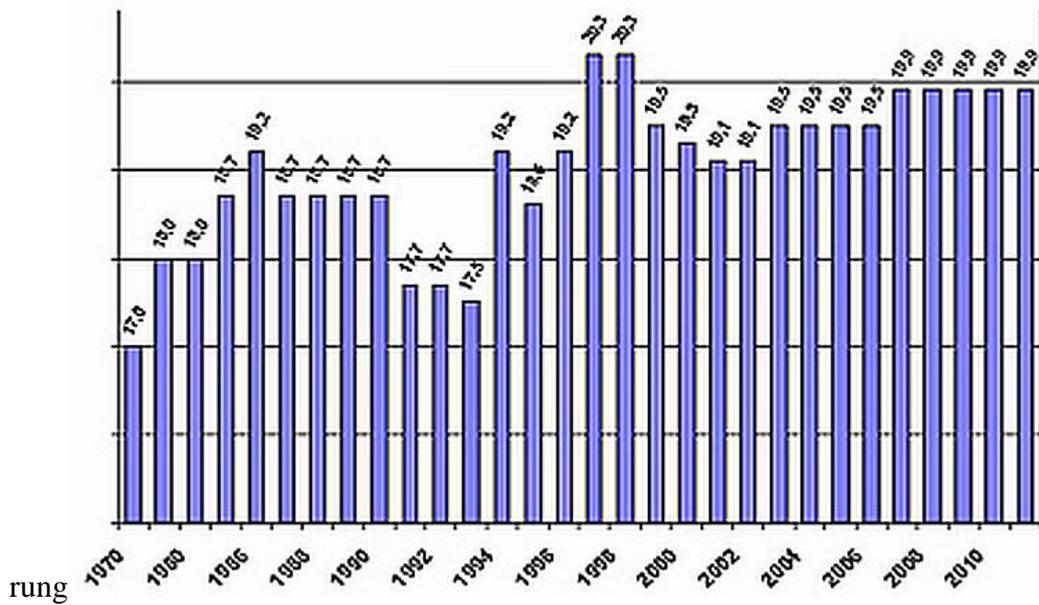
Die auf die Gegenwart abgezinsten Defizite, die aus der Fortschreibung des Status quo der sozialen Sicherungssysteme, in der Zukunft entstehen würden, werden als *implizite Staatsverschuldung* betrachtet (Fuest 2009: 168). Dieser Indikator zeigt Verteilungswirkungen über Zeit und die Tragfähigkeit des Rentensystems.

3.4. Befunde

Die *Beitragsätze* zur gesetzlichen Rentenversicherung werden jährlich im Bundestag festgelegt. Die Bemessungsgrenze für Rentenbeiträge liegt im Jahr 2011 bei 5.500 € Bis zu dieser Gehaltshöhe werden seit 2007 19,9 Prozent des Bruttoeinkommens an die gesetzliche Rentenversicherung abgeführt. Im Jahr 1970 lag der Beitragsatz bei 17 Prozent. Im Vergleich wären nach dem Rechtsstand 2003 die Beitragsätze von 19 Prozent im Jahr 2003 auf über 25 Prozent im Jahr 2040 angestiegen. Nach dem Reformszenario der Rürup-Kommission (2003) würde der Beitragsatz bis 2040 nur auf 23 Prozent ansteigen.

Befund: Im Vergleich zahlen nachrückende Generationen höhere Beitragsätze als vorhergehende.

Abb. 1: Diagramm: Beitragssatz der allgemeinen Rentenversiche-

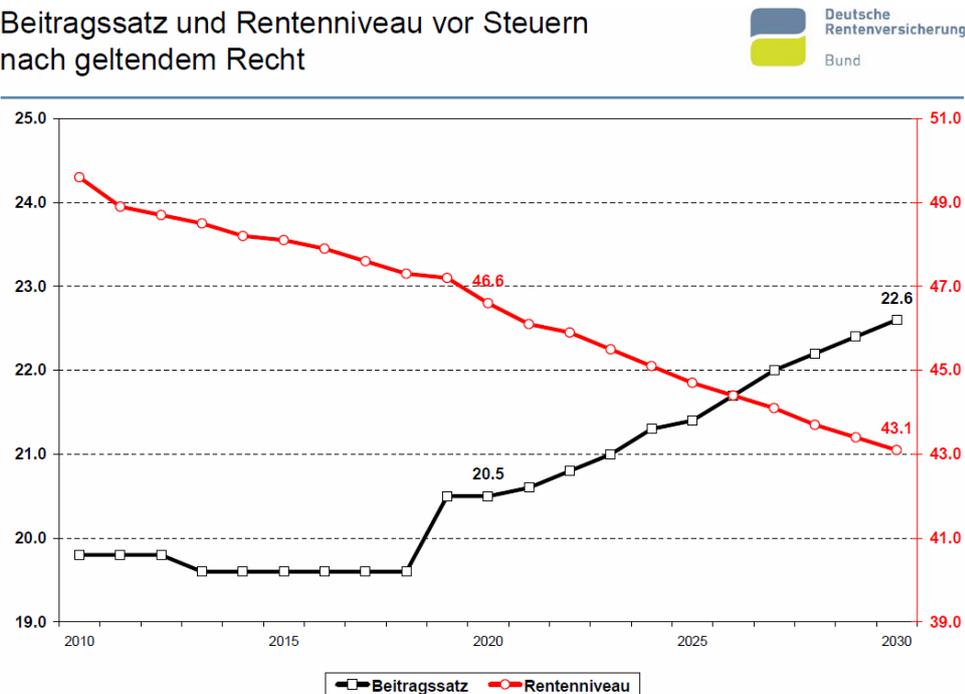


Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2011

Das *Rentenniveau* würde unter geltendem Recht im Jahr 2003 von 48 Prozent auf 41 Prozent des Bruttolohnniveaus im Jahr 2040 absinken, unter dem Reformszenario der Rürup-Kommission (2003) auf unter 39 Prozent (Fuest 2009: 158).

Abb. 2

Beitragssatz und Rentenniveau vor Steuern nach geltendem Recht



Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2005

Im Vergleich der Rentenniveaus in den Jahren 2003 und 2040 erhält die jüngere Generation 9 Prozent weniger Rente vom Bruttolohnniveau als die vorangegangene Generation.

Die *interne Rendite* früherer Generationen liegt signifikant über der Rendite jüngerer Generationen. So konnte nach Tremmel (2006) ein lediger Mann, der zu Beginn des Jahres 2004 in Rente ging noch eine Rendite seiner Leistungen von 3,96 % erreichen, ein vergleichbarer Mann, der 2040 in Rente geht, erhält hingegen nur noch eine Rendite von 3 %. Auch nach Aussage des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) ergibt sich eine Ungleichbehandlung, wenn man gleiche interne Renditen als ein Maß für intergenerative Gerechtigkeit interpretiert. Durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters werde die langfristige Finanzierbarkeit der Rente verbessert, die intergenerative Ungleichbehandlung gemessen an der impliziten Rendite jedoch erhöht (Sachverständigenrat 2003: 224).

Befund: Im Vergleich erzielen die jüngeren und nachrückenden Generationen geringere interne Renditen als die älteren. Beispielsweise halbiert sich die interne Rendite zwischen den Geburtsjahrgängen 1925 und 2005. (Tremmel 2006: 20).

Thum und Weizsäcker (1999) berechnen die *implizite Einkommenssteuer* für verschiedene Geburtsjahrgänge und Reformszenarien. Danach liegt die implizite Einkommenssteuer, also die Steuerbelastung des Lebenseinkommens durch das Rentensystem für die 1940er Jahrgänge in allen Reformszenarien bei 8 %. Für die 1960er Jahrgänge steigt dieser Wert unter den Modellen des Status quo, von Rießer, Blüm und dem Wissenschaftlichen Beirat auf 11 bis 17 %. Für die Jahrgänge ab 2010 auf 16 bis 21 %. In der Rentenreformdiskussion wird somit eine zusätzliche Steuerbelastung zukünftiger Jahrgänge eingeplant, die schwerer als eine Veranderthalbfachung der Lohnsteuerbelastung wiegt. (Thum und Weizsäcker 1999: 14-15). Befund: Die Schwankungen in der impliziten Einkommensteuer zwischen den Generationen sind ungerecht gegenüber den jüngeren.

Die *implizite Staatsverschuldung* berücksichtigt Pensions- und andere Zahlungsverpflichtungen des Staates für die Zukunft. Laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) beträgt sie im Jahr 2002 270,5 % des BIP. Nach Gokhale (2009) beträgt sie für Deutschland im Jahr 2009

nach Schätzungen 418 % des BIP. Nach Fuest (2009: 169) weist diese implizite Staatsverschuldung auf hohe Belastung zukünftiger Generationen. Befund: Machtverschiebung zu Lasten jüngerer Generationen.

Die *Zusammenfassung der Befunde* aus der Messung von Generationengerechtigkeit mit den Indikatoren Beitragssätze, Rentenniveau, interne Rendite, implizite Einkommenssteuer und implizite Staatsverschuldung weisen auf eine Machtverschiebung im Bereich der finanziellen Ressourcen zu Gunsten der jetzt älteren Generationen gegenüber den nachrückenden hin. Die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nachrückender Generationen zahlen zunehmend höhere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Gleichzeitig sinken die Rentenniveaus für die jüngeren Generationen ebenso wie die internen Renditen. Auch nach der Messung der impliziten Einkommensteuer und der impliziten Staatsverschuldung werden gegenwärtig die mittleren und nachrückenden Generationen stärker belastet als die älteren.

Die existierende Rentengesetzgebung wurde bislang von jeweils mittleren und älteren Generationen beschlossen. Alle untersuchten quantitativen Indikatoren weisen auf eine höhere Belastung verbunden mit geringerem Nutzen für die nachrückenden gegenüber den älteren Generationen hin. Dieser Trend ist seit der Einführung des Adenauer-Modells im Jahr 1957 durchgängig erkennbar. Wichtige Reformen des Rentenversicherungssystems sind bereits unternommen worden, jedoch vorwiegend mit dem Ziel, die Finanzierbarkeit sicherzustellen. Beispiele hierfür sind Änderung der Rentenanpassungsformel und die Anhebung des Renteneintrittsalters für die seit 1947 Geborenen schrittweise von 65 auf 67. Die intergenerationale Ungerechtigkeit wurde jedoch durch diese Reformen zunächst verschärft. Die Anbindung der Rentenhöhe an die Nettolöhne anstelle der Bruttolöhne und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sind hingegen wirksame Instrumente zur Reduzierung von intergenerationaler Ungerechtigkeit durch finanzielle Machtverschiebung.

4. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell im Rentensystem

Ziel des *lokalen Verantwortungsmodells* ist, einen lokalen Spielraum für die Weiterentwicklung der Altersvorsorge und Altersversorgung in einem Modellprojekt zu schaffen. In diesem Spielraum können neue Ideen zur Reduzierung von Unge-

rechtigkeit durch Machtverschiebungen, sowie ein lokal tragfähiges und dauerhaft anwendbares Modell unter der Beteiligung junger Generationen entwickelt werden. Ziel ist nicht, dieses als fertiges Modell bereits vorzulegen sondern neuen Überlegungen auf einer breiten gesellschaftlichen Basis Raum zu geben. Diese Überlegungen gründen auf dem Gerechtigkeitsgrundsatz von Sen (2010). Die nachfolgende Ausarbeitung ist als Projektskizze zu verstehen, die noch detaillierterer Ausarbeitung bedarf.

Die Hypothese ist, dass eine generationengerechte Rentenpolitik entsteht, wenn junge und nachrückende Generationen mehrheitlich über das Rentenversicherungssystem maßgeblich mitentscheiden können, es mit verantworten und insbesondere neue Ideen und Regeln entwickeln und verwirklichen können. „Maßgeblich mitentscheiden“ bedeutet, dass die Stimmen der jungen und nachrückenden Generation für eine Entscheidung über das – lokale - System der Altersversorgung erforderlich sind. Dafür müssen geeignete Freiräume in den Bereichen des Rechtsrahmens und der Budgethoheit geschaffen werden. Diese Freiräume sind Voraussetzung für die Durchführung des hier als Lösungsvorschlag präsentierten *lokalen Verantwortungsmodells*, das zunächst als Modellprojekt mit der Zustimmung von Land und Bund auf kommunaler Ebene eingeführt und getestet werden soll. Nachfolgend werden die Grundprinzipien, die Organisationsebene, die Struktur, die Beteiligten, die Voraussetzungen sowie inhaltliche Ansätze diskutiert.

Das lokale Verantwortungsmodell beruht auf den Grundprinzipien von gesellschaftlicher Solidarität, Subsidiarität, Freiheit und Verantwortung. Gesellschaftliche Solidarität wird geübt, indem Menschen verschiedener Generationen die Altersvorsorge in der Gemeinde gemeinsam regeln. Die kleinste gesellschaftliche Organisationseinheit, in der alle Generationen vertreten sind, ist die Kommune. Auf dieser Ebene kommt das konservative Subsidiaritätsprinzip des lokalen Verantwortungsmodells zum Tragen. In der Budgethoheit der Verantwortungsgruppe entfalten sich der liberale Freiheitswert als Handlungsfreiheit, gemeinsame Entscheidungen zu treffen ebenso wie grüne Partizipationsansätze. Merkmale der Sozialgesetzgebung der 1880er Jahre nach Schmidt (2005) wie beispielsweise die Arbeitnehmersicherung, die Pflichtversicherung, der Rechtsanspruch, die Beitragsfinanzierung, die Selbstverwaltung und die Vielfalt der Versicherungsträge bleiben sind als Politikererbe im lokalen Verantwortungsmodell enthalten.

Modelle müssen im Kleinen ausprobiert werden, um Erfahrungen zu sammeln und neue Ideen zu entwickeln. Es werden Spielräume benötigt, in denen - zusätzlich zu vorhandenen Vorschlägen - Ideen entspringen und kontinuierlich verbessert werden können, an die ältere oder mittlere Generationen noch gar nicht denken. Das lokale Verantwortungsmodell eröffnet diese Möglichkeiten.

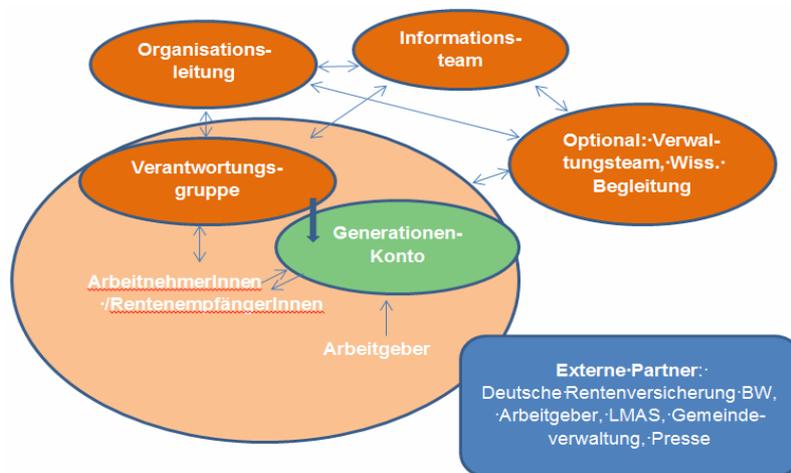
4.1. Organisationsebene und Zeitraum

Als Organisationsebene für das *lokale Verantwortungsmodell* bietet sich die kommunale Ebene an. Das Modell soll als Pilotprojekt zunächst in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern erarbeitet werden. Das Modellprojekt läuft über einen Zeitraum von zunächst 5-10 Jahren. In diesem Zeitraum wird es beobachtet und verbessert. Nach erfolgreicher Testphase kann es zeitlich und flächendeckend ausgeweitet werden.

4.2. Struktur

Die in Abbildung 3 dargestellte Struktur des lokalen *Verantwortungsmodells* ist einfach und überschaubar. Sie besteht aus einer durch ortsansässige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gebildete lokale Verantwortungsgruppe, der Organisationsleitung, einem Informationsteam, dem lokalen Konto, einer wissenschaftlichen Begleitung und – bei externer Organisationsleitung – einem Verwaltungsteam, dem Mitarbeiterinnen der Gemeindeverwaltung angehören. Wichtige externe Kooperationspartner für die Modellbeteiligten sind die Deutsche Rentenversicherung Bund (dRV), die Arbeitgeber der ortsansässigen ArbeitnehmerInnen, das Landesministerium für Arbeit und Soziales und die Lokal-Presse.

Abb. 3: Struktur des lokalen Verantwortungsmodells



4.3. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe

Kern des hier vorgeschlagenen Modells ist die *lokale Verantwortungsgruppe*. Sie wird überwiegend gebildet aus versicherungspflichtig beschäftigten Bürgerinnen und Bürgern der jüngeren, mittleren und älteren Generationen sowie Rentnern. Zusätzlich können auch nicht rentenversicherungspflichtige Bevölkerungsgruppen einbezogen werden, was nach Tremmel (2007: 20) zur Untertunnelung des Rentenberges um das Jahr 2040 beiträgt. Die Mitglieder der Verantwortungsgruppe können sich nach dem Demokratie-Prinzip aufgrund eigener Motivation einbringen und werden teilweise, um Repräsentativität zu erreichen, randomisiert ausgewählt. Die Mitarbeit ist verbindlich und auf eine Mindestzeit angelegt. Die Kerngruppe folgt dem Selbstverwaltungsgrundsatz der dRV.

„Die Selbstverwaltung ist ein Garant für Erneuerung und Weiterentwicklung der Rentenversicherung.“ (Deutsche Rentenversicherung Bund 2011 b)

4.4. Organisationsleitung

Mit Zustimmung des Gemeinderates kann die Leitung durch die Verwaltung, durch den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin im Hauptamt, bei der Kämmererei oder durch eine extern beauftragte Organisationsleitung angesiedelt sein, die aus mindestens zwei motivierten und qualifizierten Personen besteht. Aufgaben der Organisationsleitung sind zunächst die Konzeption des Dialog- und Entschei-

dungsprozesses, sowie dessen Beobachtung und Überprüfung. In der Umsetzungsphase sind weitere Aufgaben die Einberufung, bei Bedarf die Moderation und die Dokumentation der Arbeitstreffen der *Verantwortungsgruppe* sowie die Unterstützung der Kommunikation zwischen allen Beteiligten und die Verarbeitung von Verbesserungsvorschlägen. Weiterhin ist die Organisationsleitung auch zuständig für die Kommunikation mit externen Kooperationspartnern.

4.5. Informationsteam

Zur Zielerreichung ist erforderlich, dass Bürgerinnen und Bürger qualifizierte Entscheidungen über die Finanzierung der Altersversorgung auf kommunaler Ebene treffen. Das Informationsteam soll aus mindestens zwei geeigneten Personen bestehen. Um die Qualität der Entscheidungen zu erhöhen, unterstützt das Informationsteam die am Projekt Beteiligten mit der Sammlung, Aufarbeitung und Bereitstellung aller notwendigen Informationen. Dazu gehören, erstens, allgemeine Informationen über existierende Systeme und Stellschrauben der Altersvorsorge, Altersversorgung und der Rentenreformen (Riester, Nachhaltigkeitsfaktor, Rente mit 67), die Unterschiede, Vor- und Nachteile der einzelnen Systeme sowie deren aktuelle Problemlagen. Zweitens, Informationen über die demografische Entwicklung sowohl in der Gemeinde als auch auf überregionaler Ebene. Drittens, Informationen über die relevanten Geldflüsse in der Gemeinde und die Schaffung von Transparenz über das *Generationenkonto*. Viertens, die Dokumentation des Prozesses und in Abstimmung mit der Verantwortungsgruppe und der Organisationsleitung die kontinuierliche Pressearbeit und fünftens, die Sammlung und Strukturierung von Anregungen und Fragen aus der Bürgerschaft, sowie deren Beantwortung. Die Regeln des Datenschutzes müssen eingehalten werden.

4.6. Das Generationenkonto

Nach zuvor erwirkter Zustimmung des Landes, des Bundes und der Deutschen Rentenversicherung werden die Zahlungen der ortsansässigen Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber entweder von der dRV gesammelt oder von den Arbeitgebern direkt auf das kommunale *Generationenkonto* eingezahlt. Die Verantwortungsgruppe entscheidet nach gemeinsam erarbeiteten Regeln über die Auszahlungen an die Rentenempfänger. Die Finanzierung der Renten erfolgt wie im bestehenden Adenauer-Modell durch das Umlageverfahren. D.h. Arbeitnehmer und Arbeitgeber

zahlen auf das Generationenkonto ein und die gegenwärtige Altersversorgung wird im Umlageverfahren an die ortsansässigen Rentenempfänger ausbezahlt. Der Aufbau eines Kapital-Puffers ist anzustreben.

4.7. Prozess

Die Umsetzung des lokalen Verantwortungsmodells erfolgt in sieben Schritten. Eventuell müssen Stufenprogramme durchdacht werden.

Erster Schritt ist neben grundlegender Einführung in die Rententhematik die Information über das lokale Verantwortungsmodell als Pilotprojekt und die Erörterung im Gemeinderat und in der Verwaltung, in der Presse und bei Bürgerveranstaltungen. In dieser Phase informiert die Kämmerei über die demografische Entwicklung sowie relevante Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde. Auch konkrete Szenarien für lokal angepasste Verteilungsregeln können in dieser Phase bereits durchgespielt werden. Dieser erste Schritt mündet in die Zustimmung oder Ablehnung der Mehrheit der Bürgerschaft und des Gemeinderates. Im Falle der Zustimmung wird gleichzeitig von Bürgerschaft und Gemeinderat über den Projektbeginn und die Organisationsleitung entschieden. Bei letzterer ist auf Organisations-, Problemlösungs- und Kommunikationskompetenz zu achten.

Zweiter Schritt ist die Konzeption des Dialog- und Entscheidungsprozesses mit Vorschlägen für die Zusammenstellung der Verantwortungsgruppe und des Informationsteams. Diese Aufgaben übernimmt die Organisationsleitung. Sie arbeitet auch Vorschläge für die Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen für beide aus.

Im dritten Schritt wird die Verantwortungsgruppe in Zusammenarbeit von Organisationsleitung, Verwaltung und Gemeinderat im Zufallsverfahren aus dem Einwohnermelderegister ausgewogen nach Altersgruppen sowie per Ausschreibung oder Appell zusammengestellt. In Zusammenarbeit mit der Verantwortungsgruppe stellt die Organisationsleitung das Informationsteam nach den Kriterien von Kommunikations- und Informationskompetenzen sowie Motivation zusammen.

Als vierter Schritt wird von der Organisationsleitung in Zusammenarbeit mit der Verantwortungsgruppe und dem Informationsteam ein erster Zeitplan mit Inhalten

und Zwischenzielen erstellt sowie an die Gemeindeöffentlichkeit kommuniziert. In diesem Zusammenhang wird zum Dialog eingeladen.

Danach kann in einem fünften Schritt der Dialog beginnen. Die Moderation des Dialoges kann im Wechsel durch Mitglieder der Organisationsleitung, des Bürgermeisters, der Bürgermeisterin, Bürgerinnen oder Bürgern oder von anderen geeigneten Personen durchgeführt werden. Im Verlauf des Dialoges liefert die Informationsgruppe aus eigener Initiative und auf Anfrage Input beispielsweise zu Überlegungen über unterschiedliche Ziele von Altersvorsorgesystemen und zu Fragen der Gerechtigkeit.

Über die Regeln der Verteilung und Auszahlungen wird in einem sechsten Schritt für den vorgesehenen Projektzeitraum beschlossen. Offensichtliche Fehlentscheidungen können im Projektverlauf korrigiert werden.

In einem siebten Schritt werden Prozess, Geldflüsse und Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger evaluiert und die Ergebnisse in die Prozesse einbezogen. Alle Ergebnisse werden so aufbereitet, dass sie für einen Neubeginn des Prozesses zur Verfügung stehen. Prozessbegleitend organisiert das Informationsteam die Kommunikation und Pressearbeit.

Die Abstimmungen erfolgen nach den Regeln einer qualifizierten Mehrheit, in der die arbeitende Generation nicht durch die älteren und die ganz jungen Menschen überstimmt werden kann. Gleichzeitig soll den Stimmen der nachrückenden Generation ein angemessenes Gewicht gegeben werden. Die genaue Gewichtung muss, beispielsweise durch die Veranstaltungsgruppe noch festgelegt werden.

4.8. Voraussetzungen

Für die Einführung des lokalen Verantwortungsmodells sind einige Voraussetzungen zu erfüllen. Zu diesen Voraussetzungen gehören, dass beispielsweise die Deutsche Rentenversicherung oder der Gesetzgeber den notwendigen Handlungsspielraum zur Einrichtung der notwendigen Freiräume zur Realisierung von lokalen Verantwortungsmodellen als Pilotprojekte eröffnet. Die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg oder Bund muss für die Zustimmung zur Einführung dieser Pilotprojekte und für eine Zusammenarbeit gewonnen werden. Den Kommunen, respektive den Verantwortungsgruppen in den Kommunen, die sich für die

Durchführung eines Pilotprojektes entscheiden, muss die Budgethoheit über die Rentenversicherungsbeiträge der ortsansässigen Bürgerinnen und Bürger von der Rentenversicherung Baden-Württemberg oder Bund übertragen werden.

4.9. Finanzierung

Die Finanzierung der Altersversorgung erfolgt entweder, indem die Arbeitgeber der ortsansässigen Beschäftigten die AG- und AN-Beiträge direkt auf das lokale Generationenkonto der Kommune überweisen oder durch gesammelte und direkte Zuweisung durch die Deutsche Rentenversicherung Baden-Württemberg / Bund. Die zweite Lösung ist die einfachere und daher empfehlenswerte.

Die Finanzierung anfallender Zusatzkosten für die Organisation der Pilotprojekte erfolgt aus den Generationenkonten der Kommunen. Dieser Organisationsanteil orientiert sich am Verwaltungskostenanteil der Deutschen Rentenversicherung Bund. Nach Hartmann Kleiner (2011), Vorstandsvorsitzender der Deutschen Rentenversicherung Bund, beträgt dieser Verwaltungskostenanteil jährlich zwischen 1,1 und 1,2 Prozent. Auf der Homepage der Deutschen Rentenversicherung Bund (2011) wird ein Anteil von 1,6 Prozent der Einnahmen genannt. Diese 1,6 % der Einnahmen sollten auch den lokalen Organisationsstrukturen zur Verfügung stehen.

5. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell im Gesundheitswesen

Nachfolgend wird der Gerechtigkeitsansatz von Sen auf das deutsche Gesundheitssystem angewendet. Dabei geht es nicht um das Auffinden von Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit im Gesundheitswesen – das würde den Umfang dieser Seminararbeit sprengen -, sondern um die Schaffung konkreter Handlungs- und Entscheidungsspielräume in diesem Bereich. Zu diesem Zweck wird die Skizze für ein *lokales Verantwortungsmodell* im Gesundheitssystem entwickelt, die zeigt, wie der Ansatz von Sen in der Praxis realisiert werden könnte. Die Skizze basiert auf der Grundannahme, dass auch im Gesundheitssystem Machtverschiebungen zu Lasten mittlerer und jüngerer Generationen stattfinden.

Wie im Rentenmodell sind konkrete Entscheidungsrechte in neuen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen das innovative Element in der nachfolgenden Modellskizze für ein *lokales Verantwortungsmodell* im Gesundheitswesen. Dieses

Modell wurde zur Realisierung des Ansatzes von Sen (2010) in diesem Bereich erarbeitet. Im hochkomplexen deutschen Gesundheitssystem sind die Entscheidungsmöglichkeiten der Versicherten sowie die der Patienten auf Systemebene eingeschränkt. Heutige Generationen stehen einer weitaus größeren Regelungsdichte gegenüber als frühere. Die Capabilities (Sen 2010) der heutigen und zukünftigen Generationen sind somit eingeschränkter. Es stellt sich also die Frage der Gerechtigkeit auch in Bezug auf die Regelungsdichte. In dem *lokalen Verantwortungsmodell* wird ein neuer Freiraum geschaffen, in dem Menschen unter einer geringeren Regelungsdichte neu und selbst entscheiden und Verantwortung übernehmen können. Dadurch ist die Möglichkeit gegeben, neue Wege zu finden, die zu einer Erhöhung der Gerechtigkeit und der gemeinschaftlichen Lebensqualität sowie zu einer Kostenersparnis führen können. Eine Prämisse ist, dass das lokale Verantwortungsmodell sich unterhalb des Kostenrahmens der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der GKV bewegen muss. Dadurch soll es einen Beitrag zur Entlastung von den Sozialabgaben bei Löhnen und Gehältern leisten. Wenn dies gelingt, trägt es auch zur Schaffung neuer absicherungspflichtiger Arbeitsplätze bei.

Die erste Frage, die sich nach Sen stellt, ist, wie *Räume für öffentlichen Vernunftgebrauch* geschaffen werden können. Die zugrunde liegende Idee ist, dass aus dem komplexen Gesundheitssystem Teilbereiche mit Teilbudgets herausgelöst und auf einer subsidiären Ebene verantwortet werden. Diese so entstehenden Räume können durch überschaubare Gruppen gebildet werden, die zumindest teilweise verbindlich und über Zeit kontinuierlich zielgerichtet an einem bestimmten Thema zusammenarbeiten. Zusätzlich zur Kontinuität soll auch spontane Beteiligung möglich sein. Die Beteiligung ist freiwillig. Nach Sen ist es sinnvoll, nicht nur direkt betroffene Menschen, sondern auch Menschen aus der Ferne, aus anderen Systemen und Kulturkreisen einzubinden, um Provinzialität (Kirchturmdenken) entgegenzuwirken.

Das Modell kann auch ein Beitrag sein zum „Regionalen Gesundheitsdialog“ der amtierenden Landesregierung in Baden-Württemberg. Im Bereich der Gesundheitspolitik sind die Möglichkeiten auf Landesebene eingeschränkt. Geplant sind jedoch regionale Gesundheitskonferenzen, in denen die lokalen Leistungsträger und Leistungserbringer an einem runden Tisch zusammen kommen und zielgerichtet neue Strategien entwickeln, die an den Bedarf der jeweiligen Region angepasst

sind. An diesen runden Tischen fehlen bislang noch die Beitragszahler bzw. Leistungsempfänger. Diese runden Tische werden daher als *unvollständige Räume* für öffentlichen Vernunftgebrauch bezeichnet. Für einen Teil dieser Gruppe der Beitragszahler wird nachfolgend ein Modell entwickelt, das diese Lücke schließt und anschlussfähig an die Gesundheitskonferenzen ist. Das Modell kann jedoch auch eigenständig realisiert werden.

Im Kern geht es um eine bescheidene „dritte Säule“ im Gesundheitswesen: neben privater und gesetzlicher Krankenversicherung wird ein *lokales Verantwortungsmodell* in Form einer *Selbstabsicherung* (self insurance) als neuer Handlungs- und Entscheidungsspielraum im Gesundheitswesen geschaffen. Dieser Handlungs- und Entscheidungsspielraum beinhaltet die größtmögliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und ist die praktische Anwendung des Ansatzes von Sen auf das Gesundheitswesen. In diesem Raum kann mit dem Gebrauch der Vernunft über Machtverschiebungen, Gerechtigkeit, Solidarität und Eigenverantwortung kommuniziert und entschieden werden. Es wird erwartet, dass die Menschen in diesen Gruppen neue Ideen für Machtverteilung und Gerechtigkeit im Gesundheitswesen entwickeln werden. Um die größtmögliche Motivation zu erreichen, ist es wichtig, dass es auch wirklich etwas zu entscheiden gibt. Das bedeutet, die Gruppe erhält Budget-Hoheit über ihre Mittel der Gesundheitsabsicherung. Das Modell ist anschlussfähig an das bestehende System von PKV und GKV sowie an eine zukünftige Bürgerversicherung.

5.1. Organisationsebene und Zeitraum

Als Organisationsebene wird die kommunale als unterste politische Ebene gewählt. Das Modell kann auf Kommunal- oder Kreisebene eingerichtet werden. Für die Modellprojekte sind kleinere Gemeinden unter 10.000 Einwohnern empfehlenswert. In Abstimmung mit den partizipierenden Partnern sind auch gemeindeübergreifende Projekte denkbar. Die Gruppengröße ist so zu wählen, dass die Menschen sich kennenlernen und eine Vertrautheit entwickeln können, zunächst bis zu 50 Personen. Als Zeitraum für die sind 5 - 10 Jahren vorgesehen. Während dieser Zeit kann das Modell beobachtet und stetig verbessert werden. Bei Erfolg kann es zeitlich und räumlich ausgedehnt werden.

5.2. Struktur

Das *lokale Verantwortungsmodell* der *Selbstabsicherung* als Raum für einen öffentlichen Vernunftgebrauch kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Landkreisen oder eigenständig organisiert werden. Es soll möglichst offen sein für alle, die sich eine Beteiligung wünschen. Eine Differenzierung nach Berufen entfällt. Die Struktur ist einfach und überschaubar. Sie besteht aus der *lokalen Verantwortungsgruppe*, der Organisationsleitung, einem Informationsteam, dem lokalen Konto und - in der Testphase - einer wissenschaftlichen Begleitung. Für die wissenschaftliche Begleitung ist die Charité in Berlin angefragt. Externe Kooperationspartner können die Gesundheitsämter, die Leistungsanbieter vor Ort, beispielsweise Ärzte, Therapeuten, Krankenhäuser sowie die Krankenversicherungen und das Landesministerium für Arbeit und Soziales sein. Mehrere Gruppen können sich zu Regionalverbänden und einem Landesverband zusammenschließen.

5.3. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe

Die *lokale Verantwortungsgruppe* kann entweder an die Gemeinde oder den Landkreis angebunden sein oder eine eigenständige Rechtsform bilden. Kern des *lokalen Verantwortungsmodells* ist diese *lokale Verantwortungsgruppe*, die freiwillig gebildet wird. Sie entscheidet über Einnahmen und Ausgaben. Dabei kann sie sich an den Beitragssätzen der gesetzlichen Krankenversicherungen orientieren, soll diese jedoch nicht überschreiten. Die Leistungen sollen mindestens dem Leistungsrahmen der GKV entsprechen. Die Gruppe setzt sich zusammen aus Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen der jüngeren, mittleren und älteren Generationen, die über ihre Krankenversicherungsbeiträge selbst verfügen können und eine *Selbstabsicherung* gründen wollen. Die *lokale Verantwortungsgruppe* folgt dem Subsidiaritätsprinzip und dem Selbstverwaltungsgrundsatz ähnlich der gesetzlichen Krankenversicherung, implementiert jedoch eine neue Form.

Diese *lokale Verantwortungsgruppe* beinhaltet das innovative Element des Modells: Die Budgethoheit als realen Handlungs- und Entscheidungsspielraum über Ressourcen derer, die durch ihre Beiträge die Gesundheitsleistungen bezahlen. Dieser Entscheidungsspielraum folgt dem pragmatischen Ansatz von Sen und ist eine Antwort auf die von ihm gestellte Frage nach persönlichen und gesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten zur Beseitigung von Ungerechtigkeiten (Taz

8.01.2011). Eine neue Idee der Gerechtigkeit im Gesundheitswesen mit einhergehender Verringerung von Machtverschiebungen zu Lasten mittlerer und jüngerer Generationen kann so gemeinsam entwickelt werden. Eine einfache Rechtsform mit leicht zu handhabenden Grundregeln ist für die Gruppe erforderlich.

In der *lokalen Verantwortungsgruppe* geht es jedoch nicht nur um die finanziellen Mittel sondern auch um einen offenen Diskurs über den Umgang mit Gesundheit, Krankheit und Tod. In diesem Diskurs können Ängste abgebaut, Gemeinsinn und gegenseitige Hilfe entwickelt und praktiziert werden. So entsteht ein Entwicklungsraum für persönliche Fähigkeiten aus gesellschaftlichen Möglichkeiten.

5.4. Organisationsleitung

Um die *lokale Verantwortungsgruppe* in Gang zu bringen ist eine Organisationsleitung, bestehend aus zwei Personen, notwendig. Sie erarbeitet das Konzept für die Gründung der Gruppe und stellt die Kontakte zu potenziellen Mitgliedern sowie zu externen Partnern her. Sie organisiert die regelmäßigen Treffen der Gruppe, beobachtet den Fortgang und unterstützt die Gruppe nach Bedarf. Sie organisiert in der Anfangsphase den Diskurs über Themen wie individuelle Ziele und Gemeinwohlziele, Anspruchsdenken versus gegenseitige Hilfe, Solidarität und Eigenverantwortung, Nehmen und Geben, Alter und Jugend, Gesundheit und Krankheit, Leben und Tod etc.. Die Ergebnisse werden beobachtet und in Zusammenarbeit mit dem Informationsteam dokumentiert. Sobald die lokale Verantwortungsgruppe eigenständig und ausreichend organisiert ist, tritt die Organisationsleitung in den Hintergrund.

5.5. Informationsteam

Das Gesundheitssystem in Deutschland ist sehr komplex und nicht leicht zu verstehen. Die *lokale Verantwortungsgruppe* erhält Unterstützung von einem Informationsteam, das kompetent ist, um nach Bedarf der Gruppe, Informationen über das Gesundheitssystem zusammenzutragen, aufzubereiten und für die Gruppe zur Verfügung zu stellen. Das Informationsteam arbeitet auch in umgekehrter Richtung. D.h. es nimmt die Informationen der *lokalen Verantwortungsgruppe* auf und verarbeitet diese zu einer Dokumentation, die den Prozess der Gruppe nachvollziehbar und bei Erfolg übertragbar macht. In Abstimmung mit der jeweiligen

Gruppe gehört auch die Öffentlichkeitsarbeit zu den Aufgaben des Informationsteams.

5.6. Das Gesundheitskonto

Nachdem die lokale Verantwortungsgruppe ihre Regeln, nach denen sie arbeiten will, festgelegt hat, und sich Menschen gefunden haben, die verbindlich bestimmte Aufgaben übernehmen, richtet der Schatzmeister/Kassierer das Gesundheitskonto ein. Auf dieses Gesundheitskonto zahlen die Mitglieder ihre Beiträge ein. Die lokale Verantwortungsgruppe entscheidet gemeinschaftlich nach gemeinsam erarbeiteten Regeln über die Auszahlungen an die abgesicherten Mitglieder. Die bezahlten Leistungen müssen nach Art und Umfang mindestens dem Niveau der GKV entsprechen, können jedoch in Abstimmung mit der Gruppe auch darüber hinausgehen. Der Aufbau eines Kapitalstocks ist erforderlich.

5.7. Prozess

Erster Schritt ist die Gründung der Organisationsleitung. Sie kann im Rahmen der Gesundheitskonferenzen, von interessierten Bürgerinnen und Bürgern oder von der Urheberin des *lokalen Verantwortungsmodells*, der Verfasserin dieser Arbeit, gegründet werden. In einem zweiten Schritt erörtert die Organisationsleitung die Eckpunkten des Gesundheitssystems und der Beteiligungsstrategie der Landesregierung. Sie kommuniziert die Information über das lokale Verantwortungsmodell in einer ausgewählten Gemeinde bei Bürgerveranstaltungen, im Rahmen von Gesundheitsmessen, im Gemeinderat oder der Lokalpresse. Im dritten Schritt werden Mitglieder für die Gründung der *lokalen Verantwortungsgruppe* gewonnen, die sich selbst in dieser neuen Form absichern wollen. Mindestens 10 bis zu 50 Mitglieder bilden die erste *lokale Verantwortungsgruppe*.

Im vierten Schritt werden die *lokale Verantwortungsgruppe* gegründet, die Prozesse und Regeln beschlossenen sowie Aufgaben wie Gruppenleitung und Schatzmeister/Kassierer vergeben. In diese vierte Phase gehört der Beginn der Diskussion über Gesundheit und Krankheit, Leben und Tod. Im fünften Schritt richtet der Schatzmeister/die Schatzmeisterin das Gesundheitskonto ein, auf das alle Mitglieder der lokalen Verantwortungsgruppe ihre Beiträge einzahlen und von dem die anfallenden Gesundheitskosten ausgezahlt werden. Sechster Schritt ist die Phase

der Beobachtung. Im siebten Schritt wird evaluiert und die Ergebnisse auf Nützlichkeit und Übertragbarkeit überprüft sowie veröffentlicht. Der Prozess soll an mehreren Orten installiert werden.

5.8. Voraussetzungen

Voraussetzung für das lokale Verantwortungsmodell ist, dass sich die Mitglieder der lokalen Verantwortungsgruppe regelmäßig zum Austausch treffen, beispielsweise monatlich und dass im bestehenden Rechtsrahmen entsprechende Handlungsfenster genutzt oder eingerichtet werden und die allgemeine Versicherungspflicht durch die *Selbstabsicherung des lokalen Verantwortungsmodells* ersetzt werden kann. Die rechtliche Fundierung ist zu klären. Das Modell könnte beispielsweise unter die Versicherungsfreiheit nach § 6 SGB V fallen. Dafür müsste das Konstrukt von einem Aktuar auf dauerhafte Leistungsfähigkeit geprüft werden.

5.9. Finanzierung

Die Mitglieder der *lokalen Verantwortungsgruppe* zahlen ihre Solidareinlagen auf das Gesundheitskonto der Gruppe ein. Es sollen nach und nach mehrere lokale Gruppen entstehen, so dass das Risiko minimiert wird. Die Höhe der Einlage lehnt sich an den Beitragssatz der GKV an. Ehrenamtliche Verwaltungsarbeit kann darauf angerechnet werden. Bei größeren oder Großschadensfällen wird ein Schutzschirm benötigt. Dieser könnte von einer privaten oder gesetzlichen Krankenversicherung, einer anderen Solidargemeinschaft im Gesundheitswesen, oder einer sonstigen finanzkräftigen Organisation zur Verfügung gestellt werden. Eine realistische Möglichkeit steht bereits in Aussicht. Die finanzielle Situation wird pseudonymisiert oder anonymisiert nach Altersgruppen (Wahrung des Datenschutzes) transparent gemacht und von einem unabhängigen, versicherungsmathematischen Gutachter, einem Aktuar, jährlich überprüft.

6. Skizze für das lokale Verantwortungsmodell in der sozialen Sicherung

Ein sichtbares Problem ist die zunehmende Verschuldung fast aller Kommunen in Rheinland-Pfalz im Bereich der Kassenkredite. Durch diese Verschuldungsproblematik haben nachfolgende Generationen weniger finanzielle Ressourcen zur

Verfügung als die heutigen - bei gleichzeitig höheren Lasten. Es findet eine Machtverschiebung von den zukünftigen in Richtung der älteren Generationen statt. Am Beispiel der kreisfreien Stadt Speyer soll das Modell erstmalig im Bereich der sozialen Sicherung erprobt werden.

Ziel des *lokalen Verantwortungsmodells* in der sozialen Sicherung in Speyer ist die Wahrnehmung der finanziellen Machtverschiebung durch die ansteigende Verschuldung und die Reduzierung daraus resultierender finanzieller Machtasymmetrien. Gleichzeitig soll eine Steigerung der Lebensqualität der Begünstigten durch Eröffnung von neuen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen bei gleichzeitiger Kostenersparnis zur Entlastung der angespannten Haushaltslage erreicht werden. Die Modellskizze für ein lokales Verantwortungsmodell beruht auf der Grundannahme des Gerechtigkeitsansatzes des Ökonomen und Nobelpreisträgers Amartya Sen (2010). Bei Sen geht es um öffentlichen Vernunft-Gebrauch und in seinem Capability-Ansatz um die Sicht auf die Verbindung von persönlichen Fähigkeiten, gesellschaftlichen Möglichkeiten und Verwirklichungen. Durch die lokale Verantwortungsgruppe werden neue persönliche Fähigkeiten und gesellschaftliche Möglichkeiten für öffentlichen Vernunftgebrauch im Sinne von Sen's Capabilities geschaffen.

6.1. Rahmenbedingungen und Haushaltssituation der Stadt Speyer

Die Stadt Speyer am Rhein hat knapp 50.000 Einwohner. Die Stadtverwaltung beschäftigt über 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. 22.854 Sozialversicherungspflichtig beschäftigte ArbeitnehmerInnen gibt es gegen Ende des Jahres 2010 (Speyer 2011). Die Arbeitslosenquote liegt im August 2011 bei 6,5 %. Das entspricht 1.227 Arbeitslosen (Arbeitsagentur 2011). Im gleichen Monat gibt es 583 gemeldete offene Arbeitsstellen.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz verbuchen seit 20 Jahre defizitäre Haushalte mit daraus resultierender steigender Verschuldung (Schineller 2010). Die Haushaltsituation in Speyer wird nach einer Befragung der Fraktionsvorsitzenden des Speyerer Stadtrates durch die Arbeitsgruppe „Bürgerhaushalt“ (2011) an der DHV Speyer als „ernst“ bezeichnet. Das Haushaltsvolumen des Ergebnishaushaltes 2011 beträgt 130,5 Mio.€ Da die laufenden Erträge nur bei rund 96,4 Mio €liegen, entsteht 2011 ein Defizit von rund 32,4 Mio. € Der Zuschussbedarf des Teilhaushal-

tes 4 „Jugend, Familie, Senioren und Soziales“ liegt bei 41,3 Mio. € Dieses jährlich steigende Defizit wird als Treiber für die ansteigende Verschuldung genannt. Trotz der angespannten Haushaltslage sind die Neuanträge für kostenträchtige Projekte aus dem Stadtrat zahlreich. Das Thema Verschuldung wird in der Stadt kaum thematisiert, und teilweise als Landesaufgabe bezeichnet.

6.2. Skizze für ein lokales Verantwortungsmodell der sozialen Sicherung

Das Problem der steigenden kommunalen Verschuldung wird unter den Begünstigten transparent gemacht. In dem lokalen Verantwortungsmodell soll erprobt werden, ob die Begünstigten zu anderen und finanziell günstigeren Lösungen kommen, wenn sie gemeinsam und mit tatsächlicher Entscheidungsverantwortung einen Teilbereich der sozialen Sicherung bewirtschaften. Erwartet wird, dass durch die Erfahrung persönlicher und gemeinschaftlicher Wirksamkeit vorhandene Kräfte mobilisiert, durch die daraus folgende Steigerung der Selbstwirksamkeit die Lebensqualität erhöht und konkrete Einsparungen erzielt werden können.

6.3. Organisationsebene, Zeitraum und Struktur

Die Organisationsebene für das lokale Verantwortungsmodell ist die Kommune. Im Fachbereich 4 „Jugend, Familie, Senioren und Soziales“ der Stadtverwaltung Speyer kann das lokale Verantwortungsmodell angewendet und von Oktober 2011 bis Juli 2012 erprobt werden. Vorgespräche wurden mit der Kämmerei und dem Fachbereich geführt. Die Struktur des Modells ist überschaubar. Sie besteht aus einem Verwaltungsanknüpfungspunkt, der Organisationsleitung, einem Informationsteam, der lokalen Verantwortungsgruppe und dem Sicherungskonto.

6.4. Bürgerinnen und Bürger in der lokalen Verantwortungsgruppe

In Abstimmung mit der Verwaltung des FB 4 wird eine lokale Verantwortungsgruppe gebildet. In Frage kommt beispielsweise Hausgemeinschaften von eingewiesenen Familien und Asylbewerbern. Die Teilnahme ist freiwillig. Der Datenschutz wird berücksichtigt. Die Gruppe trifft sich wöchentlich oder zumindest monatlich und wird persönlich betreut durch die Organisationsleitung. In der Gruppe geht es um persönliches Kennenlernen und Vertrauensbildung, um das Erleben unterschiedlicher Stärken und das Prinzip gegenseitiger Hilfe. Auf dieser Grundla-

ge können Sachthemen rund um die soziale Sicherung in Speyer ebenso wie die Haushaltssituation besprochen werden. Neue Ideen der Betroffenen zur Verbesserung der Situation können entwickelt werden.

6.5. Organisationsleitung und das Informationsteam

Die Organisationsleitung kann die Urheberin des lokalen Verantwortungsmodells kostenfrei übernehmen im Rahmen ihrer Masterarbeit im Studiengang politische Wissenschaft, Universität Heidelberg mit dem Nebenfach Verwaltungswissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer (DHV). Alle Aktivitäten werden der Verwaltung transparent gemacht. Die Verwaltung soll jedoch möglichst wenig mit zusätzlicher Arbeit belastet werden. Eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter für die Organisationsleitung soll noch gefunden werden. Zu den Aufgaben gehören, Organisation und Begleitung der Gruppentreffen, die inhaltliche Gestaltung, die Kommunikation und die Dokumentation der Prozesse. Das Informationsteam besteht aus zwei Studierenden mit ausgeprägter Informationskompetenz. Es unterstützt die Gruppe mit den benötigten Informationen.

6.6. Das Sicherungskonto

Nachdem die lokale Verantwortungsgruppe sich konstituiert und sich verantwortliche Personen für die anfallenden Aufgaben, wie beispielsweise die Schatzmeisterin, den Schatzmeister gefunden haben wird das gemeinsame Sicherungskonto eröffnet und eigenverantwortlich bewirtschaftet. Von Seiten der Kämmerei steht dem nichts entgegen, sofern die Begünstigten eine Einverständniserklärung abgeben. Auch Sachkosten könnten hier mit einfließen. Das Problem der Schwarzarbeit muss selbstverständlich vermieden werden.

6.7. Prozess, Voraussetzungen und Finanzierung

Im Oktober 2011 wird zunächst der Teilbereich, in dem das Modell angewendet werden soll, gemeinsam mit der Verwaltung des FB 4 ausgewählt. Ab November beginnen die persönlichen Gespräche mit den Begünstigten und die Organisation der Gruppe zu regelmäßigen, beispielsweise wöchentlichen oder monatlichen Treffen. Diese Treffen dienen dem persönlichen Kennenlernen und dem Aufbau von Vertrauen. Die anfallenden Fragen werden gesammelt und die notwendigen In-

formationen bereitgestellt. Ab Januar wird an Lösungsvorschlägen gearbeitet. Sobald es konsensfähige Vorschläge gibt, werden die Aufgaben verteilt. Danach kann das gemeinsame Konto eröffnet werden. Für März ist ein Zwischenbericht und im Juli der Endbericht mit Pressearbeit vorgesehen. Voraussetzungen zur Realisierung des Modells sind die Zustimmung der Kämmerei, des Fachbereichs 4 sowie einer Gruppe von Begünstigten. Zur Finanzierung markiert das Budget laut Haushaltsplan die Obergrenze.

7. Begründung und Herausforderungen

Was rechtfertigt das lokale Verantwortungsmodell gegenüber dem Status quo? Im lokalen Verantwortungsmodell ist das Subsidiaritätsprinzip ebenso wie das Beteiligungsprinzip, das liberale und das solidarische Grundprinzip besser verankert als im Status quo.

Die existierende Sozialgesetzgebung wurde bislang von Vertretern der mittleren und älteren Generationen beschlossen. Erstmals gehen durch die Niederschwelligkeit des Zugangs im lokalen Verantwortungsmodell die mittleren, nachrückenden ebenso wie älteren Generationen *gemeinsam* in die Verantwortung.

Die heute jüngeren Generationen sind nicht nur durch höhere Lasten aus den Alterssicherungssystemen und geringeren Nutzen durch geringere interne Renditen sondern auch durch eine größere Regelungsdichte im sozialen Bereich in ihrer Handlungsfreiheit und Chancengleichheit gegenüber vorangegangenen Generationen eingeschränkt. Der angestrebte, durch die Deutsche Rentenversicherung zu eröffnende Handlungsspielraum bzw. die durch den Gesetzgeber geschaffene Ermächtigungsgrundlage ebenso wie die Einstufung des Gesundheitsmodells in die Versicherungsfreiheit nach § 6 SGB 5 eröffnete Handlungsspielraum vermindert diese Regelungsdichte punktuell und eröffnet den notwendigen Spielraum für die Entwicklung innovativer Lösungsansätze. Im lokalen Verantwortungsmodell gehen die betroffenen nachrückenden, die mittleren und die älteren Generationen gemeinsam in die Verantwortung für die finanziellen Machtverhältnisse. Eine Sozialpolitik aus wahltaktischen Überlegungen (Wiederwahl durch ältere Menschen) wie Adenauers Dynamisierung der Renten 1957 oder Merkels Rentengarantie 2009 wird ausgeschlossen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen nicht wiedergewählt werden.

Der aus den Beiträgen zu den Sozialversicherungssystemen resultierende *Rechtsanspruch* als Eigentumsrecht im Sinne von Art. 14 GG ist fragwürdig, da er sich gegen Menschen richtet, die weder die Chance hatten, diesem „Vertrag“ zuzustimmen noch ihn abzulehnen. Der Rechtsanspruch nach Beitragsleistung verschleiert zudem die Tatsache, dass durch das Umlageverfahren jeden Monat wieder bei Null angefangen wird und immer die abhängig beschäftigte Bevölkerung für die aktuell gezahlten Renten aufkommen muss. Im *lokalen Verantwortungsmodell* wird diese Tatsache erlebbar gemacht.

Durch das Informationsteam entsteht Transparenz über die tatsächlichen Geldflüsse zwischen den Generationen im Bereich der Rente, der Gesundheit und der sozialen Sicherung, sowie über die Handhabung derselben im Zeitverlauf. Die aktuelle Dramatik der Haushaltssituation von Bund, Ländern und Kommunen mit ihrer finanziellen Machtverschiebung zwischen den Generationen wird wahrgenommen. Auf dieser Grundlage und den aktuellen Daten können neue Lösungen entwickelt und qualifizierte Entscheidungen getroffen werden. Im Dialog über die Erarbeitung von Verteilungsregeln lernen Bürger/innen, ihre Standpunkte zu verantworten. Die Übernahme von Eigenverantwortung wird im Kollektiv ermöglicht und praktiziert. Durch regelmäßige persönliche Zusammenarbeit über die Zeit, wächst die wahrgenommene Solidarität unter den Beteiligten.

Durch echte Handlungsfreiräume für die Betroffenen, in denen relevante und wirksame Entscheidungen getroffen werden können, steigt ihr Gefühl der Selbstwirksamkeit. Es wird erwartet, dass daraus tatsächlich Innovationen entstehen, die zur Reduzierung von Machtverschiebungen im Bereich finanzieller Ressourcen beitragen. Der Gefahr einer Gerontokratie, in der die Jüngeren nichts mehr zu sagen haben wird somit effektiv entgegen gewirkt.

Um den oben dargelegten Trend von zunehmender Ungerechtigkeit des Rentensystems gegenüber jüngeren Generationen und die um Machtverschiebungen von jung zu alt umzukehren, ist es notwendig, die mittleren und nachrückenden Generationen *maßgeblich in die Entscheidungen über die Finanzierung und die Ausgaben der Rentenpolitik einzubinden*. D.h. Entscheidungsmacht über finanzielle Ressourcen, Budgethoheit. Dazu werden *echte Handlungsfreiräume* als Motivator für junge Generationen im Bereich der Sozialpolitik benötigt, in denen relevante und wirksame Entscheidungen getroffen werden können. Nur so entstehen tatsächlich

Innovationen. Politik und Gesellschaft können auf Machtverschiebungen im Sozialsystem reagieren, indem sie mit dem lokalen Verantwortungsmodell jungen Menschen neue Handlungs- und Entscheidungsspielräume eröffnen.

Das lokale Verantwortungsmodell bietet neben zukunftsweisenden Chancen naturgemäß auch einige *Herausforderungen*. Die erste Herausforderung ist, dass die Deutsche Rentenversicherung den Handlungsfreiraum schafft, bzw. der Gesetzgeber die Ermächtigungsgrundlage beschließt. Eine weitere liegt im Bereich der Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie von Rentnern und Rentnerinnen. Themen wie Landflucht und Versorgungsflucht spielen hier eine Rolle. In diesem Zusammenhang ist die Anschlussfähigkeit an das bestehende System der dRV sowie der PKV und GKV sicher zu stellen.

Der Gefahr, „die Generationen aufeinander zu hetzen“ muss kontinuierlich begegnet werden. Dies kann beispielsweise durch geeignete Informationen über die unterschiedlichen Leistungen, Bedürfnisse und Fähigkeiten sowie persönliche Begegnung der Beteiligten geschehen. Der Zusammenhalt in der Gesellschaft muss im Rahmen der Projekte erhalten und gefördert werden. Interessenskonflikte müssen durch kompetente Menschen begleitet und aufgelöst werden. Planungssicherheit im Alter wird benötigt. Die Entwicklung der Wahrnehmung von persönlichem und gemeinschaftlichem Nutzen ist von Bedeutung. Weitere Herausforderungen sind Gemeinden mit extremer Demografie und Sozialstruktur. Teilweise werden Ausgleichssysteme benötigt.

Mit neuen Ideen ist auch immer eine Skepsis verbunden, die auf Verlustängsten oder Angst vor Offenlegung persönlicher Verhältnisse beruhen kann. In diesem Zusammenhang stellen sich auch die Fragen, wie der Datenschutz respektiert wird und ob die Beratung kompetent ist. Auch innerhalb der Verwaltung kann es Verunsicherung geben, wenn vorhandene Aufgaben abgegeben und neue Aufgaben angenommen werden sollen. (Lissner 2011).

Der Prozess könnte nicht gelingen, d.h. es wird keine Einigung über die Verteilung gefunden. In diesem Fall bleibt der Status quo des jeweiligen Systems erhalten. Das lokale Verantwortungsmodell kommt nicht zum Tragen. Aber auch in diesem Fall wird mit der Entwicklung neuer Denkansätze zur Verringerung von Machtverschiebung zu Lasten nachrückender Generationen gerechnet.

8. Zusammenfassung mit Ausblick

Die Ausgangsfrage, wie eine Machtverschiebung zwischen den Generationen schon heute sichtbar ist und wie sie ausgeglichen werden kann, wird auf der Grundlage des Gerechtigkeitsansatzes von Amartya Sen (2009) beantwortet. Sen geht davon aus, dass es schwierig ist, sich auf Institutionen und Regeln absoluter Gerechtigkeit zu einigen. Viel einfacher und im Hinblick auf Verwirklichung von mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft zielführender ist der Diskurs über die Verringerung von Ungerechtigkeit. Durch neue Räume für öffentlichen Vernunftgebrauch, zu dem grundsätzlich alle Menschen befähigt sind, werden realisierbare Lösungen gefunden. Das lokale Verantwortungsmodell verwirklicht diese *neuen Räume*.

Nach ansatzweiser Untersuchung von Indikatoren zur Messung von Generationengerechtigkeit im Bereich der Rente wird die finanzielle Machtverschiebung zwischen den Generationen deutlich. Mittlere und nachrückende Generationen tragen höhere finanzielle Lasten und empfangen zunehmend reduzierte Leistungen. Gleiches trifft zumindest teilweise für das Gesundheitswesen und die soziale Sicherung zu. Auf die Problematik in diesen Bereichen kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

Das in dieser Skizze dargestellte *lokale Verantwortungsmodell* für die kommunale Ebene mit der angestrebten neuen Form einer gemeinschaftlichen, freiwilligen und eigenverantwortlichen Selbstbewirtschaftung von Rentengeldern, Gesundheitsabsicherungsbeiträgen oder Sozialgeldern erfüllt vier Aufgaben: Erstens, eine konkrete Realisierungsmöglichkeit im Sinne des Gerechtigkeitsansatzes von Sen aufzuzeigen, zweitens, eine Quelle für Innovationen im Bereich der Rente zu schaffen, drittens, neben GKV und PKV eine bescheidene, aber innovative und kosteneinsparende dritte Säule im Gesundheitssystem zu ermöglichen und viertens, Kosteneinsparungen im Bereich der Rente, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung zu realisieren. Die Skizzen stellen keine vollständige Handlungsanweisung dar, sondern bedürfen der weiteren Ausarbeitung.

Die Modelle sind offen für junge, mittlere und ältere Menschen, die über ihre Renten- und Krankenversicherungsbeiträge bzw. Sozialgelder verfügen können. Die Gruppe erhält die Budgethoheit über die Beträge und verantwortet gemeinschaftlich Ein- und Ausgaben. Dabei sollen die monatlich eingezahlten Beiträge die Bei-

tragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung und gesetzlichen Krankenversicherung nicht übersteigen und beispielsweise die Gesundheitsleistungen das Niveau der GKV nicht unterschreiten. Durch das Modell werden innerhalb erweiterter gesellschaftlicher Möglichkeiten persönliche Fähigkeiten im Diskurs über Gesundheit und Krankheit, Leben und Tod entwickelt. Die *Capabilities* nach Sen im Sinne persönlicher Fähigkeiten und gesellschaftlicher Möglichkeiten werden verbessert. Das Prinzip gegenseitigen Vertrauens und gegenseitiger Hilfe wird entwickelt. Erwartet werden neben der Kostenersparnis neue Impulse für ein gerechtere Renten-, Gesundheits- und Sozialsysteme: Systeme, in denen es nicht mehr in erster Linie um absolut gerechte Institutionen (PKV oder GKV, Bürgerversicherung oder Prämienmodell, Sanskrit: niti) geht, sondern in dem die Betroffenen über mehr Handlungs- und Entscheidungsspielräume verfügen und so neue soziale Wirklichkeiten realisieren können (sanskrit: nyaya). Konkret gehört dazu die Erzielung von Kostenersparnis mit einher gehender reduzierter finanzieller Machtverschiebung zu Lasten jüngerer und mittlerer Generationen sowie eine Steigerung der Zufriedenheit der Beteiligten.

Im Ausblick stellen sich noch viele Fragen. Beispielsweise der gesetzliche Spielraum und die demokratische Legitimation im Rentenmodell, die gesetzliche Grundlage für die Versicherungsfreiheit (§ 6, SGB 5) im Gesundheitsmodell und die Beteiligung der Betroffenen im Modell der sozialen Sicherung. Vielversprechend ist jedoch das positive Echo in den bisher geführten Gesprächen mit Experten und Betroffenen. Eine konkrete Realisierung als Modellprojekt ist im Bereich der sozialen Sicherung in Zusammenarbeit mit der Stadt Speyer ab Oktober 2011 geplant. Das lokale Verantwortungsmodell im Bereich der Gesundheit soll mit Beginn 2012 auf den Weg gebracht werden.

9. Literatur

Adema, Willem / Ladaique, Maxime (2009) How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing. Doi: 10.1787/220615515052

Becker, Ulrich (2003) Generationengerechtigkeit als juristisches Problem, Vortrag zur FNA-Jahrestagung 2003 in Erfurt. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

Cohen, Joshua (1989) Deliberation and Democratic Legitimacy in: Alan Jamlin / Philip Pettit (Hrsg.) The Good Polity: Normative Analysis of the State. Oxford: Blackwell.

- Condorcet*, Marquis de (1785) *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Paris: L'Imprimerie Royale.
- Esping-Andersen*, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity.
- Glover*, Jonathan (1999) *Humanity: A Moral History of the Twentieth Century*. London: Jonathan Cape.
- Hobbes*, Thomas (1991) *Leviathan* in Richard Tuck (Hrsg.) Cambridge: University Press.
- Habermas*, Jürgen (1995) *Reconciliation through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls' Political Liberalism*. *Journal of Philosophy*, 92, 03/1995
- Kant*, Immanuel (1952) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Hamburg: Felix Meiner.
- Kokot*, S. (1999) *Die Sozialpolitik der Europäischen Union und die Systeme sozialer Sicherung in ausgewählten Ländern Europas*. In: Eisen, R. / Mager, H.C. (Hrsg.): *Pflegebedürftigkeit und Pflegesicherung in ausgewählten Ländern Europas*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kraft*, Sarah (2010) *Rentensystem nach Bismarck oder Beveridge? Eine ländervergleichende Analyse der Systemwirkungen auf Arbeitsmarkt, Versorgungsniveau, Altersarmut und Rentenverteilung*. *Zeitschrift für Nachwuchswissenschaftler* 2010/2(1).
- Olson*, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: University Press.
- Rawls*, John (1958) *Justice as Fairness*. *Philosophical Review*, 67.
- Rawls*, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schmidt*, Manfred G. (Hrsg.) (2001) *Wohlfahrtsstaatliche Politik, Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt*, Manfred G. (2005) *Sozialpolitik in Deutschland – Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Schmidt*, Manfred G. (2010) *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Sen*, Amartya (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press
- Sen*, Amartya (2010) *Die Idee der Gerechtigkeit*. München: Beck.
- Smith*, Adam (1759) *The Theory of Moral Sentiments*. London.
- Smith*, Adam (1926) *Theorie der ethischen Gefühle*. Leipzig: Meiner.
- Tanner* (2007) *Politics, Power and Public Relations. Lectures at the University of California, Berkeley*.
- Tremmel*, Jörg (2003) *Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition*. Oberursel: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.
- Tremmel*, Jörg (2006) *Die Kunst des Generationenvergleichens*. SRzG-Studien 2/2006. Oberursel: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.
- Tremmel*, Jörg (2007) *Generationengerechte Rentenpolitik*. SRzG-Studie 1/2007. Oberursel: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.
- Zacher*, H.F. (2001) *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: BMA/Bundesarchiv (Hg.) *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1. *Grundlagen der Sozialpolitik* (2001).

Internet

- Artabana* (23.09.11) <http://artabana.de>
- BASSG* (22.09.2011) <http://www.bassg.de>
- Kinzigtal* (22.09.2011) <http://www.gesundes-kinzigtal.de>

Kleiner, Hartmann (21.06.2011) Vorstandsvorsitzender der Deutschen Rentenversicherung Bund. http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/DRVB/de/Inhalt/Presse/Pressemitteilung/2011/2011_6_21_vv_rede_kleiner.html?nn=37198

Gokhale, Jagadeesh (2009) Measuring the Unfunded Obligations of European Countries. Policy Report No. 319. <http://www.cato.org/pubs/articles/gokhale-NCPA-319.pdf>

DIE ZEIT, (50/2000) http://www.zeit.de/2000/50/Kabinett_konfus (11.08.2011)

Deutsche Rentenversicherung Bund (2010) Rentenversicherung in Zahlen, Berlin. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII34.pdf (28.08.2011)

Deutsche Rentenversicherung (2005) http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/28784/publicationFile/3153/29_11_05_gunkel_folien_pdf.pdf

Deutsche Rentenversicherung (2011) http://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/de/Navigation/Deutsche_RV/Finanzen/Kennzahlen_Rechengroessen/entwicklung_beitragssatz_node.html (14.03.2011)

Deutsche Rentenversicherung (2011b) http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/DRVB/de/Inhalt/Deutsche%20Rentenversicherung/selbstverwaltung/was_bedeutet_selbstverw.html?nn=47878

FAZ.NET (29.08.2011) Schwenn, Kerstin, Berlin: Altersarmut, Regierung plant Rentenaufschläge <http://m.faz.net/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E6F404E9A6FFF4250B1230B211C9E7F55~ATpl~Epartner~Ssevenval~Scontent.xml>

International Business Times (15.02.2010) Studie: Implizite Staatsverschuldung um ein Vielfaches höher. <http://de.ibtimes.com/articles/17759/20100215/implizite-staatsverschuldung-versteckt-und-vielfach-hoehler.htm>

http://www.gesundes-kinzigtal.de/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=187 (11.08.2011)

OECD (2011) Renten auf einen Blick 2011: Renteneinkommenssysteme in OECD- und G20-Ländern. <http://www.oecd.org/dataoecd/19/44/47355274.pdf> (30.08.2011)

Regionale Versorgungszentren (21.09.2011) http://www.ugom.de/k/ugom_/userfiles/ugom_/File/09%20Huber%5B1%5D.pdf

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) Jahresgutachten 2010/11 Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/03_ges.pdf

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) Jahresgutachten 2010/11, Chancen für einen stabilen Aufschwung. SECHSTES KAPITEL, Soziale Sicherung: Nur zaghafte Reformen. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrgutachten-2010-11.html> (30.08.2011)

Schreiber (1955) Grundwahrheiten des Schreiber-Plans. Bund Katholischer Unternehmer e.V. <http://www.bku.de/html/img/pool/disk30Grundwahr.pdf> (30.08.2011)

Spiegel online (2009) <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,635670,00.html> (10.08.2011)

Statistisches Bundesamt destatis (10.08.2011) <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/>

Bevoelke-
rung/GeburtenSterbefaelle/Tabellen/Content75/GeburtenMutteralter,templateId=renderPri
nt.psml
Statistisches Bundesamt Deutschland (30.08.11) Lebendgeborene und Gestorbene.
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistike
n/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/GeburtenSterbefaelle.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistike
n/Bevoelkerung/GeburtenSterbefaelle/GeburtenSterbefaelle.psml)
STMAS (2011) <http://www.stmas.bayern.de/generationen/gerechtigkeit/index.htm>
Taz (08.01.2011) Glaube an den Unparteiischen
[http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=pb&dig=2011/01/08/a0053&cHash=9e
3140764d](http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=pb&dig=2011/01/08/a0053&cHash=9e
3140764d)
Thum, Marcel / Weizsäcker, Jakob von (1999) Implizite Einkommensteuer als Messlatte
für die aktuellen Rentenreformvorschläge. München: Center for Economic Studies, Lud-
wig-Maximilians-Universität & CESifo.[http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_wirtschaftswissenschaften/cepe/dateien/publi
cations/thum/mt_implizit.pdf](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_wirtschaftswissenschaften/cepe/dateien/publi
cations/thum/mt_implizit.pdf) (30.08.2011)

Persönliche Befragungen

Gössl, Gemeindegam Baden-Württemberg, Stuttgart (Telefonat am 26.08.2011).
Lissner, Michael, Kämmerer der Gemeinde Salem/Baden, persönliches Gespräch
am (26.08.2011).
Reinauer, Claudia (Telefonat am 29.08.2011) Gesetzliche Rentenversicherung
Baden-Württemberg Bereich 03, Strategie und Kommunikation, Tel.: (0711) 848
– 23850, Internet-Mail: claudia.reinauer@drv-bw.de

Anhang: Kommentare zum Rentenmodell

Michael Lissner, Kämmerer der Gemeinde Salem/Baden, persönliches Gespräch,
Salem, 26.08.2011: Die Finanzierung muss dem Konnexitätsprinzip folgen. Die
Rentenversicherung muss für die Kosten aufkommen. Frage: kann Personal der
dRV lokal eingesetzt werden? Bei Bedarf kann die Arbeit der Mitglieder der loka-
len Verantwortungsgruppe vergütet werden. Für die Gemeinden kann es eine Mo-
tivation sein, dass, sofern es gut klappt, am Ende etwas übrig bleibt. Als Modell-
ebene, evt. in einem zweiten Schritt kommt auch die Kreisebene in Frage, da hier
die Erfahrungen mit der Behindertenhilfe, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhil-
fe vorliegen. Die Organisationsleitung könnte die höchste Akzeptanz bei den Bür-
gerinnen und Bürgern haben, wenn sie aus der Bürgerschaft selbst kommt. Es wird
ein zeitlicher Rahmen für die Prozessschritte benötigt. Dieser beträgt schätzungs-
weise ein Jahr. Mit neuen Ideen ist auch immer eine Skepsis verbunden, die auf
Verlustängsten oder Angst vor Offenlegung persönlicher Verhältnisse beruhen
kann. In diesem Zusammenhang stellen sich auch die Fragen, ob der Datenschutz
respektiert wird und die Beratung kompetent ist. Auch innerhalb der Verwaltung
kann es Verunsicherung geben, wenn vorhandene Aufgaben abgegeben und neue
Aufgaben angenommen werden sollen.

Ernst Gössl, Gemeindegtag Baden-Württemberg, Stuttgart (Telefonat am 26.08.2011) „Es ist unvorstellbar, dass die Rentenversicherung mitmacht. Das ist eine Mammutbehörde. Dort jemanden zu finden, der sich zuständig fühlt, ist schon ein Problem.“ Gegenwärtig sind die Kräfte der Kommunen gebunden in dem Milliarden-Projekt der Kleinkind- und Schulbetreuung. Es gibt keine Kapazitäten. Weitere Schwierigkeiten liegen in der Kommunalverfassung, im Landes- und Bundesrecht sowie im Grundgesetz. Da müssen Regeln und Gesetze geändert werden, was einen Vorlauf von 5 bis 10 Jahren erfordert. Bis dahin dürften die Kommunen gar nicht tätig werden, was bedeute, dass alles im Rentenbereich getane keine Auswirkungen hätte. Die große Frage ist, wo ist der gesetzliche Spielraum?

Claudia Reinauer, (Telefonat am 29.08.2011) Gesetzliche Rentenversicherung Baden-Württemberg:

Anmerkungen zur Modellskizze „Das lokale Verantwortungsmodell“

Laut der Projektskizze ist Ziel des lokalen Verantwortungsmodells, ein lokales Experimentierfeld für die Weiterentwicklung der Rentenpolitik in einem Pilotprojekt zu schaffen, in dem neue Ideen sowie ein lokal tragfähiges, dauerhaft anwendbares oder verallgemeinerbares Modell entwickelt werden kann. Das Modell sieht unter anderem vor, die Zahlung der Rentenversicherungsbeiträge der ortsansässigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf ein kommunales Generationenkonto zu veranlassen. Eine lokale Verantwortungsgruppe entscheidet nach gemeinsam erarbeiteten Regeln über die Verteilung und Auszahlungen an die ortsansässigen Rentempfänger.

Rechtliche Rahmenbedingungen verfassungsrechtlicher Art

Das gesamte Rentenversicherungsrecht ist Bundesrecht. Der Bundesgesetzgeber hat von seiner weiten Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) durch das Sozialgesetzbuch VI auf dem Gebiet der gesetzlichen Rentenversicherung Gebrauch gemacht. Um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, muss das Rentenversicherungsrecht bundeseinheitlich geregelt sein (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG).

Wegen der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Rentenversicherungsrechts gehört dessen Ausgestaltung zu den „wesentlichen Entscheidungen“, die der Gesetzgeber nach dem Grundgesetz selber treffen muss (vgl. zur Wesentlichkeitstheorie zum Beispiel: BVerfGE 33, 125). Derartige Entscheidungen können daher nicht einer „lokalen Verantwortungsgruppe“ übertragen werden.

Trotz des Primats des Bundesgesetzgebers hat auch die Selbstverwaltung der Sozialversicherung wegen der Beitragsfinanzierung ihre eigenständige und unverzichtbare Funktion. Die Rentenversicherungsträger sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. So sind die Sozialpartner über die gewählten Selbstverwaltungsorgane – Vertreterversammlung und Vorstand – an allen grundlegenden Entscheidungen in den Bereichen Finanzen, Personal, Organisation und bei der Ausgestaltung der Rehabilitation beteiligt. Das demokratische Prinzip wäre nicht eingehalten, wenn diese Befugnisse anstelle der demokratisch legitimierten Selbstverwaltungsorgane - teilweise - nach dem Zufallsprinzip gebildeten lokalen Gremien überlassen werden.

Im Ergebnis ist das skizzierte Modell aus unserer Sicht nicht realisierbar, da es bereits mit wesentlichen Prinzipien der Verfassungsordnung nicht in Einklang steht.

Nachfolgend haben wir noch einige wichtige Gesichtspunkte zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengefasst:

Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich aus Beiträgen von Versicherten und Arbeitgebern sowie aus Zahlungen des Bundes (Bundeszuschüsse). Im Rahmen des Umlageverfahrens werden die eingezahlten Beiträge sogleich als Rente an die heutigen Rentner ausgezahlt. Die Beiträge werden also nicht für den Einzelnen als Rücklage gesammelt, sondern sofort wieder freigegeben.

Die Beitragshöhe richtet sich grundsätzlich nach der Höhe des individuellen Bruttoeinkommens und dem Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Arbeitsentgelt ist nur bis zu einer Obergrenze, der so genannte Beitragsbemessungsgrenze (derzeit 5.500 Euro), versicherungspflichtig. Diese wird, wie auch der jeweils geltende Beitragssatz (derzeit 19,9 Prozent), von der Bundesregierung festgelegt.

Bei der Rentenberechnung werden rentenrechtliche Zeiten aus dem gesamten Versicherungsleben berücksichtigt. Die Rente wird nach einer gesetzlich vorgeschriebenen Rentenformel berechnet (§ 64 SGB VI).

Umlagefinanzierte Systeme zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf einer „Solidarität der Generationen“ beruhen. Die jeweils Erwerbstätigen sorgen dafür, dass die aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen ihr Renteneinkommen haben.

Äquivalenzprinzip

Die Höhe der lohn- und beitragsbezogenen Rente ist grundsätzlich abhängig von der Anzahl der zurückgelegten Versicherungsjahre und von der Höhe der versicherten Entgelte (Äquivalenzprinzip). Rentenansprüche sind Gegenleistungen für die gezahlten Beiträge und unterliegen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 GG). Es handelt sich bei ihnen um rechtlich verfestigte Anwartschaften, die der Existenzsicherung des Berechtigten im Alter zu dienen bestimmt sind. Schutzgut ist die Anwartschaft als Äquivalent für die gezahlten Beiträge unter Berücksichtigung der Grundfunktion der Versichertenrente, die in dem Ersatz des weggefallenen, zuvor versicherten Einkommens liegt.

Der Gesetzgeber, der für die Ausgestaltung des Sicherungssystems der gesetzlichen Rentenversicherung verantwortlich ist, ist verfassungsrechtlich gehalten, der Rente ihre Funktion als Freiheits- und Existenzsicherung zu erhalten.

Eine von diesen Prinzipien abweichende „Verteilung“ erworbener Ansprüche durch eine „lokale Verantwortungsgruppe“ und eine damit verbundene verminderte Beitrags-/Leistungsäquivalenz wäre nicht mit dem den Rentenanwartschaften zuerkannten Eigentumsschutz des Grundgesetzes vereinbar.

Nur der Gesetzgeber hat im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Befugnis, Rentenansprüche und Rentenanwartschaften zu beschränken und Ansprüche bzw. Anwartschaften umzugestalten, sofern dies einem Gemeinwohlzweck dient und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt (vgl. oben Seite 1).

Planungssicherheit

Zur Abschätzung eines möglichen individuellen Vorsorgebedarfs im Alter ist für die Bürger die Höhe der zu erwartenden Rente aus der gesetzlichen Rentenversi-

cherung - als regelmäßig wichtigste Einkommensquelle im Alter - von entscheidender Bedeutung.

Die jährliche Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherung gibt dabei wichtige Anhaltspunkte auf die Frage, ob und in welchem Ausmaß zusätzliche betriebliche und/oder private Altersvorsorge zur Aufrechterhaltung des gewohnten Lebensstandards erforderlich ist. So enthält sie neben einer Beitragsübersicht unter anderem auch eine Hochrechnung zu künftig zu erwartenden Rentenanprüchen.

Erfolgt eine „Festsetzung“ des Auszahlungsbetrags an den Rentenempfänger bei Rentenbeginn losgelöst vom Äquivalenzprinzip, kann er seine Altersvorsorge nicht vorausschauend und in erforderlichem Umfang planen, um ein auskömmliches Gesamtversorgungsniveau aus allen drei Säulen der Alterssicherung und damit finanzielle Sicherheit im Ruhestand zu erreichen.

Praktische Fragen

Neben den fehlenden (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen wirft das skizzierte Modell auch praktische Fragen auf. Zum Beispiel: Verfügen Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern über die erforderliche Leistungsfähigkeit? Sind die erforderlichen Verwaltungskosten für den Aufbau der kommunalen Organisationsstruktur hinreichend berücksichtigt? Wie wäre bei Zu- und Abwanderungen aus der jeweiligen Gemeinde zu verfahren (Problem der Mitnahme von Anwartschaften)? Welche Konsequenzen ergeben sich bei Gemeinden mit wenig jungen und vielen älteren Menschen (Übergreifender Sozialausgleich zwischen Gemeinden mit zusätzlichen Verwaltungskosten)?

Positive Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung

Rentenversicherte Arbeitnehmer und Selbstständige bekommen auch künftig mehr Rente ausgezahlt, als sie im Erwerbsleben an Beiträgen eingezahlt haben. Für die heutigen Rentner liegt die Rendite in der Rentenversicherung zwischen 3 und 4 Prozent. Aber auch Versicherte, die erst in den nächsten Jahrzehnten in Rente gehen, können in der Regel mit einer deutlich positiven Rendite rechnen. Für Rentenzugänge des Jahres 2040 wird sie voraussichtlich zwischen 2,8 und 3,3 Prozent liegen.

Das ist das Ergebnis von Renditeberechnungen der Deutschen Rentenversicherung. Diese Berechnungen werden von unabhängigen Institutionen bestätigt, wie etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Stiftung Warentest.

Die Rentenversicherung ist im Übrigen nicht nur dafür da, die Rente im Alter auszusahlen. Das Leistungspaket der gesetzlichen Rentenversicherung ist sehr viel umfassender. Deshalb ist bei den Renditeberechnungen zu berücksichtigen, dass jeder Versicherter für seinen Beitrag neben der Altersrente weitere Leistungen bekommen kann wie Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation, Erwerbsminderungsrenten sowie Witwen-/Witwer- und Waisenrenten. Darüber hinaus übernimmt die Rentenversicherung die Hälfte des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner.

Außerdem können bei der Rente auch Zeiten berücksichtigt werden, für die vom Versicherten keine Beiträge gezahlt wurden. So wirken zum Beispiel Kindererziehungszeiten oder Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege rentensteigernd.