

Christian Marschallek

Die "schlichte Notwendigkeit" privater Altersvorsorge

Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik

Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie der Universität Leipzig

Die *Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie* erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge. Bisher erschienene Berichte können unter folgender Adresse angefordert werden. Für die Inhalte sind allein die jeweiligen Autoren verantwortlich.

Redaktion: Per Kropp

Kontakt Institut für Soziologie
 Universität Leipzig
 Beethovenstr. 15
 04107 Leipzig

Tel. +49/ (0)341/ 9735 -651/-660

Fax +49/ (0)341/ 9735669

email: kropp@sozio.uni-leipzig.de

net: <http://www.uni-leipzig.de/~sozio/> (Rubrik: Projekte)

Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge

Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik*

Christian Marschallek

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	1
2. Alterssicherung – demographische Alterung und Finanzierungsverfahren	3
3. Die Akteursebene – wissenssoziologische Grundlagen	6
4. Die Konstruktion eines demographischen Problems der GRV in Konkurrenz mit anderen Problemen	10
4.1. Legitimationsgewinn durch die Rentenreform 1957	11
4.2. „Rentnerberg“ oder „Hochplateau“?	12
4.3. Rentenreform 1972 und „Rentendebakel“	13
4.4. Persistenz des demographischen Problems und Arbeitslosigkeit	14
4.5. Deutsche Einheit, Standortdebatte und demographische Belastung	16
5. Die Bearbeitung des demographischen Problems bis zum RRG 1999	18
5.1. Abbau von Rücklagen und Beitragserhöhung	18
5.2. Leistungskürzungen	19
5.3. „Drei-Schultern-Modell“ und „demographischer Faktor“	19
6. Die Rolle kapitalgedeckter Altersvorsorge	21
6.1. Von 1957 bis zum RRG 1999	21
6.2. Die Schließung des Wissensmarktes: Kapitaldeckung als Problemlösung	23
7. Resümee	24
Abkürzungsverzeichnis	27
Literatur	28

*Ich danke Georg Vobruba, Peter Bleses und Thilo Fehmel für wertvolle Hinweise und Kommentare zu früheren Fassungen dieses Aufsatzes. Ein spezieller Dank gilt Carla Bethmann.

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik hat sich die Überzeugung durchgesetzt, angesichts des bevorstehenden demographischen Wandels sei eine Stärkung kapitalgedeckter Elemente in der Altersvorsorge notwendig. Die Riestersche Rentenreform des Jahres 2001 stellt einen Schritt in diese Richtung dar. Zunächst wird dargelegt, dass die demographisch induzierten Schwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wahrscheinlich ebenso überschätzt werden wie das Problemlösungspotential einer verstärkten privaten Vorsorge. Daher wird anschließend untersucht, wie sich die Gewissheit von der Notwendigkeit kapitalgedeckter Vorsorge politisch durchsetzen konnte. Hierbei wird auf theoretische Ansätze einer Wissenssoziologie der Politik zurückgegriffen. Anhand ausgewählter rentenpolitischer Bundestagsdebatten der Jahre 1957 bis 2001 werden die Deutungen politischer Akteure hinsichtlich der Probleme der GRV, der Problemlösungen und der dabei vorgesehenen Rolle kapitalgedeckter Elemente untersucht. Gezeigt werden soll, dass die Rentenreform 2001 nicht einfach auf Grund demographischer oder ökonomischer Zwänge verstanden werden kann. Entscheidend sind vielmehr die politischen Deutungen solcher Sachverhalte und deren langfristiger Wandel. Erst aus der Verknüpfung von spezifischen Deutungen der langfristigen demographischen Entwicklung, der kurzfristigen Wirkung der Lohnnebenkosten auf die Arbeitslosigkeit und der Funktionsgrundlagen der GRV ergibt sich im politischen Prozess die „Notwendigkeit“ einer zusätzlichen privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge.

1. Einleitung

In Deutschland hat sich weitgehend die Überzeugung durchgesetzt, dass „angesichts der demographischen Veränderungen, die auf uns zukommen, [...] eine deutliche Stärkung der privaten Vorsorge eine schlichte Notwendigkeit“ ist (Börsch-Supan 2000: 45).

Das Statement enthält zwei Behauptungen. Erstens: Auf Grund des aus der Entwicklung von Lebenserwartung und Geburtenrate resultierenden zukünftigen Zahlenverhältnisses von Erwerbstätigen und Ruheständlern (demographische Belastung) wird die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ihrer Funktionsgrundlagen beraubt, so dass sie eine ausreichende Alterssicherung nicht mehr gewährleisten kann (Problem). Zweitens: Durch eine

Stärkung privater¹ kapitalgedeckter Vorsorge (zu Lasten des Umlageverfahrens) können diese Funktionsdefizite ausgeglichen werden, womit für zukünftige Rentnerkohorten sichere Alterseinkommen in ausreichender Höhe wieder möglich werden (Lösung).

Diese Gewissheiten sind derzeit offenbar nicht nur unter Ökonomen, sondern auch in der Politik weit verbreitet. Hier manifestieren sie sich in der Riesterischen Rentenreform des Jahres 2001 in Form des Altersvermögensgesetzes und Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmG, AVmEG). Kernpunkte dieser Reform waren eine weitere Verringerung des Rentenniveaus der GRV sowie die staatliche Förderung privater kapitalgedeckter Eigenvorsorge („Riester-Rente“). Eine solche Maßnahme wäre noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen, bildete doch die lebensstandardsichernde, umlagefinanzierte GRV das Rückgrat des deutschen Sozialstaates.²

Im Folgenden möchte ich der Frage nachgehen, wie es dazu kommen konnte. Dazu werde ich mich in einem ersten Schritt mit den oben genannten Behauptungen auseinandersetzen und kurz darlegen, dass diese Annahmen nicht zwingend sind (Abschnitt 2). Daher wende ich mich in einem zweiten Schritt den rentenpolitischen Akteuren zu und untersuche, wie sich das Argument der „schlichten Notwendigkeit“ verstärkter Kapitaldeckung in der Politik durchsetzen konnte. Anhand einer wissenssoziologisch angeleiteten Untersuchung rentenpolitischer Bundestagsdebatten im Zeitraum 1956 bis 2001 werde ich die im Parlament vorgebrachten Deutungen über Probleme der GRV und ihre Lösung sowie die daraus resultierenden Entscheidungen nachzeichnen. Die theoretischen Grundlagen hierfür werden in Abschnitt 3 dargestellt. Mit meiner Untersuchung möchte ich den Deutungswandel hinsichtlich der wahrgenommenen Probleme der GRV, der Lösungsmöglichkeiten und der Rolle kapitalgedeckter Altersvorsorge nachzeichnen, der dem Maßnahmenwandel vorausging (Abschnitte 4 bis 6). Nur durch diesen Deutungswandel – und nicht allein anhand demographischer oder ökonomischer Daten – wird die deutsche Rentenpolitik und ihre Pfadabhängigkeit verständlich. Weder die Problemdeutung noch der Lösungsvorschlag ist „notwendig“. Dies ist mein theoretisches Argument. Gleichzeitig versuche ich, folgende empirische These zu belegen: Erst aus der Verknüpfung von spezifischen Deutungen der langfristigen demographischen Entwicklung, der kurzfristigen Wirkung der Lohnnebenkosten auf die Arbeitslosigkeit und der Funktionsgrundlagen der GRV ergibt sich im politischen

¹ In dieser Arbeit wird sowohl die individuell private als auch die betriebliche Alterssicherung unter den Oberbegriff private Alterssicherung gefasst.

² Die Zukunft der Riester-Rente erscheint derzeit (Herbst 2003) ungewiss. Eine weitere langfristige Absenkung des Rentenniveaus ist hingegen sehr wahrscheinlich.

Prozess die „Notwendigkeit“ einer zusätzlichen privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge. Diese ermöglicht, das seit 1957 bestehende politische Versprechen lebensstandardsichernder Renten unter den prophezeiten demographischen Bedingungen langfristig aufrechtzuerhalten und die Lohnnebenkosten kurzfristig niedrig zu halten.

2. Alterssicherung – demographische Alterung und Finanzierungsverfahren

Ich wende mich zunächst einer Abwägung der beiden Behauptungen des eingangs dargestellten Statements zu.

Das Argument, die GRV stehe vor einem demographisch bedingten Finanzierungsproblem, lautet meist etwa wie folgt: Angesichts der zu erwartenden Entwicklung des Altersquotienten³ sei absehbar, dass sich das Zahlenverhältnis von Rentenempfängern und Beitragszahlern zukünftig extrem verschlechtern werde. Daraus würden nicht mehr tragbare Beiträge resultieren. Andernfalls müssten die Leistungen soweit gekürzt werden, dass sie nicht mehr existenzsichernd wären – schlimmstenfalls beides.

Eine Argumentation, die die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung nur an der Entwicklung des Altersquotienten festmachen will, basiert jedoch auf einem unzulänglichen Indikator. Sie ist unterkomplex, da sie bestimmte Altersgruppen pauschal als Rentenempfänger oder Beitragszahler charakterisiert. Genauso wenig wie jede Person über 60, 65 oder 67 Jahren einen Anspruch auf Leistungen aus der GRV hat, sind alle Mitglieder der „erwerbstätigen“ Altersgruppe Beitragszahler in der GRV. Zu dieser Gruppe zählen auch Studenten, Hausfrauen, geringfügig Beschäftigte, Erwerbsunfähige, Beamte, Arbeitslose, etc., die selbst keine Beiträge entrichten und für die auch nur begrenzt „Arbeitgeber-Beiträge“ gezahlt werden.⁴ Auch stehen den langfristig zu erwartenden demographisch bedingten Belastungen in der Altersvorsorge mögliche Entlastungen auf anderen Gebieten gegenüber (wenig Kosten für Kinder und Jugendliche, steigende Erwerbsneigung von Frauen, demographisch bedingte Entlastung des Arbeitsmarktes, gegebenenfalls sich verlängernde

³ Der Altersquotient bezeichnet das Zahlenverhältnis der „erwerbsfähigen“ zur „nicht mehr erwerbsfähigen“ Bevölkerung. Die Abgrenzung beider Gruppen erfolgt anhand (unterschiedlicher) Altersgrenzen. Der Beginn des „erwerbsfähigen“ Alters wird mit einem Alter von 15, 18 oder gar 20 Jahren angesetzt, das Ende mit 60, 65 oder – angesichts der neueren Reformdiskussion – 67 Jahren (vgl. für eine Diskussion von Belastungskoeffizienten Schmähl 1981: 148 ff).

⁴ Im Falle von Arbeitslosen und geringfügig Beschäftigten werden im begrenzten Umfang Beiträge seitens der Arbeitslosenversicherung bzw. des Arbeitgebers entrichtet.

Erwerbsphasen⁵). Die gesamtgesellschaftlichen finanziellen Belastungen auf Grund demographischer Veränderungen lassen sich letztlich nur anhand der Relation von tatsächlich Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen abschätzen. Hierfür ist der Altersquotient jedoch weitgehend ungeeignet. Vergleicht man die Zahl der (abhängig) Beschäftigten mit der gesamten nicht-erwerbstätigen Bevölkerung, dürfte sich dieses Zahlenverhältnis in den nächsten vierzig Jahren kaum erheblich verschlechtern,⁶ während die Lohneinkommen vermutlich weiter steigen werden (so zumindest die Annahmen von Prognos 1998, insbesondere Tabellen K-1 und K-2, zum Teil eigene Berechnungen; vgl. ähnliche Überlegungen und Berechnungen bei Thiede 1986).

Auch Überlegungen hinsichtlich des Zusammenhanges von steigenden Rentenbeiträgen und Lohnnebenkosten und den daraus resultierenden Folgen für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ erweisen sich – zumindest für die Vergangenheit – nur als begrenzt stichhaltig. So sind Sozialbeiträge nicht die einzigen Lohnnebenkosten und der Anteil der Rentenbeiträge an der gesamten Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge ist eher moderat.⁷ Auch sind im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland die für den Standortvergleich wesentlich relevanteren Lohnstückkosten in den 1990er Jahren kaum gestiegen, zum Teil sogar zurückgegangen (Schmidt-Faber 2000). Probleme der Rentenfinanzen in jüngerer Zeit waren und sind vor allem auf die hohe Arbeitslosigkeit, die rentenpolitische Abwicklung der Wiedervereinigung und die Gestaltung des Bundeszuschusses zur GRV zurückzuführen. Zukünftige Belastungen dürften sich auch aus der – politisch gewollten – Höherbewertung familialer Leistungen im Rahmen der GRV ergeben.

Mit großer Sicherheit werden langfristig höhere Beitragssätze zur GRV erforderlich als heute. Prognosen zeigen aber, dass der demographisch bedingte Beitragssatzanstieg in der GRV (und den anderen Sozialversicherungszweigen) unter der Annahme zumindest moderater

⁵ Welche Auswirkungen die demographische Entwicklung auf die Arbeitsmarktsituation hat und ob sich Entlastungen auf diesem Gebiet auf das Erwerbsaustrittsalter auswirken, ist schwer abzuschätzen. In der jetzigen Situation dürfte der Versuch, die Altersgrenzen für den Rentenbezug anzuheben, lediglich erhebliche Kosten von der GRV auf die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe verschieben.

⁶ Einschränkend muss angemerkt werden, dass dieses Zahlenverhältnis weder Aussagen über spezifische Bedarfe bestimmter Gruppen von Erwerbstätigen oder Nicht-Erwerbstätigen, noch über geeignete Verteilungsmodi macht (vgl. Thiede 1986).

⁷ So stiegen die Sozialversicherungsbeiträge (außer Unfallversicherung) zwischen 1970 und 1998 (neben 1997 das Jahr mit dem bisher höchsten Beitragssatz zur GRV) zwar um ca. 60 Prozent, die Beiträge zur GRV jedoch lediglich um ca. 20 Prozent. Kostentreibend wirkte vor allem die Arbeitslosenversicherung, deren Beiträge sich im genannten Zeitraum verfünffachten (eigene Berechnungen nach BMAS 1999: Tabelle 7.7, früheres Bundesgebiet).

Der relativ niedrige Anstieg des Beitragssatzes zur GRV korrespondiert jedoch mit erheblichen Leistungskürzungen. So wurde das Leistungsniveau seit 1976 um über 20 Prozent beschnitten (Alber 2001: 22), die HypoVereinsbank spricht sogar von 35 Prozent (HypoVereinsbank 2003: 4).

Lohnzuwächse nicht sonderlich schwerwiegend sein dürfte (Fachinger/Rothgang 1997; vgl. auch Schmähl 2000a, 2000b; Ganßmann 2000). Steigende Beitragssätze und Reallohnsteigerungen schließen einander nicht notwendig aus. Der Zusammenbruch des Umlageverfahrens allein aufgrund der demographischen Entwicklung ist kaum wahrscheinlich.

Was kann – bei gegebener demographischer Entwicklung – die kapitalgedeckte Eigenvorsorge zur Sicherung der Altersvorsorge leisten? Zunächst gilt, dass im Kapitaldeckungsverfahren die einmal gezahlten Beiträge bis zum Rentenbeginn aufgehoben werden und sich verzinsen. Anders als beim Umlageverfahren ist die so angesparte Rente also im Alter „tatsächlich vorhanden“ – so die übliche Vorstellung. Diese Auffassung muss jedoch relativiert werden. Die Höhe des vorhandenen Kapitals ist weder nominal⁸ noch real garantiert, da Finanzmärkte volatil sind und die Inflation nicht sicher vorhergesagt werden kann. Neben den Finanzmarkt- und Inflationsrisiken belasten eine kollektiv steigende Lebenserwartung und längere Rentenbezugszeiten auch die private Altersvorsorge. Das vorhandene Kapital muss dann über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Die monatlichen Auszahlungen verringern sich entsprechend. Die rückläufige Zahl junger Anleger könnte langfristig – über eine sich verschlechternde Relation von Sparern und Entsparern – zu einer sinkenden Nachfrage nach Kapitalanlagen führen und Kursverluste nach sich ziehen. Steigt durch vermehrte private Vorsorge das Kapitalangebot an den Finanzmärkten, kann daraus ebenfalls eine sinkende Kapitalrendite (als „Preis“ des Kapitals) resultieren. Die niedrigen Verwaltungskosten der GRV werden von Anbietern privater Altersvorsorge nicht erreicht. Der Renditevorsprung privater Anlagen wird dadurch relativiert (vgl. für diese und weitere Argumente zur Abwägung von Kapitaldeckung und Umlageverfahren Ganßmann 2000: Kap. 7; HypoVereinsbank 2001; Krupp 1998; Wagner et al. 1998).⁹ Selbst Anbieter privater Altersvorsorge sehen, dass sich zumindest „die Generation der jetzt 30- bis 50-jährigen darüber im klaren sein [muss], dass sie im Vergleich zur Vorgänger- und Nachfolgeneration mit *niedrigeren Renditen* leben muss, *egal ob die Alterssicherung ihren Schwerpunkt auf das Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren legt*“ (HypoVereinsbank 2001: 7, Hervorhebung durch den Autor). Letztlich muss der Wohlstand zukünftiger Rentnerkohorten zeitgleich von zukünftigen Kohorten von Erwerbstätigen

⁸ Die förderungsfähigen Verträge der „Riester-Rente“ müssen allerdings mindestens die eingezahlten Beträge nominell garantieren. Kapitalsicherungskosten schmälern jedoch wiederum die erzielbare Rendite.

⁹ Die möglichen praktischen Probleme kapitalgedeckter privater und betrieblicher Altersvorsorge lassen sich am Beispiel Großbritanniens eindrucksvoll verfolgen.

produziert werden (so schon Mackenroth 1971 [1952]; für eine prägnante Darstellung Ganßmann 2002).¹⁰ Sollten sich aus einem verschlechterten Verhältnis von Produktivität und demographischer Belastung Wohlstandsverluste ergeben, müssen diese gesellschaftlich verteilt werden, egal welches Verfahren der Alterssicherung praktiziert wird. Welche Verteilungsmuster daraus resultieren und wer von ihnen profitiert, bleibt empirisch offen.

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Es wird hier weder behauptet, dass das Umlageverfahren in der Alterssicherung – insbesondere langfristig – völlig unproblematisch sei, noch, dass eine private kapitalgedeckte Vorsorge grundsätzlich nicht funktionieren könne. Doch die bisherigen Äußerungen und die viel diskutierten Umstellungsprobleme verdeutlichen, dass eine Stärkung privater Eigenvorsorge zu Lasten der umlagefinanzierten GRV weder eine „schlichte Notwendigkeit“ noch eine Patentlösung ist. Die Herstellung eines solchen Sachzwangs aus demographischen Bedingungen bleibt eine Akteurskonstruktion. Diese ist als Deutungsmuster politischer Akteure alles andere als selbstverständlich. Sachverhalte lassen sich unterschiedlich interpretieren, Probleme können alternativen Ursachen zugeschrieben werden. Daher ist die Rentenreform des Jahres 2001 nicht einfach als Reaktion auf objektive Zwänge zu verstehen, sondern muss auf der Ebene politischer Akteure und ihrer Deutungen untersucht werden.

3. Die Akteursebene – wissenssoziologische Grundlagen

Ich begeben mich im nächsten Schritt auf die Akteursebene und werde versuchen, die Durchsetzung des oben beschriebenen Deutungsmusters nachzuzeichnen. Hierzu kann ich auf theoretische Ansätze einer Wissenssoziologie der Politik zurückgreifen, wie sie insbesondere von Nullmeier/Rüb (1993), Bleses/Rose (1998) und Bleses/Seeleib-Kaiser (1999) entwickelt bzw. ausgebaut worden sind. Sozialstaatliche Institutionen wie die GRV stehen auf rechtlichen Grundlagen, die von politischen Mehrheiten geschaffen werden. Diese Grundlagen werden erst dann geändert, wenn eine hinreichende Zahl politischer Akteure dies – aus welchen Gründen auch immer – als notwendig erachtet (Bleses/Rose 1998: 13). Der Wandel politischer Entscheidungen und der auf ihnen beruhenden sozialstaatlichen Institutionen ist nur verstehbar, wenn der (langfristige) Wandel der Deutungen politischer

¹⁰ Die vielfach als Ausweg aus der Mackenroth-These gesehene Internationalisierung der Geldanlagen ist ebenfalls mit einer Vielzahl von Problemen verbunden (vgl. Krupp 1998).

Akteure ebenfalls berücksichtigt wird. Diesen Ansatz werde ich mit Elementen der Theorie sozialer Probleme ergänzen. Anhand ausgewählter rentenpolitischer Bundestagsdebatten der Jahre 1956 bis 2001 untersuche ich, wie von politischen Akteuren aus der voraussichtlichen Veränderung der Altersstruktur zunächst ein Problem für die Finanzierung der GRV konstruiert wurde und sich anschließend die Stärkung kapitalgedeckter Altersvorsorge zu Lasten der Umlagefinanzierung als Lösung des Problems durchsetzte.

Zunächst gilt es, die theoretischen und methodischen Vorüberlegungen kurz zusammenzufassen. Die Wissenssoziologie der Politik folgt der von Berger/Luckmann (1980) begründeten Neukonzeption der Wissenssoziologie, die sich der „gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit“ auf der Grundlage von Wissen zuwendet. Wirklichkeit wird dabei als Qualität von Phänomenen definiert, die ungeachtet unseres Wollens existieren. Wissen bezeichnet „die Gewißheit, daß Phänomene wirklich sind und bestimmbare Eigenschaften haben“ (Berger/Luckmann 1980: 1). Es lässt sich zwischen deskriptivem (das „So-sein“ eines Sachverhalts) und normativem Wissen (Normen und Interessen) unterscheiden. Hinsichtlich des Zeitbezuges kann zwischen Vergangenheits-, Gegenwarts- und Zukunftswissen unterschieden werden. Letzteres wird auf der Basis von Gegenwartswissen und Annahmen über Kausalitäten konstruiert. Es ist gegenwärtig nicht durch Sinnevidenz zu überprüfen, jedoch als kognitives Erwartungsmuster handlungsleitend (Nullmeier/Rüb 1993: 45ff.). Die Begriffe Wissen und Deutung werden im folgenden inhaltsgleich gebraucht.¹¹

Politische Akteure stehen unter Handlungszwängen. Diese ergeben sich nicht aus der Beschaffenheit der Realität schlechthin. Entscheidend ist das Wissen der Akteure über die Beschaffenheit der Realität sowie ihre Deutungen der Präferenzen, Interessen und Ziele – der eigenen wie jener der Wähler. Politische Handlungszwänge sind somit als Ergebnis politischer Deutungen zu verstehen. Das soll nicht heißen, dass diese Deutungen willkürlich wären, schließt aber eine Sichtweise aus, nach der Politik auf „objektive Probleme“ oder Sachzwänge nur mehr reagiert.

Was ein soziales Problem sei, ist nicht nur in Alltagsdiskussionen, sondern auch sozialwissenschaftlich umstritten. Ich folge hier keinem objektivistischen, sondern einem eher konstruktivistischen Ansatz. Ein „objektives“ soziales Problem (etwa ein „latentes Problem“ im Mertonschen Sinne) reicht genauso wenig dafür aus, tatsächlich politisch problematisiert zu werden, wie Sachverhalte beliebig der Problematisierbarkeit anheim fallen. Entscheidend

¹¹ Ich folge in diesem Vorgehen Bleses/Rose (1998: 29).

für die empirische Untersuchung ist viel mehr die Karriere eines sozialen Problems, also der Prozess, in dem aus einem Sachverhalt ein Problem konstituiert wird (Schetsche 1996).

Für Politik stellen soziale Probleme einen Input-Faktor in Form von Ansprüchen dar. Aus systemtheoretischer Sicht müsste man von „Withinputs“ sprechen, da in dieser theoretischen Perspektive das politische System nach einer spezifischen, von außen nicht direkt zugänglichen Rationalität operiert. Ansprüche an das politische System werden demnach intern produziert. Wissensbestände über soziale Probleme, die aus anderen gesellschaftlichen Subsystemen stammen, werden nach organisatorischen und institutionellen Rationalitätskriterien, Wertideen oder Eigeninteressen in eigenes Wissen transformiert. Sie können auch aktiv generiert werden und stellen dann einen Output des politischen Systems dar (Groenemeyer 1999: 112f.). Eine solche systemtheoretische Sicht auf das Verhältnis von sozialen Problemen und Politik ist anschlussfähig an die hier gewählte wissenssoziologische Perspektive, die die Konstruktionsleistung politischer Akteure in den Mittelpunkt stellt.

Um einen Zusammenhang zwischen Deutungsmustern und politischem Handeln herzustellen, muss gezeigt werden, inwiefern bestimmte Situationsdeutungen Chancen oder Störfaktoren für das Handeln politischer Akteure darstellen (Vobruba 1990: 18). Politisches Handeln vollzieht sich in einer Wirklichkeit, die sich die Akteure in ihrem Wissen selbst geschaffen haben. Die Handlungskontingenzen bestehen in der Selektion angebotenen Wissens. Der Handlungserfolg ist davon abhängig, inwieweit es gelingt, die Geltung des eigenen Wissens gegen Deutungsangebote der politischen Konkurrenten (und) bei den Wählern durchzusetzen. Der mehr oder minder dauerhafte Geltungsanspruch eines bestimmten deskriptiven oder normativen Wissens ist das Ergebnis von Geltungszuschreibung, entweder individuell seitens eines politischen Akteurs oder kollektiv von anderen politischen Akteuren oder Politikadressaten. Interessen- und Deutungskonflikte sind dabei eng miteinander verknüpft (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 24ff.).

Ein Konsens der Akteure über deskriptives Wissen schränkt politische Handlungsspielräume erheblich ein, selbst wenn ihre Wertvorstellungen oder Interessen divergieren. Im Bereich der Alterssicherung ist wegen der Langfristigkeit der Folgen politischer Entscheidungen vor allem Zukunftswissen von entscheidender Bedeutung. Ein Konsens über Werte und Interessen (normatives Wissen) ist andererseits bei unterschiedlichen deskriptiven Deutungen möglicherweise nicht ausreichend, um sich auf eine gemeinsame Handlungsweise festzulegen (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 45ff.). Hieraus lässt sich für die weitere Untersuchung ableiten, dass eine einheitlich geteilte Deutung der demographischen Alterung als

Finanzierungsproblem für die GRV die Zahl möglicher Problembearbeitungsstrategien beschränkt.

Von erheblicher Bedeutung für das Herstellen eines Konsenses hinsichtlich der gebotenen politischen Handlung sind Konstruktionen des Notwendigen oder Sachzwänge (Nullmeier/Rüb 1993: 50; Vobruba 1994: 78ff.). Bei einem Sachzwang handelt es sich um „die Konsequenz, die zur Erhaltung und Fortentwicklung des Systems aufgrund der erkannten Gesetzmäßigkeiten notwendig zu erfolgen hat“ (Narr 1970: 219, zitiert nach Vobruba 1994: 79). Anderes Wissen wird dabei strukturell ausgeschlossen, indem die Notwendigkeit nicht an den Akteur, sondern an die Umwelt geknüpft wird (Nullmeier/Rüb 1993: 50). Es handelt sich hierbei um ein – eigentlich deskriptives – Wissen über Funktionszusammenhänge und bietet damit die Möglichkeit, Individualinteressen derart in funktionalistisch interpretierte Zusammenhänge zu stellen, dass ihre Erfüllung zur Voraussetzung der Interessenerfüllung der anderen Gesellschaftsmitglieder gemacht wird (vgl. Vobruba 1991: 90ff.).

Da im politischen Prozess in der Regel mehrere Akteure um das knappe Gut öffentlicher Zustimmung konkurrieren, stehen auch Deutungsangebote über Problemfelder, Handlungsziele und Handlungsmittel miteinander in Konkurrenz (Bleses/Rose 1998: 30ff.). Diese Situation wird mit dem Konzept des Wissensmarktes erfasst, auf dem mehrere Deutungen um legitime Geltung konkurrieren. Die Offenheit dieses Marktes sowohl für Akteure als auch für bestimmte Wissensbestände kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Öffnung oder Schließung eines Wissensmarktes kann sozial bzw. institutionell durch die Erweiterung oder Beschränkung des Marktzugangs erfolgen. Als interpretative Schließung wird dagegen die Durchsetzung einer bestimmten dominanten Deutung bezeichnet, infolge derer andere Wissensbestände die Konkurrenzfähigkeit zeitweise oder dauerhaft verlieren (Nullmeier/Rüb 1993: 28ff.; vgl. auch Bleses/Rose 1998: 38f.).

Ich habe bisher dargelegt, dass eine stärkere Rolle kapitalgedeckter Altersvorsorge nicht „notwendig“ aus den langfristigen demographischen Veränderungen folgt. Sodann bin ich auf die wissenssoziologisch fundierten Argumente eingegangen, die die Bedeutung der Wissenskonstruktion politischer Akteure für die Erklärung politischer Entscheidungen theoretisch herleiten. Ich komme nun dazu, die Veränderungen der rentenpolitischen Deutungen empirisch zu untersuchen.

4. Die Konstruktion eines demographischen Problems der GRV in Konkurrenz mit anderen Problemen

Gegenstand der folgenden Analyse werden öffentliche Gesetzgebungsdebatten im Plenum des Deutschen Bundestages (kurz: Debatten¹²) zu rentenpolitischen Fragen sein.¹³ Solche Debatten sind fraglos nicht der Ort, an dem (renten-)politische Entscheidungen getroffen werden. Vielmehr geht es darum, die andernorts getroffenen Entscheidungen öffentlich zu begründen bzw. zu kritisieren (Bleses/Rose 1998: 40). Die Debatten sind somit die Schnittstelle zwischen den Entscheidungen staatlicher Politik und der – mehr oder minder – entscheidungsbetroffenen Öffentlichkeit, auf deren Zustimmung sich die politische Entscheidungsfähigkeit in einer Demokratie stützt (Bleses/Rose 1998: 12f.).

Die Sprecher im Bundestag äußern sich eigenverantwortlich und sind nicht an Weisungen aus ihren Parteien oder Fraktionen gebunden (Bleses/Rose 1998: 25f.). Dennoch ist davon auszugehen, dass es sich hierbei regelmäßig um parteipolitische Stellungnahmen handelt, so dass die Summe der Beiträge das kollektive Deutungsangebot der jeweiligen Fraktionen widerspiegeln (Bleses/Seeleib-Kaiser 1999: 119).

Eine empirische Analyse, die sich nur auf das Debattengeschehen stützt, lässt die Wechselwirkung zwischen politischem und gesellschaftlichem Wissen notgedrungen unbeleuchtet. Die Nachfrage der in den Parlamentsdebatten öffentlich angebotenen Deutungsmuster lässt sich jedoch indirekt über deren Verbleib im Markt und gegebenenfalls die Übernahme durch die politische Konkurrenz beobachten (Bleses/Rose 1998: 34, 44). Zudem werde ich in der Analyse versuchen, die historischen Rahmenbedingungen im Blick zu behalten.

Auf diese Vorüberlegungen gestützt, werde ich nunmehr den Deutungswandel anhand des Debattenverlaufes nachzeichnen. Dabei werde ich die Aspekte der Problemdefinition, der Problembearbeitung und die Rolle der Kapitaldeckung nacheinander abhandeln. Zunächst

¹² Ich folge auch in diesem Sprachgebrauch Bleses/Rose (1998). Andere parlamentarische Veranstaltungen (z.B. Ausschusssitzungen) sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Nullmeier/Rüb verwenden den Begriff Debatte abweichend in einem wesentlich breiteren Sinne (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 29).

¹³ Im einzelnen handelt es sich dabei um die Debatten zur Rentenreform 1957 (Rentenversicherungsgesetz [RtVG], später im Gesetzgebungsprozess dann Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz [ArVNG] und Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz [AnVNG]), zum 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz (3. RVÄndG) (1966-1969), zum Rentenreformgesetz (RRG) 1972, zum 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz (20. bzw. 21. RAG) (1977/1978), zu den Rentenreformgesetzen 1992 und 1999 (RRG 1992 bzw. RRG 1999) sowie zum Altersvermögensgesetz bzw. Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmG, AVmEG) aus dem Jahre 2001.

möchte ich die Deutungen bezüglich eines möglichen demographischen Problems der GRV herausarbeiten.

4.1. Legitimationsgewinn durch die Rentenreform 1957

Das Hauptziel der Rentenreform 1957 bestand in der Linderung der damals trotz des „Wirtschaftswunders“ vorherrschenden Altersarmut sowie darin, durch sozialstaatliche Sicherung großer Gruppen der Bevölkerung breite Unterstützung für das noch recht junge politische Gebilde Bundesrepublik Deutschland zu erzielen. Außerdem sollte die Bundesrepublik für die Ostdeutschen attraktiv bleiben. Die CDU/CSU wollte mit einer Rentenreform auch ihren politischen Führungsanspruch ausbauen (Roth 1989: 35ff.).

Es herrschte Konsens zwischen den Sprechern aller Fraktionen, dass angesichts der immer noch bestehenden Notlage vieler Rentner kurzfristige materielle Verbesserungen in der Alterssicherung erzielt werden sollten. In den Augen der Parlamentarier war dies nur durch ein Umlageverfahren zu erreichen. Die Möglichkeit der Kapitalstockbildung wurde aufgrund des großen Kreises der Versicherten ohnehin als begrenzt angesehen. Eine vollständige Kapitaldeckung war demnach nicht mehr zu verwirklichen. Diese Überzeugung war unabhängig von Vorstellungen, die auf eine relative Beschränkung der Zahl der Versicherten in der GRV hinausliefen.

Die Risiken des Umlageverfahrens wurden weniger in den demographischen Veränderungen gesehen. Wegen der Koppelung der Renten an die Lohnentwicklung fürchteten einige Sprecher vielmehr Gefahren für die Geldwertstabilität. Die Möglichkeit einer demographisch bedingten Kostenbelastung der Rentenversicherung wurde dennoch wahrgenommen. Dies zeigen beispielsweise die Äußerungen der Abgeordneten Kalinke (DP), Berg (FVP) und Finselberger (GB/BHE), die von einem weiteren Anwachsen der Rentnerzahlen ausgehen (BT Pl.-Prot. 2/154: 8377, 8378, 8381; 2/186: 10421; 2/187: 10542). Allerdings leitet nur die Abgeordnete Kalinke (DP) daraus ein Finanzierungsproblem für die Rentenversicherung ab (BT Pl.-Prot. 2/186: 10421).

Die Einigkeit über das Handlungsziel und die begrenzten Handlungsoptionen beschränkten den möglichen Handlungsraum derart, dass die wesentlichen Auseinandersetzungen nur noch auf Gestaltungsfragen hinausliefen – etwa hinsichtlich des Anpassungsverfahrens. Probleme, die sich aus einer demographischen Alterung ergeben konnten, wurden unter diesen

Umständen in den Hintergrund gedrängt. Das Umlageverfahren galt als einzig mögliches Verfahren einer für den Großteil der Bevölkerung obligatorischen Alterssicherung.

Problematische Folgen der langfristigen demographischen Entwicklung auf die GRV wurden also bereits 1957 vereinzelt wahrgenommen. Sie waren allerdings nicht handlungsleitend, da die Handlungsziele von allen Beteiligten geteilt und Handlungsalternativen kaum gesehen wurden. Das Resultat war die Schaffung einer politisch äußerst populären sozialpolitischen Institution, wodurch zukünftige Eingriffe erheblich erschwert wurden.

4.2. „Rentnerberg“ oder „Hochplateau“?

In der ersten Beratung des dritten Rentenversicherungsänderungsgesetzes (3. RVÄndG) am 7. Oktober 1966 wurde der Kostenbelastung der Rentenversicherung aufgrund steigender Rentnerzahlen erhebliche Bedeutung beigemessen. So stellte Bundesarbeitsminister Katzer in dieser Beratung fest, dass sich die Relation von Versicherten zu Rentnern in den Folgejahren verschlechtern werde. Selbst bei wieder ansteigender Geburtenrate in den nächsten 10 bis 15 Jahren müsse mit zusätzlichen finanziellen Belastungen in der Rentenversicherung gerechnet werden (BT Pl.-Prot. 5/62: 3016).

Umstritten war zunächst, ob es sich dabei um eine vorübergehende oder eine dauerhafte Belastung handelt. Das ursprünglich für dieses demographisch induzierte Phänomen geprägte Deutungsmuster „Rentnerberg“ implizierte, dass einem Anstieg der Rentenfälle irgendwann ein Rückgang auf das ursprüngliche Niveau folgen werde. Der Abgeordnete Springorum [CDU/CSU] jedoch äußerte bereits in der ersten Beratung des 3. RVÄndG, dass sich das günstige Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern aus der vorangegangenen Dekade „in absehbarer Zeit“ nicht wieder einstellen werde (BT Pl.-Prot. 5/62: 3030).

Diese Ansicht setzte sich in dem auf Grund des zwischenzeitlichen Regierungswechsels außergewöhnlich langen Zeitraum zwischen erster und zweiter Lesung durch. Sie wurde von dem Abgeordneten Schellenberg (SPD) in der Debatte vom 2. Juli 1969 mit dem Bild eines „Hochplateaus“ umschrieben (BT Pl.-Prot. 5/264: 13674). Demnach hatte man sich auf eine längere demographische Belastungsphase in der GRV einzustellen.

4.3. Rentenreform 1972 und „Rentendebakel“¹⁴

Der wirtschaftliche Aufschwung mit hohen Lohnabschlüssen, niedriger Arbeitslosigkeit und ein Beitragssatz, der bereits während der Rezession Ende der 1960er Jahre angehoben wurde, führten Anfang der 1970er Jahre zu vollen Kassen der Rentenversicherung. Insofern standen die bisherigen sozialpolitischen Erfolge des Rentenversicherungssystems im Mittelpunkt der Debatte des Rentenreformgesetzes (RRG) im Jahre 1972. Zudem bestand die Absicht, die GRV weiter auszubauen und für weitere Personengruppen zu öffnen. Die finanziellen Belastungen der Rentenversicherung aufgrund demographischer Prozesse spielten in der Debatte um das RRG keine Rolle. Nur ein einziger Redner, der Abgeordnete Kreile (CDU/CSU) mahnte an, zumindest die Möglichkeit solcher Belastungen im Falle steigender Lebenserwartung in der Finanzplanung zu berücksichtigen (in der ersten Beratung des RRG am 16. Dezember 1971, BT Pl.-Prot. 6/160: 9291). Die Nicht-Thematisierung der demographischen Entwicklung lässt nur den Schluss zu, dass hierin kein Problem gesehen wurde.

Nach einem heftigen Wettbewerb zwischen CDU/CSU und SPD um die meisten rentenpolitischen Wohltaten kurz vor den Bundestagswahlen 1972 wurde ein kostenintensives Reformpaket verabschiedet, das die zukünftige Finanzsituation der GRV selbst nach den vorherrschenden optimistischen Annahmen bis zum Letzten ausreizte. Als nicht zuletzt dadurch die Rentenfinanzen Mitte der 70er Jahre im Zuge der Wirtschaftskrise wieder in schweres Fahrwasser gerieten, rückten auch die demographischen Rahmenbedingungen für die Kostenbelastung der Rentenversicherung erneut in den Vordergrund. Eigentümlicherweise stand dabei aber nicht die gegenwärtige, sondern die zukünftige Wirkung der Demographie im Mittelpunkt, auf die es vorausschauend zu reagieren gelte. Von zwei Abgeordneten wurde der Zeitpunkt des Eintretens demographisch bedingter Probleme in der GRV genauer terminiert. Demnach sei das Problem erst in den 1990er Jahren (Abgeordneter Cronenberg [FDP] in der ersten Beratung des 21. RAG am 16. März 1978, BT Pl. Prot. 8/81: 6417) oder sogar erst nach dem Jahr 2000 (Abgeordneter Glombig [SPD] in der zweiten Beratung des 21. RAG am 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7463f.) zu erwarten. Neu an der Problemdefinition ist auch die konkrete Quantifizierung eines auf Grund der demographischen Entwicklung erforderlichen Beitragssatzes zur GRV. So wird vom Abgeordneten Franke (CDU/CSU) in

¹⁴ Der Ausdruck stammt von Nullmeier/Rüb (1993) und dient der Kennzeichnung der rentenpolitischen Situation des Jahres 1976.

der ersten Beratung des 21. RAG am 16. März 1978 (BT Pl.-Prot. 8/81: 6393) ein Prognose-Gutachten zitiert, demzufolge im Jahre 2030 mit einem Beitragssatz zur GRV in Höhe von 26,6 bis 41,5 Prozent zu rechnen sei.

Es wurde jedoch auch geäußert, dass die Belastungen der Rentenversicherung nicht einfach mit dem Anteil bestimmter Altersgruppen, sondern mit dem Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung zusammenhängen.

„Langfristig hängt die Rentenfinanzierung auch vom Altersaufbau der Bevölkerung ab. [...] Meine Damen und Herren von der Opposition, das ist gleichwohl kein Grund zur Panik. Die CDU/CSU unterschlägt bei ihrer Argumentation, daß mit der Zunahme des Anteils der älteren Generation und der gleichzeitigen Abnahme des Anteils der Kinder und Jugendlichen die Ausgaben z.B. für das Bildungswesen und das Kindergeld zurückgehen. Für die Finanzierbarkeit der Sozialleistungen kommt es aber auf den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung an; [...] dieser Anteil wird nach den heutigen Berechnungen langfristig trotz Geburtenrückgangs vermutlich nicht sinken. [...] Der Anteil kann gleichbleiben oder sogar steigen [...] wenn der Trend anhält, [...] daß Frauen immer häufiger am Erwerbsleben teilnehmen. Und ich glaube, dieser Trend hält an. Es besteht deshalb kein Anlaß zu der Erwartung, daß, wie immer von der CDU/CSU behauptet wird, die Versorgung der alten Menschen nicht mehr gewährleistet sein könnte.“ (Abgeordneter Glombig [SPD] in der zweiten und dritten Beratung des 21. RAG am 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7463f.)

Allerdings repräsentierte Glombig damit eine Minderheit der Abgeordneten.

Die Bedeutung, die der demographischen Entwicklung als Problem für die GRV beigemessen wurde, variierte also erheblich. Einigkeit herrschte jedoch hinsichtlich der Annahme, dass das demographische Problem der GRV seine Wirkung erst in der Zukunft entfalten werde. Der Focus auf die zukünftige demographische Belastung erstaunt angesichts der Tatsache, dass für die nächsten Jahre zunächst mit einer demographischen Entlastung der GRV zu rechnen war.

Fasst man die Debatten der 1970er Jahre zusammen, zeigt sich, dass die Konjunktur des Arguments, die GRV stehe vor demographischen Problemen, dem jeweiligen Stand der Rentenfinanzen folgte. Tauchten in den Rentenkassen kurzfristige Probleme auf, wurde auch auf die langfristige Wirkung der demographischen Entwicklung verwiesen, deren negative Folgen durch politische Entscheidungen nicht noch verstärkt werden dürften. Die Vermischung der Zeithorizonte bleibt auch für die künftigen Debatten typisch.

4.4. Persistenz des demographischen Problems und Arbeitslosigkeit

Auch nach dem Rückgang der demographischen Belastung der Rentenversicherung Anfang der 80er Jahre wurde es um die zukünftige demographische Herausforderung der Rentenversicherung nicht stiller. Trotz nachlassendem Problemdruck konnte sich diese Problem-Deutung halten. In der politischen Auseinandersetzung stand weiterhin nicht die gegenwärtige demographische Entlastung, sondern die zukünftige Belastung im Vordergrund

(vgl. auch Nullmeier/Rüb 1993: 362). So wurde im Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) eine vorauseilende Lösung für ein Problem gesehen, welches es noch gar nicht gab.

„[W]ir reformieren rechtzeitig. In dieser Legislaturperiode besteht keine Rentengefahr. Die gibt es erst in den 90er Jahren. [...] Wir machen Sozialpolitik nicht von der Hand in den Mund, sondern Sozialpolitik, die vorausschauend verantwortungsvoll tätig ist.“ (Bundesarbeitsminister Blüm [CDU/CSU] in der zweiten Lesung des RRG 1992 am 9. November 1989, BT Pl.-Prot. 11/174: 13134)

Von der Grünen-Abgeordneten Beck-Oberdorf wird in der gleichen Sitzung die ständige Rede von einer „geradezu dramatischen Änderung der Altersstruktur unserer Gesellschaft“ jedoch als „Propaganda“ zurückgewiesen, die nur der Durchsetzung von Spar- und Kürzungsmaßnahmen diene (BT Pl.-Prot. 11/174: 13127). In der Tat hatte es sich die christlich-liberale Regierung Anfang der 80er Jahre zur Aufgabe gemacht, die Sozialhaushalte mit kurzfristig wirkenden Maßnahmen zu konsolidieren. So wurde der Beitragssatz, den die Bundesanstalt für Arbeit für Leistungsbezieher an die GRV überwies, um die Hälfte gesenkt. Der einsetzende wirtschaftliche Aufschwung mit einer steigenden Zahl von Beschäftigten ging mit einem steigenden Arbeitsangebot einher. Darum blieb die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf hohem Niveau. Dieser Entwicklung sollte mit einer Frühverrentungspolitik, z.B. dem 1984 eingeführten Vorruhestandsgesetz begegnet werden. Aus der hohen Arbeitslosigkeit resultierten folglich sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Belastungen der GRV, trotz relativ günstiger demographischer Rahmenbedingungen (vgl. auch Jochem 1999: 9ff.).

„Massenarbeitslosigkeit“ als Ursache der Probleme der Rentenversicherung stellte auch innerhalb des Parlaments eine alternative Deutung dar. Sie findet sich in Äußerungen von Grünen-Abgeordneten und einzelner SPD-Sprecher wieder. Gegen die von der Regierungskoalition und einem Großteil der SPD getragene Deutung, eine vorausschauende Anpassung der GRV an die steigende demographische Belastung sei notwendig, konnte sie sich aber nicht durchsetzen.

Es lässt sich also feststellen, dass die Deutung der demographischen Entwicklung immer stärker handlungsleitend wird. Die Anpassung an das zukünftige demographische Problem soll aktiv und vorfristig erfolgen. Seitens der Grünen und einiger Abgeordneter der SPD wird diese Deutung jedoch noch nicht (in vollem Umfang) mitgetragen.

4.5. Deutsche Einheit, Standortdebatte und demographische Belastung

Die Ausweitung der GRV auf Ostdeutschland ging wegen der angespannten Arbeitsmarktlage, niedriger Löhne und des erneut zur Begrenzung des Arbeitsangebotes eingesetzten Instruments des vorzeitigen Ruhestandes mit erheblichen Defiziten in der ostdeutschen Rentenversicherung einher. Gleiches galt auch für die anderen Sozialversicherungen. Zum Ausgleich der Defizite wurden die Beiträge angehoben (Meinhard 1997). Zeitgleich setzte sich jedoch mehr und mehr die Ansicht durch, dass diese als hohe Lohnnebenkosten Deutschland in einer globalisierten Wirtschaft für Investoren zunehmend unattraktiv machen. Aufgrund ausbleibender Investitionen könne die hohe Arbeitslosigkeit nicht abgebaut werden, was letztlich wieder in einem Kostenproblem für die Sozialversicherungen resultieren würde. Im Januar 1996 verpflichtete sich die Bundesregierung gegenüber den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, den Gesamtbeitrag zu den Sozialversicherungen bis zum Jahr 2000 wieder unter 40 Prozent zu führen. Die Verknüpfung beider Deutungen – die Lohnnebenkosten *müssen* zum Abbau der Arbeitslosigkeit gesenkt werden, zunehmende demographische Belastungen führen jedoch *zwangsläufig* zu steigenden Lohnnebenkosten – lag auf der Hand: Die Deutung des demographischen Problems in der Debatte des Rentenreformgesetzes 1999 (RRG 1999) erfolgt nunmehr vor dem Sachzwang zur Senkung von Lohnnebenkosten. Dieser Zusammenhang wird insbesondere von den Sprechern der Regierungsfractionen immer wieder hervorgehoben, zum Teil auch von Rednern anderer Parteien. Dabei wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass die steigende Arbeitslosigkeit Einnahmeausfälle auch für die Rentenversicherung mit sich bringt. Die folgenden Beiträge illustrieren dies.

„Höhere Beiträge führen zu mehr Arbeitslosen, mehr Arbeitslose führen zu weniger Beitragszahlungen, weniger Beitragszahlungen führen zu höheren Beitragssätzen, und höhere Beitragssätze führen zu mehr Arbeitslosen. Das können sie bis zum Zusammenbruch fortsetzen.“ (Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, in der zweiten Beratung des RRG 1999, BT Pl.-Prot. 13/198: 17872)

„Diese Beitragssätze wären Gift für den Arbeitsmarkt, und was Gift für den Arbeitsmarkt ist, ist auch Gift für die Rentenversicherung.“ (Abgeordneter Vogt [Düren] [CDU/CSU] in der zweiten Beratung des RRG 1999 am 10. Oktober 1997, BT Pl.-Prot. 13/198: 17848)

Die Regierungsfractionen artikulierten eine deutlich geringere Akzeptanzbereitschaft für hohe zukünftige Rentenbeitragssätze als noch wenige Jahre zuvor. Die vormals angestrebten

Beitragssätze galten nun schlicht als zu hoch (vgl. z.B. die Ausführungen der Abgeordneten Babel [FDP], BT Pl.-Prot. 13/185: 16780f.).

Mehrere Sprecher der SPD verorteten die Auswirkungen demographischer Veränderungen auf die Rentenversicherung jedoch in fernerer Zukunft. Die gegenwärtigen Finanzprobleme seien vielmehr auf die Folgen der deutschen Einheit zurückzuführen (vgl. z.B. die Ausführungen der SPD-Abgeordneten Schreiner, Mascher und Dreßler, BT Pl.-Prot. 13/185: 16790, 16804; 13/198: 17878). Von den Abgeordneten der SPD wird auch betont, dass eine hinreichende Bearbeitung des demographischen Problems bereits mit dem RRG 1992 erfolgt wäre. Die Abgeordneten Fischer (Berlin) (Bündnis 90/Die Grünen) und Schreiner (SPD) bestreiten auch die Deutung des Zusammenhangs von Lohnnebenkosten und Arbeitslosigkeit (BT Pl.-Prot. 13/185: 16777, 16805).

Die Deutung, demographische Veränderungen würden langfristig zu einem Problem der GRV werden, hatte sich zu diesem Zeitpunkt unter den Parlamentariern grundsätzlich durchgesetzt. Welche Bedeutung dem Problem beigemessen wurde, war jedoch abhängig davon, ob die Höhe des damaligen Beitragssatzes schon als demographisch beeinflusst angesehen wurde und inwieweit er in einen Zusammenhang mit Lohnnebenkosten und Arbeitslosigkeit gestellt wurde. Das neue Element in den Debatten ist der beständige Querverweis auf die wechselseitigen Beeinflussungen von Arbeitslosigkeit und Rentenbeiträgen.

In den nächsten Jahren wurde die Deutung, die GRV stehe vor einem demographischen (Finanzierungs-) Problem, zu einer Selbstverständlichkeit. In der Debatte um das AVmG reichte die kurze Erwähnung demographischer Veränderungen, um den Reformbedarf der GRV zu begründen. Die Kausalität des Zusammenhangs zwischen demographischer Entwicklung und Problemen der Rentenversicherung wurde vielfach nicht mehr explizit hergestellt, sondern einfach vorausgesetzt. Bis dahin hatten sich auch die Vorstellungen über den maximal tragbaren Beitragssatz fraktionsübergreifend weiter verschärft.

Die Debatten der neunziger Jahre lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das demographische Problem ist – zumindest in seiner langfristigen Wirkung – unumstritten geworden. Immer deutlicher wird auf den Zusammenhang von Rentenbeitrag und Arbeitslosigkeit verwiesen. Der in diesem Zusammenhang konstruierte Teufelskreis für die GRV resultiert darin, dass die als gerade noch tragfähig angesehenen Beitragssätze immer niedriger ausfallen. Die politische Herausforderung wird darin gesehen, den Beitragssatz gerade angesichts der zunehmenden demographischen Belastung niedrig zu halten.

5. Die Bearbeitung des demographischen Problems bis zum RRG 1999

Nachdem ich bisher den Prozess der Problemkonstruktion nachgezeichnet habe, wende ich mich nun den Lösungsvorschlägen zu.

5.1. Abbau von Rücklagen und Beitragserhöhung

Als 1967, am Ende des ersten Deckungsabschnittes der GRV, zum ersten Mal ein demographisch bedingtes Kostenproblem konstatiert wurde, sollte dieses mittels zweier Maßnahmen gelöst werden. Zum einen wurde ein Abgehen vom 1957 verankerten Abschnittsdeckungsverfahren zugunsten eines reinen Umlageverfahrens beschlossen, zum anderen eine Beitragserhöhung. Davon versprach man sich zwei Vorteile. Mit dem auf drei Monatsausgaben verminderten Rücklagensoll wurde ein teilweises Abschmelzen des vorhandenen Kapitalstocks möglich. Gleichzeitig entfielen weitere Aufwendungen für die sonst nötige Aufstockung der Deckungsreserve. Zudem konnte der Rentenbeitrag für kürzere Abschnitte festgelegt werden und eine Anpassung des Beitragssatzes an die steigenden Ausgaben langsamer erfolgen. Dies wurde insbesondere deshalb als Vorteil betrachtet, weil mit einer zu raschen Beitragssatzsteigerung negative konjunkturelle Konsequenzen verbunden sein könnten und diese dem derzeitigen Lebensstandard der Arbeitnehmer nicht angemessen wären (Abgeordneter Stingl [CDU/CSU] in der ersten Beratung des 3. RVÄndG am 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3019f.).

Eine verminderte Rentenanpassung zugunsten der Beitragsstabilität wurde abgelehnt, da dies zu einer unvermeidbaren Benachteiligung der Rentner führen würde:

„Es bleibt bei der vollen jährlichen Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung. Von diesem Grundsatz, der das Kernstück der Rentenreform ist, darf nicht abgegangen werden [...]. Ein Sinken des Rentenniveaus würde die Renten sehr bald unter die Richtsätze der Sozialhilfe fallen lassen.“ (Bundesarbeitsminister Katzer in der ersten Beratung des RVÄndG am 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3017)

Bei den Debatten des 3. RVÄndG wurde also trotz steigender demographischer Belastung dem Leistungsziel Vorrang vor der Beitragsstabilität eingeräumt. Dennoch sollte der Beitragsanstieg mit Hinblick auf die niedrigen Einkommen möglichst langsam ausfallen.

5.2. Leistungskürzungen

Ende der 70er Jahre jedoch, in den Debatten des 20. und 21. RAG, sah man bei den Beitragssätzen die Grenze der Belastbarkeit erreicht.

„Und für die Arbeitnehmer – lassen Sie mich das einmal deutlich sagen, ist eine Beitragserhöhung nicht mehr zumutbar. Steuern und Sozialabgaben haben ein solches Maß der Belastung für die Arbeitnehmer gebracht, daß zusätzliche Belastungen nicht mehr verantwortet werden können.“ (Abgeordneter Franke [CDU/CSU] in der zweiten Beratung des 21. RAG am 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7458)

Dass der ab 1973 gültige Beitragssatz zur Rentenversicherung von 18 Prozent eine Obergrenze darstelle, die nicht überschritten werden dürfe, war bereits in der Debatte um das RRG deutlich zum Ausdruck gebracht worden. Obwohl also die Finanzprobleme bei konstantem Beitragssatz nur auf der Ausgabenseite gelöst werden konnten, sprachen sich alle Redner (mit Ausnahme des Abgeordneten Cronenberg [FDP], BT Pl.-Prot. 8/18: 1071, 8/26: 1883) für die Beibehaltung des Bruttolohnprinzips bei der Rentenanpassung aus. Das Festhalten am Prinzip schloss eine Abweichung im Detail keineswegs aus, sei es durch eine von den CDU/CSU-Sprechern befürwortete zusätzliche Belastung der Renten mit einem Eigenbeitrag zur Krankenversicherung oder durch eine von den Regierungsfractionen angestrebte Teilaktualisierung der Bemessungsgrundlage und eine zeitlich begrenzte Rentenanpassung unterhalb der Bruttolohnentwicklung.

Es herrschte der uneingestandene Konsens, dass den Finanzproblemen ausgabenseitig zu Lasten des Rentenniveaus zu begegnen sei, weil nicht zuletzt wegen der zunehmenden demographischen Belastung zukünftig weitere Ausgabensteigerungen zu befürchten seien. Bezugspunkt der Belastungsbegrenzung waren weiterhin die Erwerbseinkommen der Arbeitnehmer, nicht die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber.

5.3. „Drei-Schultern-Modell“ und „demographischer Faktor“

Bis zur Debatte um das RRG 1992 hatte sich die Auffassung durchgesetzt, dass das antizipierte demographische Problem nicht einseitig zu Lasten von Rentnern oder Beitragszahlern zu lösen sei.¹⁵ Ein zukünftiger Anstieg des Beitragssatzes erschien als unabwendbar, jedoch nahmen die Bemühungen zu, diesen mit weiteren ausgabenseitigen

¹⁵ Bereits das 21. RAG sah eine moderate Beitragssatzerhöhung als Option vor, von der schließlich auch Gebrauch gemacht wurde.

Einsparungen zu begrenzen. Für diesen Lösungsweg wurde vom damaligen Bundesarbeitsminister Norbert Blüm mehrfach das Bild der Lastenverteilung auf drei Schulternpaare bemüht. Nicht nur die Beitragszahler sollten zukünftig durch weiterhin, aber langsamer steigende Beitragssätze belastet werden, sondern auch die Rentner, indem ihre Renten zukünftig langsamer steigen würden. Neben dieser Absenkung des Leistungsniveaus wurde auch ein höherer Bundeszuschuss zur GRV eingeführt, der Staat stelle somit „die dritte Schulter“ dar.

Die mit der Rentenreform 1992 avisierte Lösung, die Renten zukünftig nur noch an die Entwicklung der – vergleichsweise langsam steigenden – Nettolöhne anzupassen und Beitragssatz, Rentenniveau und Bundeszuschuss in einem sich selbst steuernden Regelkreislauf aufeinander zu beziehen, wurde von den Sprechern der CDU/CSU, FDP und SPD als langfristiger und flexibler Weg zur Abfederung der zukünftigen demographischen Belastung angesehen. Da jedoch hohe Beiträge zur GRV immer mehr als selbst zerstörerisch angesehen wurden, standen weitere beitragsenkende Maßnahmen im Mittelpunkt aller weiteren Debatten zur Reform der GRV. Zu diesem Zweck sollte nach dem Willen von CDU/CSU und FDP durch das RRG 1999 das Standardeckrentenniveau mittels eines „demographischen Faktors“ langfristig von ca. 70 auf 67 Prozent des Durchschnitts-Nettoeinkommens abgesenkt werden. Auch hierfür stellte das Drei-Schultern-Modell die argumentative Grundlage dar.

Von den Sprechern der Opposition wurde das im RRG 1992 festgeschriebene und von der SPD mit ausgehandelte Rentenniveau erbittert verteidigt. Andernfalls würde das Ziel einer lebensstandardsichernden Rente aufgegeben und die Leistungen im Alter in vielen Fällen auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt. Statt dessen sollte die Beitragspflicht ausgeweitet und die einigungsbedingten Lasten aus Steuermitteln finanziert werden. Auch sei es möglich, durch den Aufbau eines Teilkapitalstocks innerhalb der GRV den Beitragsverlauf zu glätten und Spitzenbelastungen herabzusetzen.

Implizit sahen auch die rot-grünen Vorschläge zur Rentenreform (AVmEG, AVmG) die Fortführung des „Drei-Schultern-Modells“ vor, ohne diese rhetorische Figur explizit zu verwenden. Nachdem der demographische Faktor wieder gestrichen wurde, sollte das Leistungsniveau der GRV nun mittels einer veränderten Rentenformel abgesenkt werden. Das daraus resultierende Rentenniveau fiel noch niedriger aus als nach dem RRG 1999, was durch eine geänderte Berechnungsweise kaschiert wurde. Hiergegen wandten sich neben den

Sprechern der PDS vor allem die Redner von CDU/CSU die nun ihrerseits die lebensstandardsichernde Funktion der GRV gefährdet sahen.

Ziel des AVmEG und AVmG sollte nach dem Willen der Koalitionsparteien eine langfristige Festschreibung der Beitragsobergrenzen sein. Sprecher der FDP lobten diese Absicht, stellten jedoch das avisierte Beitragsniveau als immer noch zu hoch dar.

Mit dem „Drei-Schultern-Modell“ sollten langsamer steigende Beiträge und sinkendes Rentenniveau verbunden werden. Wie bereits bei der Problemdeutung gezeigt, stellte auch hier die Höhe des Beitragssatzes immer mehr die Bezugsgröße dar. Die Festlegung der GRV auf das Ziel der Lebensstandardsicherung stellte dabei jedoch ein Problem dar, da niedrigere Beitragssätze mit einem niedrigeren Rentenniveau einhergehen mussten. Hier bot erst die Integration der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge in das Sicherungsziel eine Lösung an. Die Rolle der kapitalgedeckten Altersvorsorge soll daher im nächsten Abschnitt untersucht werden.

6. Die Rolle kapitalgedeckter Altersvorsorge

6.1. Von 1957 bis zum RRG 1999

Betrachtet man die Deutungen der Abgeordneten zu den Möglichkeiten, das demographische Problem der GRV durch eine Stärkung der Kapitaldeckung zu lösen, muss man hinsichtlich des Aufbaus eines Kapitalstocks innerhalb der staatlichen GRV und einer (zusätzlichen) kapitalgedeckten privaten Vorsorge unterscheiden.

1957 herrschte unter den Abgeordneten angesichts des großen Kreises der Versicherten die breite Überzeugung, dass das bisher vorgeschriebene Kapitaldeckungsverfahren der GRV nicht mehr durchführbar sei. Dafür sei die Möglichkeit rentabler Anlagen zu begrenzt. Hinzu kamen, wie dies zumindest von einigen Sprechern zum Ausdruck gebracht wurde, die Risiken der inflationären Kapitalentwertung und des politischen Missbrauchs der angelegten Gelder. Die Mackenroth-These, wonach „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“ (Mackenroth 1971 [1952]: 267), bildete die Stütze dieser Argumentation. Vorteile eines gewissen Kapitalstocks wurden jedoch von einigen Abgeordneten in möglichen Zinsgewinnen gesehen. Darüber hinaus wurde auf die Bedeutung eines Kapitalstocks zum Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen sowie zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus verwiesen. Exemplarisch für die sich durch alle

Debatten ziehende Argumentation, mit der die Finanzierung der GRV im Kapitaldeckungsverfahren abgelehnt wird, ist folgende Äußerung:

„Wenn wir in einer gesetzlichen Rentenversicherung [...] das Kapitaldeckungsverfahren durchführten, würde das bedeuten, daß wir eine Rücklage von 500 Milliarden DM haben müßten, 500 Milliarden DM sind, wie Sie wissen, mehr als unser Sozialprodukt in einem Jahr. Im übrigen aber würden diese 500 Milliarden DM zwar monetär die Ansprüche sichern, die die Rentner haben, sie würden sie aber nicht sichern im Sinne des Anteils am Sozialprodukts, den wir den Rentnern versprochen haben.“ (Abgeordneter Stingl [CDU/CSU] in der ersten Beratung des RVÄndG am 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3016)

Damit war das Kapitaldeckungsverfahren *innerhalb* der GRV praktisch vom Tisch, sieht man von SPD-Vorschlägen während der Debatte des RRG 1999 ab, einen Teilkapitalstock innerhalb der GRV zu bilden, um demographische Spitzenbelastungen abzufangen.

Die private (und damit kapitalgedeckte) Vorsorge *neben* der GRV wurde in den Debatten zur Rentenreform 1957 im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Versicherungspflicht, insbesondere für Angestellte, diskutiert. Hier wurde auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, Individuum und Gemeinschaft abgestellt. Die Bevorzugung der individuellen Selbstverantwortung vor einer kollektiven Zwangsversicherung wurde dabei insbesondere von den Sprechern der DP, FDP und FVP¹⁶ deutlich gemacht. Dieses Motiv durchzog – in wechselnder Deutlichkeit – die Äußerungen von FDP-Sprechern¹⁷ auch über den verbleibenden Untersuchungszeitraum. Vom FDP-Sprecher Hölscher wurden in der zweiten Beratung des 20. RAG erstmals auch die Folgen der demographischen Entwicklung konkret auf das Umlageverfahren bezogen (BT Pl.-Prot. 8/26: 1891). Von einem weiteren Sprecher der gleichen Fraktion wurde darauf verwiesen, dass unter anderem eine stärkere Gewichtung zusätzlicher Vermögensbildung „die Struktur unserer Alterssicherung besser gestalten könnte“ (BT Pl.-Prot. 8/18: 1027).

Die Abgeordneten Günther und Biedenkopf (beide CDU/CSU) verwiesen in der Debatte des RRG 1992 darauf, dass der Generationenvertrag bei sinkender Geburtenrate nur dann aufrecht erhalten werden könne, wenn die individuell für das unterbliebene Aufziehen von Kindern eingesparten Aufwendungen zur Vermögensbildung verwendet würden, also sinkende Investitionen in Humankapital durch Kapitalinvestitionen kompensiert würden (BT Pl.-Prot. 11/132: 9747; BT Pl.-Prot. 11/174: 13185).

¹⁶ Es handelte sich dabei um die ursprünglich von der FDP gestellten Minister, die sich im Februar 1956 als FVP von der FDP abspalteten (vgl. Jesse 1997: 79).

¹⁷ DP und FVP konnten nicht noch einmal in den Bundestag einziehen. Ihre Mitglieder wechselten teilweise zur CDU/CSU.

Von den Abgeordneten insbesondere der FDP und teilweise auch von der CDU/CSU wurde in den Debatten zum RRG 1992 und RRG 1999 angemerkt, dass wegen der Verlangsamung des Rentenwachstums – also der Absenkung des Leistungsniveaus – für die Sicherung des Lebensstandards im Alter nunmehr eine zusätzliche freiwillige private Vorsorge erforderlich sei. Die GRV allein könne den Lebensstandard nicht mehr absichern; sie sei zwar wichtig, aber nicht ausreichend. Daraus wurde vielfach der Schluss gezogen, die betriebliche und private Altersvorsorge müsse künftig so ausgestaltet sein, dass freiwillige private Vorsorge für die Versicherten attraktiver würde. Dass es zunächst kaum zu Schritten in diese Richtung oder gar zu einer Institutionalisierung kapitalgedeckter Elemente in der Altersvorsorge kam, ist wohl in erheblichem Maße auf das Wirken des damaligen Sozialministers Norbert Blüm im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zurückzuführen, der „geradezu die Verkörperung des tradierten Rentensystems“ darstellt (Nullmeier 1997: 261). Auf der Deutungsebene gibt es aber bereits Vorzeichen für solche langfristigen Veränderungen auf der Policy-Ebene, die jedoch nicht in den Blick geraten, wenn man analytisch auf der Maßnahmen-Ebene bleibt (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999: 116). Nur insofern kann man das RRG 1999 mit der Rede vom „Reformstau“ in Verbindung bringen (Richter 2001: 1).

6.2. Die Schließung des Wissensmarktes: Kapitaldeckung als Problemlösung

Die bisherige Analyse lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Deutung demographischer Veränderung als Problem für die GRV steht nur in einem losen Zusammenhang mit der jeweiligen demographischen Belastung. So stand der häufig betonten Langfristperspektive, rechtzeitig auf demographische Belastungen zu reagieren, meist ein aktuelles und nur sehr bedingt demographisch induziertes Finanzproblem gegenüber. Noch bei der Debatte des RRG 1999 spielte eine Änderung bzw. Ergänzung des Finanzierungsverfahrens unter den möglichen Lösungswegen eine untergeordnete Rolle. Diese wurden meist nur im Zusammenhang mit ordnungspolitischen Vorstellungen angesprochen.

Seit Ende der 1970er Jahre wurden die Finanzprobleme der GRV verstärkt ausgabenseitig zu lösen gesucht, ohne dass damit ein weiterer Beitragssatzanstieg verhindert werden konnte. Während die demographische Entwicklung ein weiterhin steigendes Beitragsniveau erwarten ließen, griff die Überzeugung Raum, steigende Rentenbeiträge würden wegen ihres Charakters als Lohnnebenkosten die Funktionsgrundlagen der GRV zerstören. Um die

Arbeitslosigkeit abzubauen und die Renten zu sichern, sollten die Beiträge immer weiter gemindert werden, was Kürzungen des Leistungsniveaus nach sich zog.

Durch diese Leistungsbeschränkungen drohte die GRV als alleinige Alterssicherungsinstanz der Norm der Lebensstandardsicherung vielfach nicht mehr gerecht werden. Diese „Deckungslücke“ durch (freiwillige) private Vorsorge zu schließen, wurde bereits von einigen Sprechern während der Debatten zum RRG 1992 und RRG 1999 als dringend notwendig erachtet.

Mit der Einführung einer staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge sollte das Niveau der gesamten Alterssicherung auf lebensstandardsicherndem Niveau gehalten werden. Insofern zeigt sich ein neuer Bezugspunkt des Ziels der Lebensstandardsicherung, welches jetzt durch die Kombination von GRV und „Riester-Rente“ definiert ist. Gleichzeitig konnte der prospektive Beitragssatz zur GRV deutlich verringert werden. Hinsichtlich der Kernpunkte der letzten Rentenreform herrschte Einigkeit zwischen allen Parteien im Bundestag (mit Ausnahme der PDS). Differenzen zeigten sich nur beim Umfang der Regulierung der privaten Zusatzvorsorge. Die Senkung des Rentenniveaus der umlagefinanzierten GRV bei gleichzeitiger staatlicher Förderung der privaten Altersvorsorge erscheint angesichts der demographischen Entwicklung und der hohen Lohnnebenkosten als einzige politische Handlungsalternative. Hier kann man von einer interpretativen Schließung des Wissensmarktes Deutscher Bundestag ausgehen. Angesichts des derart selbst beschränkten politisch Handlungskorridors in Form von langfristig festgeschriebenen Beitragsobergrenzen und einem zugesicherten Rentenniveau (innerhalb der GRV) müssen weitere Anpassungen der GRV an die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen wenigstens eines der beiden politischen Ziele torpedieren. Eine glaubwürdige Politik in diesem sensiblen Politikfeld wird dadurch nicht einfacher (vgl. dazu auch Schmähl 2001).

7. Resümee

Gestützt auf die Wissenssoziologie der Politik konnte gezeigt werden, wie aus dem Sachverhalt, dass sich aufgrund demographischer Prozesse der Altersaufbau der deutschen Bevölkerung hin zu einem höheren Anteil alter Menschen verschiebt, im politischen Prozess ein Problem für die Alterssicherung konstruiert wurde.

Voraussetzung für die Durchsetzung einer stärkeren Gewichtung der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge war zunächst die endgültige Durchsetzung des deskriptiven Zukunftswissens (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 45ff.) in bezug auf die Wirkung des demographischen Wandels auf die umlagefinanzierte Altersvorsorge. Die bereits 1957 vereinzelt geäußerte Deutung, die demographische Entwicklung führe zu einem Finanzproblem für die GRV, gewann zunächst während finanzieller Krisen der Rentenversicherung an Gewicht und setzte sich schließlich als allgemein geteiltes Wissen durch. Diese interpretative Schließung des Wissensmarktes Deutscher Bundestag erfolgte im wesentlichen bereits im Vorfeld der Debatten um das RRG 1992 Ende der 1980er Jahre (vgl. auch Nullmeier/Rüb 1993).

Eine Durchsetzung der verstärkten kapitalgedeckten Eigenvorsorge als Lösung des Problems zeichnete sich jedoch erst ab, als das demographische Problem in den Kontext der Funktionsvoraussetzungen der Rentenversicherung gestellt wurde. Demnach führen hohe Sozialabgaben als Teil der Lohnnebenkosten über die produktionskostengeleiteten Investitionsentscheidungen der Unternehmen zu steigender Arbeitslosigkeit. Durch diese wird die Funktionsweise der Rentenversicherung jedoch grundsätzlich gestört. Hohe Rentenbeiträge sind somit bestandsgefährdend für die GRV, ihre Senkung die funktional notwendige Bestandsvoraussetzung für das – grundsätzlich als erhaltenswert angesehene – System der GRV. Nur mit niedrigen Beitragssätzen ist die Funktion der GRV langfristig gesichert. Eine solche Deutung ist klar als politisch eingesetztes Akteurs-Wissen über Funktionszusammenhänge (vgl. Vobruba 1991: 90ff.) zu erkennen. Diese Deutung impliziert einen Sachzwang zur Beitragssatzbegrenzung, der nur noch um den Preis der Irrationalität geleugnet werden kann. Dem Sachzwang ist bei steigender demographischer Belastung nur zu entsprechen, wenn auch das Leistungsniveau sinkt. Es wird dann jedoch nicht mehr dem bisherigen normativen Ziel der Lebensstandardsicherung gerecht. Daraus wiederum ergibt sich die Notwendigkeit der privaten, folglich kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zur Schließung der Lücke. Als lebensstandardsichernd gilt nunmehr die Kombination aus GRV und dem (bislang noch) freiwillig abzuschließenden „Riester-Vertrag“. Insofern standen bei der Begründung der Riester-Rente auch nicht etwaige Rendite-Vorteile im Vordergrund, sondern die Möglichkeit, durch die teilweise Privatisierung der Altersvorsorge die Lohnnebenkosten dauerhaft zu stabilisieren und gleichzeitig das neu definierte Ziel der Lebensstandardsicherung zu erreichen.

Natürlich hat es immer wieder ganz reale Finanzlöcher im Haushalt der Rentenversicherung gegeben. Insofern beinhaltet Rentenpolitik auch immer eine Reaktion auf objektive Probleme.

Die Zuschreibung von Ursachen im Sinne einer Problemdefinition, die Auswahl der angesichts der Problemdefinition geeigneten Maßnahmen zur Bearbeitung des Problems und ihre öffentliche Rechtfertigung ist jedoch abhängig von den Deutungen der politischen Akteure. Warum beispielsweise stand im Mittelpunkt der Debatte des RRG 1999 die steigende Lebenserwartung – wie von Seiten der Sprecher der Regierungskoalition betont – und weniger die Kosten der deutschen Einheit für die Rentenversicherung – wie insbesondere Sprecher der SPD hervorhoben? Das Konstatieren – wie auch immer sozialwissenschaftlich ermittelt – „objektiver“ Problemlagen kann darauf keine Antwort geben. Für politische Akteure sind die eigenen Problem-Deutungen handlungsleitend. Insofern sind soziale Probleme als „Withinputs“ im politischen System zu verstehen (vgl. Groenemeyer 1999: 112f.). Eine Betonung der gegenwärtigen einigungsbedingten Lasten legt ganz andere Lösungswege nahe als die der zukünftig steigenden Lebenserwartung.

Ich habe hier die hohe Bedeutung dieser eigenen Konstruktionsleistung politischer Akteure für rentenpolitische Entscheidungen in der Bundesrepublik herausgestellt. Dabei ist die Prozesshaftigkeit der politischen Konstruktion des Wissens über Probleme und Problemlösungen deutlich geworden. Betrachtet man die offensichtliche Pfadabhängigkeit der Alterssicherungspolitik in Deutschland im Lichte des Verhältnisses von Deutungs- und Maßnahmenwandel, kann wohl von einer Pfadabhängigkeit politischer Deutungen gesprochen werden. Ein Wandel der politischen Maßnahmen erfolgt nur unter der Voraussetzung eines vorher stattgefundenen Deutungswandels. Dieser wird jedoch von den bereits erfolgten Maßnahmen beeinflusst (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999: 118). Eine solche Entwicklung ist nur in den Blick zu bekommen ist, wenn man den Fokus der Untersuchung nicht auf den kurzfristigen Maßnahmenwandel, sondern auf die langfristige Verknüpfung von Deutungs- und Maßnahmenwandel legt. Ohne den Rekurs auf die Geschichte der Rentenreformen seit 1957 kann die Entwicklung der deutschen Rentenpolitik kaum verstanden werden.

Die GRV ist seit 1957 das Rückgrat des bundesdeutschen Sozialstaatskonzepts und ein zentraler Pfeiler gesellschaftlicher Legitimität. Der große politische Erfolg dieser Rentenreform beschränkt die möglichen Deutungen über Probleme und Maßnahmen in diesem Politikfeld. Das Abgehen vom institutionellen *Kern* der GRV, bestehend aus Umlageverfahren und Lebensstandardsicherung, ist deshalb aus dem Spektrum möglicher politischer Handlungsoptionen ausgeschlossen. Diese, von den politischen Akteuren selbst auferlegte Handlungsbeschränkung wurde durch ihre ständige Beteuerung der grundsätzlichen Stabilität der Rentenversicherung weiter verstärkt. Das Spektrum der

Problemlösung ist dadurch begrenzt. Politische Eingriffe in die GRV sind nur möglich, *um diese als Institution zu erhalten*. Das schließt jedoch nicht aus, dass dabei sukzessive – vermittelt über veränderte Deutungen hinsichtlich der Probleme und ihrer Lösung – Operationen an der GRV vorgenommen werden, bei denen der Patient zwar überlebt, jedoch schließlich nicht mehr wiederzuerkennen ist.

Abkürzungsverzeichnis

AnVNG	Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz
ArVNG	Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz
AVmEG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG	Altersvermögensgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
DP	Deutsche Partei
FVP	Freiheitliche Volkspartei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
RAG	Rentenanpassungsgesetz
RRG	Rentenreformgesetz
RtVG	Rentenversicherungsgesetz
RVÄndG	Rentenversicherungs-Änderungsgesetz

Literatur

- Alber, Jens (2001): Recent developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? ZeS-Arbeitspapier Nr. 6/2001. Bremen
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt/M.
- Bleses, Peter und Edgar Rose (1998): Deutungswandel der Sozialpolitik: die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt/M., New York
- Bleses, Peter und Martin Seeleib-Kaiser (1999): Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie. In: Zeitschrift für Soziologie 28, H.2: 114-135
- Börsch-Supan, Axel (2000): Perspektiven der privaten Vorsorge. In: Erika Mezger (Hg): Zukunft der Alterssicherung. Tagung am 23./24. September 1999 in Berlin. Düsseldorf: S. 45-59
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) (1999): Statistisches Taschenbuch '99. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn
- Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokolle 2/143, 2/154, 2/186, 2/187, 5/62, 5/246, 6/160, 6/197, 6/198, 8/18, 8/26, 8/81, 8/95, 11/132, 11/174, 13/185, 13/198, 14/133, 14/147
- Fachinger, Uwe und Heinz Rothgang (1997): Zerstört der demographische Wandel die Grundlagen der sozialen Sicherung? Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform H. 11/12/1997: 814-838
- Ganßmann, Heiner (2000): Politische Ökonomie des Sozialstaats. Münster
- (2002): Der Großvater, sein Enkel und die Rentenreform. Die moralische Ökonomie des Generationenvertrags. In: Günter Burkart, Jürgen Wolf (Hg.): Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen. Opladen: S. 275-285
- Groenemeyer, Axel (1999): Die Politik sozialer Probleme. In: Günter Albrecht et al.: Handbuch sozialer Probleme. Opladen, Wiesbaden: S. 111-136
- HypoVereinsbank (2001): Age Wave – Zur Demographieanfälligkeit von Aktienmärkten. Policy Brief 4/2001. München. (Download unter <http://www.hypovereinsbank.de/pub/templates/index.jsp?pageurl=/pub/io/rese/43349.jsp&id=20&mcontext=menu>; recherchiert am 26.9.2003)
- (2003): Agenda 2005: 10-Punkte-Reformprogramm zur Bewältigung der demographischen Herausforderung. Economic Analysis 8/2003. München (Download unter <http://www.hypovereinsbank.de/pub/templates/index.jsp?pageurl=/pub/io/rese/109919.jsp&id=20&mcontext=menu>; recherchiert am 26.9.2003)
- Jesse, Eckhard (1997): Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit. In: Oscar W. Gabriel et al. (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung: S. 59-83
- Jochem, Sven (1999): Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/99. Bremen
- Krupp, Hans-Jürgen (1998): Wie sicher und rentabel kann die Alterssicherung sein. Private oder gesetzliche Rentenversicherung, Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren? In: Sozialer Fortschritt, H. 12/98: 293-300
- Mackenroth, Gerhard (1971 [1952]): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Bernhard Külpe und Wilfrid Schreiber (Hg.): Soziale Sicherheit. Köln, Berlin. S. 265-275
- Meinhardt, Volker (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung. DIW-Wochenbericht 40/97 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/97-40-1.html>); recherchiert am 26.9.2003)
- Narr, Wolf-Dieter (1970): Systemzwang als neue Kategorie in Wissenschaft und Politik. In: Claus Koch und Dieter Senghaas (Hg.): Texte zur Technokratiediskussion. Frankfurt/M. (zitiert nach Vobruba 1994)
- Nullmeier, Frank (1997): Über eine neuerliche Rentenreform. Positionen und Denkweisen in der Alterssicherungspolitik. In: Kritische Justiz H. 3/1997: S. 261-276
- Nullmeier, Frank und Friedbert W. Rüb (1993): Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/M., New York
- Prognos 1998: Prognos-Gutachten 1998. Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Hrsg. v. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger. (DRV-Schriften; Bd. 9). Frankfurt/M.

- Richter, Saskia (2001): Ideen, Interessen und Institutionen – Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses. Hrsg. v. Deutschen Institut für Altersvorsorge. Köln
- Roth, Richard (1989): Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialwissenschaftlichen Teilbereichs 1957-1986. Marburg
- Schetsche, Michael (1996): Die Karriere sozialer Probleme: Soziologische Einführung. München
- Schmähl, Winfried (1981): Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“. Methodische und dogmengeschichtliche Anmerkungen zur „Belastung“ in einer Volkswirtschaft durch Nichterwerbstätige und durch Sozialausgaben. In: Armin Gutowski und Bruno Molitor (Hg.): Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 26: 147-171
- (2000a): Alterssicherungspolitik in Deutschland: Auf der Suche nach einem Konzept für die Zukunft. In: Erika Mezger (Hg.): Zukunft der Alterssicherung. Tagung am 23./24. September 1999 in Berlin. Düsseldorf: S. 17-43
 - (2000b): Perspektiven der Alterssicherungspolitik in Deutschland – über Konzeptionen, Vorschläge und einen angestrebten Paradigmenwechsel. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1, H. 4/2000: 407-430
 - (2001): Alte und neue Herausforderungen nach der Rentenreform 2001. DAngVers H. 9/2001: 313-322
- Schmidt-Faber Claudius (2000): Die Industrie in Deutschland in den 90er Jahren. DIW-Wochenbericht 14/00 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-14-1.html>; recherchiert am 26.9.2003)
- Thiede, Reinhold (1986): Die soziale Sicherung kann auch in Zukunft sicher bleiben! Überlegungen und Modellrechnungen zur sozialen Sicherheit im demographischen Wandel. Sfb3-Arbeitspapier Nr. 208. Frankfurt/M, Mannheim
- Vobruba, Georg (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In: ders. (Hg.): Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt/M.: S. 18-80
- (1991): Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen. Frankfurt/M.
 - (1994): Gemeinschaft ohne Moral. Theorie und Empirie moralfreier Gemeinschaftskonstruktionen. Wien
- Wagner, Gert, Volker Meinhardt, Johannes Leinert und Ellen Kirner (1998): Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. DIW Wochenbericht 46/98 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/98-46-1.html>; recherchiert am 26.9.2003)

Bisher erschienene *Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie*

(für eine vollständige Übersicht der z.T. als PDF zur Verfügung stehenden Texte siehe: <http://www.uni-leipzig.de/~sozio/> Rubrik: Projekte)

Nr. 1 (1/99)

Tätigkeitsbericht des Instituts für Soziologie 1997/98.

Nr. 2 (1/99)

Martin Abraham & Thomas Voss: *Das Zahlungsverhalten von Geschäftspartnern. Eine Untersuchung des Zahlungsverhaltens im Handwerk für den Raum Leipzig.*

Nr. 3 (1/99)

Martin Abraham, Thomas Voss, Christian Seyde & Sabine Michel: *Das Zahlungsverhalten von Geschäftspartnern. Eine Untersuchung des Zahlungsverhaltens im Handwerk für den Raum Leipzig. Codebuch zur Studie.*

Nr. 4 (4/99)

Thomas Voss & Martin Abraham: *Rational Choice Theory in Sociology: A Survey.*

Nr. 5 (7/99)

Martin Abraham: *The Carrot on the Stick. Individual Job Performance, Internal Status and the Effect of Employee Benefits.*

Nr. 6 (11/99)

Kerstin Tews: *Umweltpolitik in einer erweiterten EU. Problematische Konsequenzen des einseitigen Rechtsanpassungszwangs am Beispiel der umweltpolitischen Koordination zwischen der EU und Polen.*

Nr. 7 (1/00)

Martin Abraham & Christian Seyde: *Das Zahlungsverhalten von Auftraggebern: Eine Auswertung der Mittelstandsbefragung der Creditreform e.V. im Frühjahr 1999.*

Nr. 8 (3/00)

Martin Abraham & Per Kropp: *Die soziale Einbettung von Konsumententscheidungen. Studienbeschreibung und Codebook.*

Nr. 9 (6/00)

Martin Abraham: *Vertrauen, Macht und soziale Einbettung in wirtschaftlichen Transaktionen: Das Beispiel des Zahlungsverhaltens von Geschäftspartnern.*

Nr. 10 (7/00)

Martin Abraham & Per Kropp: *Die Bedeutung sozialer Einbettung für Konsumententscheidungen privater Akteure. Bericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft.*

Nr. 11(8/00)

Olaf Struck & Julia Simonson: *Stabilität und De-Stabilität am betrieblichen Arbeitsmarkt: Eine Untersuchung zur betrieblichen Übergangspolitik in west- und ostdeutschen Unternehmen.*

Nr. 13 (09/00)

Sonja Haug: *Soziales Kapital, Migrationsentscheidungen und Kettenmigrationsprozesse. Das Beispiel der italienischen Migranten in Deutschland.*

Nr. 14 (11/00)

Roger Berger, Per Kropp & Thomas Voss: *Das Management des EDV-Einkaufs 1999. Codebook.*

Nr. 15 (12/00)

Olaf Struck: *Continuity and Change. Coping strategies in a time of social change.*

Nr. 16 (12/00)

Olaf Struck: *Gatekeeping zwischen Individuum, Organisation und Institution. Zur Bedeutung und Analyse von Gatekeeping am Beispiel von Übergängen im Lebensverlauf.*

Nr. 17 (12/00)

Martin Abraham & Per Kropp: *Die institutionelle und soziale Einbettung von Suchprozessen für wirtschaftliche Transaktionen: Das Beispiel der Wohnungssuche. (S. 415-431 in *Normen und Institutionen: Entstehung und Wirkungen*, herausgegeben von Regina Metze, Kurt Mühlner, und Karl-Dieter Opp. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag 2000).*

Nr. 18 (05/01)

Georg Vobruba: *Die offene Armutsfalle. Lebensbewältigung an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Sozialstaat.*

Nr. 19 (05/01)

Per Kropp, Christian Seyde & Thomas Voss. *Das Management des EDV-Einkaufs - Soziale Einbettung und Gestaltung wirtschaftlicher Transaktionen. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Beschaffung informationstechnischer Leistungen und Produkte durch Klein- und Mittelbetriebe. Abschlussbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft.*

Nr. 20 (08/01)

Tätigkeitsbericht des Instituts für Soziologie 1999/2000.

Nr. 21 (08/01)

Olaf Struck (Hrsg.): *Berufliche Stabilitäts- und Flexibilitätsorientierungen in Ostdeutschland. Ergebnisse eines Forschungspraktikums.*

Nr. 22 (11/01)

Per Kropp: *"Mit Arbeit - ohne Arbeit" Erwerbsverläufe seit der Wende. Codebook.*

Nr. 23 (11/01)

Per Kropp & Kurt Mühlner: *"Mit Arbeit - ohne Arbeit" Erwerbsverläufe seit der Wende. Abschlussbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft.*

Nr. 24 (11/01)

Regina Metze & Jürgen Schroeckh: *Raumbezogene Identifikation in Low- und High-Cost-Situationen. Zur Systematisierung von Entscheidungskontexten.*

Nr. 25 (11/01)

Regina Metze & Jürgen Schroeckh: *Kooperationsregeln als Kollektivgut? - Versuch einer kulturalistischen Erklärung regionaler Kooperationsstrukturen.*

Nr. 26 (04/02)

Sonja Haug, Ulf Liebe & Per Kropp: *Absolvent 2000. Erhebungsbericht und Codebook einer Verbleibsstudie ehemaliger Studierender an der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie.*

Nr. 27 (04/02)

Martin Abraham: *Die endogene Stabilisierung von Partnerschaften: Das Beispiel der Unternehmensbesitzer.*

Nr. 28 (05/02)

Sylke Nissen: *Die Dialektik von Individualisierung und moderner Sozialpolitik: Wie der Sozialstaat die Menschen und die Menschen den Sozialstaat verändern.*

Nr. 29 (08/02)

Georg Vobruba: *Freiheit und soziale Sicherheit. Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat.*

Nr. 30 (08/02)

Georg Vobruba: *Die sozialpolitische Selbstermöglichung von Politik.*

Nr. 31 (11/02)

Beer, Manuela, Ulf Liebe, Sonja Haug und Per Kropp: *Ego-zentrierte soziale Netzwerke beim Berufseinstieg. Eine Analyse der Homophilie, Homogenität und Netzwerkdichte ehemaliger Studierender an der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie in Leipzig.*

Nr. 32 (12/02)

Haug, Sonja und Per Kropp: *Soziale Netzwerke und der Berufseinstieg von Akademikern. Eine Untersuchung ehemaliger Studierender an der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie in Leipzig.*

Nr. 33 (01/03)

Andreas Diekmann, Thomas Voss: *Social Norms and Reciprocity*

Nr. 34 (03/03)

Martin Abraham. *With a Little Help from my Spouse: The Role of Trust in Family Business.*

Nr. 35 (04/03)

Ulf Liebe: *Probleme und Konflikte in wirtschaftlichen Transaktionen.*

Nr. 36 (09/03)

Tätigkeitsbericht des Instituts für Soziologie 2001/2002.

Nr. 37 (10/03)

Manuela Vieth: *Sanktionen in sozialen Dilemmata. Eine spieltheoretische Untersuchung mit Hilfe eines faktoriellen Online-Surveys.*

Nr. 38 (10/03)

Christian Marschallek: *Die "schlichte Notwendigkeit" privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik.*

Informationen und Bezugsmöglichkeiten:

Dr. Per Kropp, Universität Leipzig, Institut für Soziologie, Beethovenstr. 15, 04107 Leipzig, bzw. <http://www.uni-leipzig.de/~sozio/> > Projekte