

Social Policy Working Papers

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Jens Roland

Demographischer Wandel in der sozialpolitischen Debatte

Diskursstrategien politischer Akteure zwischen Verdrängung
und Dramatisierung

Social Policy – Working Paper No. 2

2001

***Demographischer Wandel
in der sozialpolitischen Debatte***

Diskursstrategien politischer Akteure zwischen Verdrängung und Dramatisierung

Diplomarbeit

vorgelegt

im Sommersemester 2001

an der

UNIVERSITÄT BIELEFELD

Fakultät für Soziologie

Verfasser: Jens Rohland

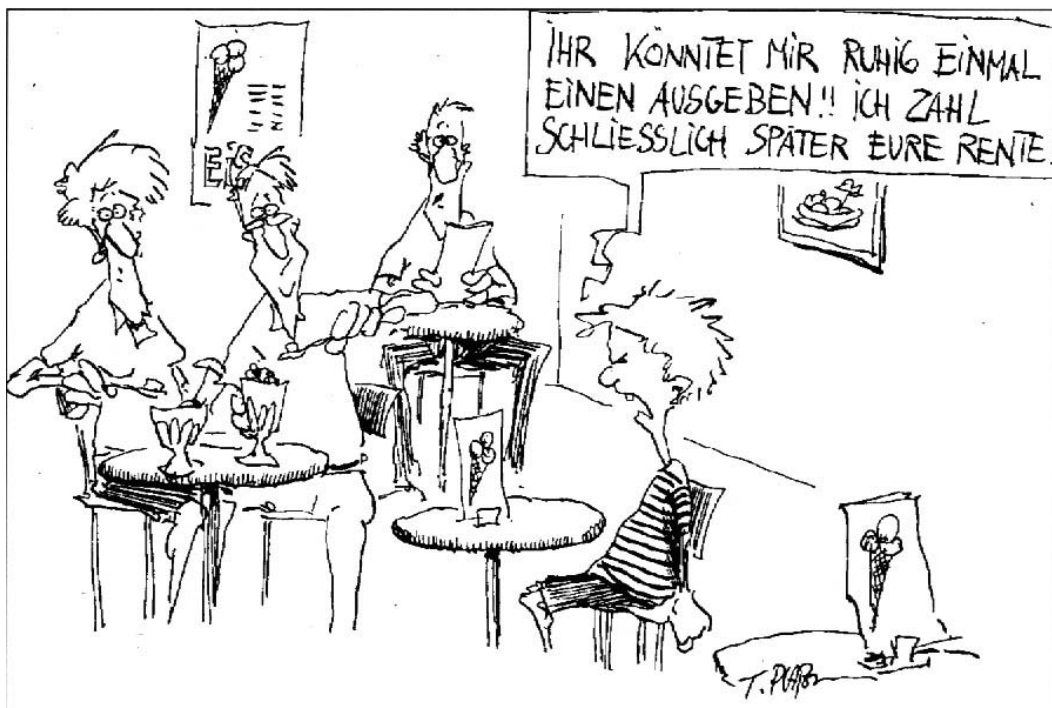
Gutachter:

Prof. Dr. Lutz Leisering

Prof. Dr. Birgit Geissler

Bielefeld, August 2001

Abbildung 1: ‚Generationenkonflikt‘



Inhaltsverzeichnis

1. Beschreibung des Vorhabens und der Vorgehensweise	1
1.1 Gesetzliche Rentenversicherung und demographischer Wandel - ein Problem?	1
1.2 Methodik zur Ermittlung von Argumentationsmustern	4
2. Interessen und Wertorientierungen in der politischen Auseinandersetzung	6
2.1 Eine soziologische Annäherung an den Begriff des Interesses	6
2.2 Interessen und Interessenlagen im Sozialstaat: das Beispiel Rentenversicherung	6
2.3 Kollektive Akteure in der sozialpolitischen Debatte	9
2.3.1 Soziale Probleme und Diskursstrategien kollektiver Akteure	9
2.3.2 Kollektive Akteure in der Rentenpolitik	12
2.3.3 Öffentlichkeit und Massenmedien	14
2.3.4 Wohlfahrtsstaatliche Problembekämpfung	15
2.4 Grundlegende Wertüberzeugungen in <i>Advocacy-Koalitionen</i> und Wohlfahrtskultur	17
3. Problemdefinitionen politischer Akteure	20
3.1 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	20
3.1.1 Die „widerwillige“ Anerkennung des Problems - vom Ignorieren zum Systemwechsel in der Rentenpolitik - SPD (Interviews)	20
3.1.2 Der Generationenvertrag zwischen Massenarbeitslosigkeit und Lohnnebenkosten -SPD (Material)	27

3.2 Christlich Demokratische Union (CDU)	31
3.2.1 Von der Vernachlässigung zur ersten Anerkennung des Problems durch den Gesetzgeber (demographischer Faktor, im Ansatz auch RRG 1992) - CDU (Interviews)	31
3.2.2 Kinder als Zukunft und Familie als Grundlage der Gesellschaft - CDU (Material)	37
3.3 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	42
3.3.1 Der Kampf für Gerechtigkeit (nicht nur) in der GRV - Rente als Jugendthema – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Interviews)	42
3.3.2 Teilhabe statt Ausgrenzung! – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Material)	47
3.4 Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und Sozialbeirat	51
3.4.1 Das „bewährte, historisch gewachsene System“ vor der „Herausforderung“ durch den demographischen Wandel - VDR und Sozialbeirat (Interview)	51
3.4.2 Der prognostizierte Handlungsbedarf im Rahmen des bestehenden Systems - VDR (Material)	57
3.5 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)	62
3.5.1 Die Erhaltung des Systems angesichts veränderter Rahmenbedingungen und das „Problem“ der Deutschen Einheit - BMA (Interview)	62
3.6 Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)	67
3.6.1 Private Vorsorge als einzige Möglichkeit, um auf ein „ernstes Problem“ zu reagieren - GDV (Interview)	67

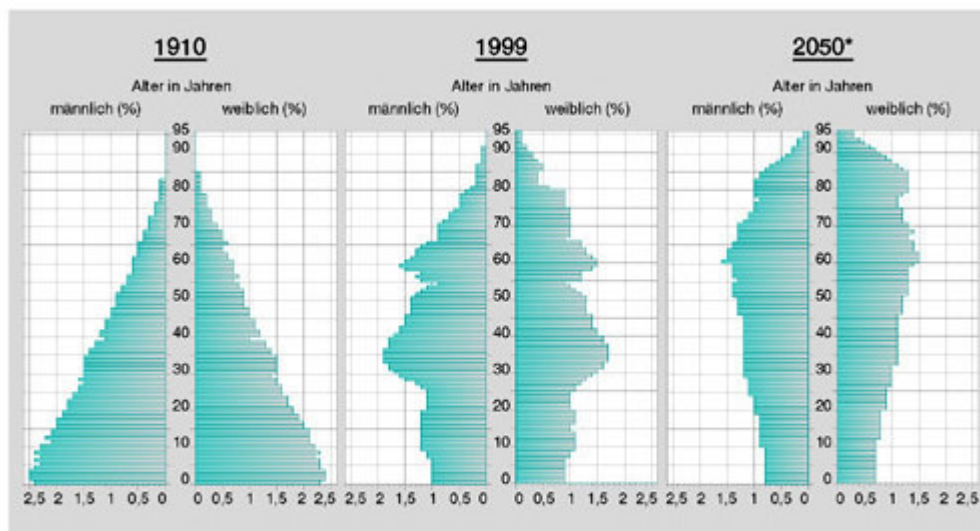
3.6.2 Die Grenzen des Umlageverfahrens und die Chancen privater Altersvorsorge - GDV (Material)	70
4. Diskursstrategien - eine Typologie	77
4.1 Von der Verdrängung zur widerwilligen Anerkennung (SPD, anfangs CDU)	77
4.2 Die Angst vor dem Aussterben der Deutschen (CDU)	80
4.3 Politik der Nachhaltigkeit und Teilhabe (DIE GRÜNEN)	82
4.4 Systemanpassung (VDR, Sozialbeirat und BMA sowie Blüm/Dreßler)	84
4.5 Dramatisierung und Instrumentalisierung - Sozialabbau (GDV, Arbeitgeber und zum Teil die Koalition)	86
5. Demographischer Wandel in der sozialpolitischen Debatte	89
Literaturverzeichnis	
Verzeichnis der Abbildungen	

1. Beschreibung des Vorhabens und der Vorgehensweise

1.1 Gesetzliche Rentenversicherung und demographischer Wandel – ein Problem?

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit über 43 Millionen Versicherten sowie fast 22 Millionen gezahlten Renten im Jahr 1997 bildet den quantitativ wie finanziell größten Teil des deutschen Sozialstaates. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Person mehrere Renten beziehen kann, beispielsweise Witwen- und Versichertenrenten, daher liegt die Zahl der Renten über denen der Rentenempfänger. Im angegebenen Jahr lagen die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bei 416.000.000.000 DM (in Worten: Vierhundertsechzehn Milliarden), d.h. bei rund einem Drittel des Sozialbudgets (Statistisches Bundesamt 1999: 199f). Die GRV kann daher mit Recht als „Kernstück der sozialen Sicherheit“ (Schreiber 1955: 10) bezeichnet werden. In den 90er Jahren hat sich, abgesehen von den „Fachkreisen“; auch in der „Öffentlichkeit“ eine breite Diskussion um die Zukunft der GRV entwickelt. Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung zeigen, dass in den nächsten Jahrzehnten erstens mit einem zunehmenden Anteil älterer Menschen in Deutschland (siehe Abbildung 2), und zweitens mit einer sinkenden Bevölkerungszahl (siehe Abbildung 3) zu rechnen ist.

Abbildung 2:

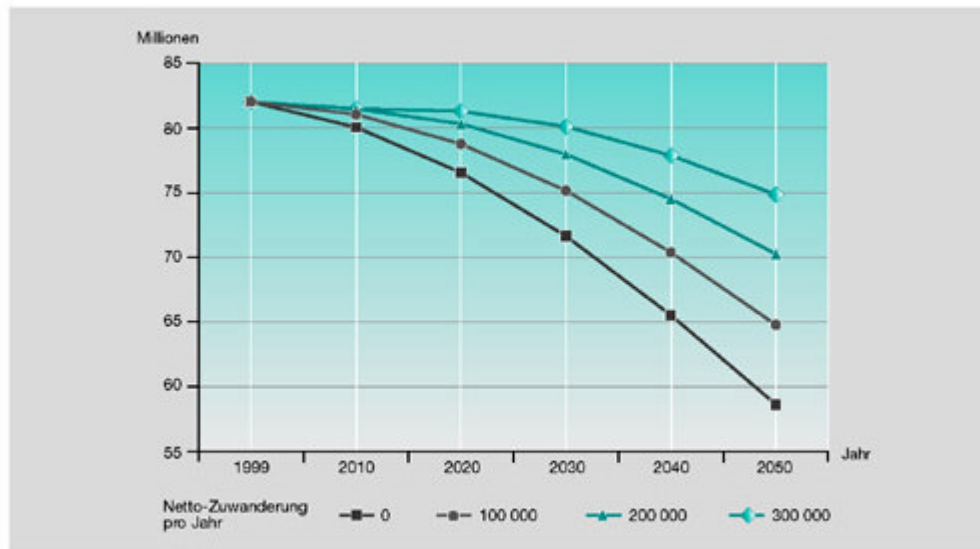


Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: Statistisches Bundesamt

Altersaufbau (in Prozent je Lebensalter) der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050 bei einer geschätzten jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr.

Dieses Phänomen wird mit dem Begriff „demographischer Altern“ bezeichnet.¹

Abbildung 3:



Darstellung Humboldt-Universität Bevölkerungswissenschaft
Quelle: BMI Modellrechnungen Bevölkerungsentwicklung 2000

Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung bis 2050

Für ein soziales Sicherungssystem wie die Rente stellt dieser Wandel in der Bevölkerungsstruktur ein ernstes Problem dar, denn wenn z.B. im Rahmen des sogenannten Generationenvertrages in der GRV zunehmend weniger (junge, arbeitende) Beitragszahler immer mehr (älteren, nicht mehr erwerbstätigen) Leistungsbeziehern gegenüber stehen, so ergeben sich Verteilungsprobleme. Gerade mit Blick auf die „Reformfreudigkeit“ der Bundesregierung(en) im Rentenbereich – Rentenreformgesetz (RRG) 1992, RRG 1999 (von der neuen Bundesregierung außer Kraft gesetzt) sowie die aktuelle Reform – kann der Eindruck entstehen, dass hier zum einen Handlungsbedarf besteht und zum anderen Maßnahmen des Gesetzgebers schon nach kurzer Zeit verändert, angepasst oder zurückgenommen werden. Dieser Eindruck von Unstetigkeit und Unsicherheit wurde in der öffentlichen Debatte zusätzlich durch Schlagworte wie „Rentenlüge“, „Rentenbetrug“, „Generationengerechtigkeit“ bzw. – „ungerechtigkeit“ oder durch Sätze wie „Die Renten sind sicher“ (bzw. nicht sicher) verstärkt.

¹ Ausführlich bei Rürup, Bert, 2000: Alterndes Deutschland. Herausforderungen des demographischen Wandels. Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000.

Lutz Leisering weist darauf hin, dass die Debatte um den demographischer Wandel im Zusammenhang mit der Standortdiskussion seit 1993 „eine neue Qualität“ angenommen habe und sogar „zu einer Überlebensfrage des Sozialstaats als Ganzes“ stilisiert worden sei. In den 90er Jahren sei die „Gerechtigkeitsfrage in die deutsche Politik zurückgekehrt“ (Leisering 1999: 10), so dass, bezogen auf den „überkommenen Generationenvertrag“ (ebd.), Teile der politischen Öffentlichkeit die abzusehenden Lasten als nicht mehr tragbar bezeichnen und daher einen Rückbau des Sozialstaats bzw. gar seine „Ersetzung durch private Formen der Daseinsvorsorge“ als notwendig erachten (Leisering 1996: 13).² Diese Diskussion werde insbesondere von der privaten Versicherungswirtschaft „werbewirksam ins Feld geführt“; die damit heute junge Menschen sich als „Verlierergeneration“ fühlen lasse und damit deren Einstellung zum Sozialstaat massiv beeinflusse (Leisering 2000: 608ff).³ Daneben fungiere diese verbreitete Selbst- und Fremddefinition junger Menschen „auch als Vehikel, um die wesentlich fiskalisch motivierte Rücknahme einer der großen sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen der Nachkriegszeit, die Nichtdiskriminierung alter Menschen durch Renten auf Lohnersatzniveau, normativ zu flankieren (Leisering 2000: 615).

Ganz ähnlich erkennt auch Winfried Schmähl eine „Dramatisierung der Situation“ in der rentenpolitischen Debatte, die den Boden für tiefgreifende Reformen bereiten könne - und dies wohl auch solle (Schmähl 2000: 8).⁴ Die Motive für eine private Zusatzrente (die allein von den Arbeitnehmern zu finanzieren wäre) vermutet er dann entsprechend in der Absicht, die Lohnnebenkosten nicht weiter steigen zu lassen sowie im „verständlichen Interesse von Finanzmarktakteuren, einen Teil des ‚Rentengeldes‘ über die Finanzmärkte zu leiten“ (ebd.). „Die Rede von demographischen Problemen des Sozialstaats kann sogar ‚Politik‘ sein, nämlich Vorwand für andere Zwecke und Interessen, die auf eine Transformation der sozialstaatlichen Demokratie zielen“ (Leisering 1996: 22). Der Autor vermutet als Akteure dieser ‚Politik‘ einerseits „Demographen, Versicherungsmathematiker und familienpolitische Aktivisten“, die v.a. den Beitrag der Kindererziehung in der GRV höher bewerten wollen und auf der anderen Seite „liberale Wirtschaftswissenschaftler“, welche die zu erwartende „Rendite“ in der gesetzlichen Rentenversicherung als unzureichend und ungerecht für die betreffenden Kohorten ansehen und daraus die Forderung eines Rückbaus staatlicher

² Mit ähnlichem Akzent, jedoch stärker im Bezug auf „Rendite“ und „sozialpolitische Kultur“ vgl. Ullrich, Carsten G., 2000: Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der Gesetzlichen Krankenkasse, Campus.

³ Für den angelsächsischen Sprachraum vgl. Katz, Stephen, 1992: Alarmist Demography. Journal of Aging Studies, 6, 3, fall: 203-225.

⁴ Zu Strategien des Dramatisierens für den Bereich Armut vgl. Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Soziale Welt 44.

Alterssicherung ableiten. Vor diesem Hintergrund möchte ich in meiner Arbeit versuchen, auf folgende Ausgangsfragen eine Antwort zu finden:

- Gibt es sozialpolitische Akteure, die im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel die oben angesprochenen oder ähnliche Argumentationsmuster benutzen?
- Lassen sich Typen sozialpolitischer Akteure bilden, indem Argumentationsmuster bestimmten Parteien oder Verbänden fest zugeordnet werden?
- Wie hat sich die Debatte in den letzten 20 Jahren vollzogen?

1.2 Methodik zur Ermittlung von Argumentationsmustern

Als Erhebungsinstrument bietet sich - gerade auch nach meinen positiven Erfahrungen mit dieser Methode während der Lehrforschung in Kenia - für die Untersuchung politischer Akteure, ihrer Problemdefinitionen und Diskursstrategien das Experteninterview als geeignetes Instrument an. In Experteninterviews „werden die Befragten als Spezialisten für bestimmte Konstellationen befragt“ bzw. ihre „Deutungen, Sichtweisen und Einstellungen“ erforscht (vgl. Hopf/Weingarten 1984: 15). Dabei habe ich mit einem Fragenkatalog von zehn Schlüsselfragen gearbeitet, in den je nach Gesprächsverlauf zwei bis drei weitere „Eventualfragen“ (Spöhring) aufgenommen wurden. Die Reihenfolge der Fragen und ihre Formulierung waren dabei variabel und wurden dem Gesprächsverlauf bzw. der unmittelbar vorangehenden Äußerung sowie früheren Aussagen angepasst (vgl. Spöhring 1989: 109, 153). Ein derartiges „wenig strukturiertes Interview“ ist im Idealfall von lockeren Hypothesen angeleitet und dient der Exploration eines bestimmten wissenschaftlich wenig erschlossenen Forschungsfeldes. Darüber hinaus räumt es dem Befragten einen breiten Spielraum der Strukturierung und subjektiven Deutung ein (vgl. Hopf 1978: 99). Als zweite typische Vorgehensweise der qualitativen Sozialforschung habe ich die Dokumentenanalyse gewählt und dabei beispielsweise Wahlprogramme und Regierungserklärungen von 1982 bis in die aktuelle Legislaturperiode hinein untersucht, was zwangsläufig einer historischen Analyse sehr nahe kommt (dazu auch Hopf/Weingarten 1984: 15). Charakteristisch für solche qualitativen Erhebungsmethoden ist, dass vorhandene Erwartungen und theoretische Überzeugungen möglichst offen sein sollen „und in einem Austauschprozess zwischen erhobenem Material und vagen theoretischem Vorverständnis präzisiert, modifiziert und revidiert werden“ (ebd.). Gleichzeitig impliziert diese Art der Forschung die Aufgabe eines Repräsentativitätsanspruchs – repräsentativ kann aufgrund der geringen Zahl von

Untersuchungseinheiten nur der untersuchte Fall sein (Hopf/Weingarten 1984: 16). Idealerweise soll das theoretische Vorverständnis die Erkenntnis- und Frageinteressen zunächst sehr allgemein steuern und die Präzisierung deskriptiver Kategorien ebenso wie die Entwicklung neuer oder differenzierter Kategorien in einem Prozess der schrittweisen Klärung und Auseinandersetzung mit der untersuchten sozialen Realität erfolgen (Hopf/Weingarten 1984: 17). Auch Spöhring (1989: 161) verweist auf den hohen Nutzen bezüglich der Validität und Fruchtbarkeit der Daten aus offenen Interviews, wenn es um „subjektive Sichtweisen, tieferliegende Einstellungsmuster oder die Lebenserfahrungen eines Menschen“ geht, „deren Dimensionen weitgehend unbekannt und empirisch kaum anders zu erfassen sind“.

Zunächst möchte ich einen theoretischen Rahmen bilden, der es erstens erlaubt, die zugrundeliegenden Motive in der rentenpolitischen Auseinandersetzung zu benennen - im Wesentlichen geht es dabei um „Interessen“ und „Wertorientierungen“ - und der es zweitens ermöglicht, mithilfe der Theorie sozialer Probleme Diskursstrategien kollektiver Akteure (auch unterschiedlicher Parteien) zu beschreiben.

Im dritten Teil der Arbeit werde ich für jeden Akteur die Auswertung von Interviews den Wahlprogrammen, Regierungserklärungen, Gutachten und themenbezogenen Veröffentlichungen andererseits gegenüberstellen. Die sozialpolitischen Akteure meiner Untersuchung sind nach Absprache mit dem Betreuer: SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), der Sozialbeirat der Bundesregierung, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) sowie der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).

Als Ergebnis meiner Untersuchung möchte ich anschließend eine Typologie der sozialpolitischen Akteure bzw. ihrer entsprechenden Diskursstrategien und Argumentationsmuster entwickeln. Im abschließenden Kapitel werde ich die Ergebnisse kurz zusammenfassen und ein entsprechendes Fazit ziehen.

2. Interessen und Wertorientierungen in der politische Auseinandersetzung

2.1 Eine soziologische Annäherung an den Begriff des Interesses

„Interessen sind das primäre Motiv als auch primärer Gegenstand politischen Handelns“, so schreibt Thomas von Winter (1997: 21). Dabei sieht er für den Bereich der Sozialpolitik in der „Oligarchie der Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ (19) die einflussreichsten Akteure bei der Gestaltung und Implementation von Sozialpolitik. Auf der anderen Seite, darauf verweist von Ferber (1977: 19), sind die Klientelen der Sozialpolitik, also diejenigen, welche zur Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen berechtigt sind, auf diesem Felde „nicht beteiligt, weil mehrfach durch die Verbandsmacht mediatisiert“. Wegen dieser Nicht-Beteiligung soll die Gruppe der Klientelen in meiner Untersuchung keine Rolle spielen.

Aber was genau bezeichnet der Begriff des Interesses aus soziologischer Perspektive? Hier bietet Thomas von Winter (1997: 3) einen Definitionsvorschlag, indem er *Interesse soziologisch als auf der Sozialstruktur basierende, motivgestützte Spannungsrelation zwischen Interessenträger, Interessenobjekt und Interessenadressaten* versteht (vgl. dazu auch Parsons 1964: 151, sowie Ganßmann und Weggler 1991: 6). Spannungen entstehen dabei unweigerlich, weil die Interessenobjekte nutzenstiftende und knappe Ressourcen sind, um die verschiedene Akteure konkurrieren. Ganßmann und Weggler (1991: 6) greifen aus vergleichbaren Gründen auf das Interessenkonzept zurück wenn sie dem Leser gestehen: „Interessen sind deshalb interessant, weil sie Konflikte beinhalten [...]“

2.2 Interessen und Interessenlagen im Sozialstaat: das Beispiel Rentenversicherung

Werte können in diesem Zusammenhang als den Interessen übergeordnete Motivkomplexe angesehen werden, welche die mögliche Wahrnehmung von Objekten sowie die Auswahl der Mittel zu ihrer Aneignung begrenzen (vgl. dazu Parsons 1964: 130). Interessenlagen bestehen aus einer durch gesellschaftliche Strukturen bedingte, aus einseitiger oder wechselseitiger Abhängigkeit resultierenden Relation zwischen einer Großgruppe und einer Organisation, Institution oder einer anderen Großgruppe. Im Zuge der gesellschaftlichen Differenzierung und vor allem der Arbeitsteilung im Erwerbssystem sind dauerhafte Interessenlagen entstanden und wirken heute als Korrelat der zunehmenden Differenzierung (von Winter 1997: 43, vgl. dazu auch Willke 1987). Interessenlagen sind überpersönlich hinsichtlich

unterschiedlicher Rollenbezüge, und Gruppen mit gemeinsamer Interessenlage befinden sich in ähnlich gelagerten strukturellen Abhängigkeitsbeziehungen. Jedoch verhindert die hohe Fluktuation innerhalb der Klientelgruppen einen festen Gruppenstatus (also die „Klasse für sich“, um mit Marx zu sprechen).

Der Bereich der Rente stellt einen eigenständigen, sozialstaatlich erzeugten (!) Lebensbereich dar, denn er bildet eine dauerhafte und vom Erwerbssystem unabhängige Sozillage (von Winter 1997: 50). Somit trägt das Sozialrecht zur Bildung gesellschaftlicher Interessenlagen bei, indem es Relationen zwischen individuellen Lebenslagen und Risiken einerseits und Abgabepflichten und Anspruchsberechtigungen andererseits herstellt. Die Positionen der Klienten, Beitrags- und Steuerzahler sind institutionalisiert und rollenunabhängig, wodurch Interessenrelationen eine erhebliche Stabilität erreichen.

Die sozialpolitische Interessenlage der *Klientelen* basiert auf der Gewährung von Leistungen durch öffentliche Institutionen einerseits und den individuellen Rechtsansprüchen auf diese Leistungen andererseits (vgl. von Ferber 1977: 16, ähnlich Beck 1986: 133).

Das Verhältnis der *erwerbstätigen Arbeitnehmer* zum Sozialstaat wird geprägt von einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zwischen *Sicherheitsinteresse* (also einer garantierten Alterssicherung) und dem *Interesse an einer Kostenminimierung* (Beiträge und Steuern). Daher ist die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Finanzierung des Sozialstaates abhängig von a) der Eintrittswahrscheinlichkeit des individuellen Risikos, b) den zu erwartenden Gegenleistungen und c) den Rückwirkungen der sozialen Sicherungssysteme auf das Erwerbssystem (von Winter 1997: 53). Somit scheint ein Interesse am Sozialstaat nur dann gegeben, wenn sich Kosten und Nutzen auf lange Sicht mindestens ausgleichen (dazu Ganßmann und Weggler 1991: 18). Aufgrund der demographischen Entwicklung lässt sich in den letzten Jahren eine Art „Wohlfahrtsrivalität zwischen den Generationen“ (dazu Kessler 1989: 86f) ausmachen, verbunden mit einer sinkenden Beitragsbereitschaft der Erwerbstätigen. Für meine Untersuchung bietet sich hier die Frage an, ob eventuell die Thematisierung einer derartigen Rivalität durch bestimmte Gruppen, beispielsweise aus der Wirtschaft, befördert wird. Das Recht der Alterssicherung beeinflusst derartige Spannungen mit Berechnungsmodi für Zugangsrenten (demographischer Faktor bzw. Ausgleichsfaktor sowie Anpassungsformel) und über die Altersgrenzen. Die bessere wirtschaftliche Lage der Wirtschaftswunderzeit und die damit verbundenen höheren Ansprüche verschärfen die Spannungen zusätzlich (dazu Rosenblatt 1989: 233ff). Wolf (1990: 113) behauptet sogar, dass sich die Verteilungskonkurrenz weiter dadurch verschärft, dass durch die schlechtere wirtschaftliche Lage ab den 70er Jahren die jüngeren Generationen rentenpolitisch doppelt

benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang verweist Thomas von Winter auf das Rentenreformgesetz (RRG) 1992 mit den Elementen Renten-dynamisierung, Nettolohnanpassung sowie Anhebung der Altersgrenzen. Er sieht hier einen Versuch, die sozialpolitische Interessenrivalität zwischen den Generationen abzumildern (von Winter 1997: 61).

Ein ganz anderes ökonomisches Interesse, und zwar am Bestand sozialstaatlicher Einrichtungen, haben die *Erbringer sozialer Dienstleistungen sowie Beschäftigte der Sozialverbände und Sozialbürokratien*, ihnen geht es selbstverständlich um den Erhalt ihrer Arbeitsplätze. Die wichtigsten Vertreter dieser Gruppe sind für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wohl das BMA, der VDR sowie der Sozialbeirat der Bundesregierung, die ich aus diesem Grunde in meine Untersuchung mit einbeziehen werde.

Unternehmen wiederum beobachten, wie sich sozialpolitische Verteilungsmechanismen über Steuer- und Beitragsbelastungen auf ihre Gewinnsituation auswirken. Entscheidend ist in diesem Falle, dass die Alterssicherung für die Unternehmen eine Entlastungsfunktion darstellt. Denn sie nimmt ältere, und über die Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit weniger produktive Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt und macht sie zu Empfängern staatlicher Transferleistungen. Aus diesem Grunde sind die Unternehmen grundsätzlich zu einem eigenen Beitrag bereit, nämlich in Form von Arbeitgeberbeiträgen und Frühverrentungen (vgl. von Winter 1997: 55f). Die in den 90er Jahren so ausführliche Diskussion der Lohnnebenkosten ist für mein Vorhaben wohl kaum zu unterschätzen, daher soll dieser Punkt in den Interviews auch explizit angesprochen werden.

Für die *Ruheständler* nehmen die Ruhestandsgelder aufgrund ihres abgeleiteten Charakters die Form von selbst erworbenen Leistungen an, wobei das Äquivalenzprinzip dafür sorgt, dass sich Ungleichheiten der Erwerbsphase während der Ruhestandszeit sogar noch verschärfen (von Winter 1997: 64). Damit sind die Transfers für diese Gruppe einem Erwerbseinkommen vergleichbar. Und genau hier liegt auch ein wesentlicher Unterschied in der Interessenlage im Vergleich zu anderen Klientelgruppen (z.B. Sozialhilfeempfängern) begründet. Dieser Unterschied besteht darin, dass die Gruppe der Ruheständler nicht auf Überwindung, sondern auf Absicherung bzw. Verbesserung ihres Klientelstatus zielt (dazu von Winter: 59). Andererseits polarisiert sich die Gruppe der „Alten“ zunehmend in relativ gesunde „junge Alte“ mit positiven Lebensumständen und „Hochaltrige“, bei denen sich (nicht nur) gesundheitliche Probleme häufen (dazu Bäcker, Dieck u.a., 1989: 25ff). Trotz oder vielleicht gerade wegen dieser offensichtlichen Interessenheterogenität innerhalb der Gruppe der Ruheständler hat eine altersbezogene Interessenformierung bis jetzt nicht stattgefunden.

Arbeitnehmer wie Ruheständler sollen bei meinem Vorhaben nur indirekt eine Rolle spielen, indem sozialpolitische Akteure daraufhin befragt werden, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Begriff der „Generationengerechtigkeit“.

Während das bestehende Rentensystem den Interessen der Gruppen mit lückenloser Erwerbsbiographie, höherem Einkommen und gehobenem Bildungsstand entspricht, begründen niedriger Bildungsstand, geringes Einkommen und eine diskontinuierliche Erwerbsbiographie ein Interesse an einer bedarfsgerechten Umverteilung durch die Alterssicherung. Zu prüfen wäre, ob diese Problemlage in der Programmatik von Parteien überhaupt eine Rolle spielt.

2.3 Kollektive Akteure in der sozialpolitischen Debatte

2.3.1 Soziale Probleme und Diskursstrategien kollektiver Akteure

Nachdem ich mich im ersten Teil mit dem Interessenbegriff beschäftigt habe, möchte ich darauf aufbauend kurz auf die Theorie sozialer Probleme eingehen. Dieser Ansatz bietet jetzt nämlich die Möglichkeit, der Frage nachzugehen, inwieweit „objektive“ und „subjektive“ Umstände, und bei letzteren handelt es sich schließlich um Interessen, bei der „Karriere sozialer Probleme“ eine Rolle spielen. Außerdem kann der Fokus meiner Untersuchung damit auf Akteure eingeeengt werden, die auf dem Gebiet der Sozial- bzw. Rentenpolitik entscheidend an der Interessenformulierung, und damit an der Gestaltung der Debatte um den demographischen Wandel mitwirken. Ergebnis der Arbeit soll dann eine Typenbildung dieser Akteure sein.

Für meine Untersuchung soll als soziales Problem gelten, was von kollektiven Akteuren, der Öffentlichkeit oder dem Wohlfahrtsstaat als solches bezeichnet wird (vgl. Schetsche 1996: 2). Es geht also nicht um irgendeinen „Wahrheitsgehalt“ oder die sogenannten Fakten in der Debatte, sondern allein um „einmal von kollektiven Akteuren erfolgreich in die diskursive Zirkulation einer Gesellschaft“ (ebd.) eingebrachte soziale Probleme, welche die Wahrnehmungen und Handlungen von Individuen beeinflussen und zu politischen Auseinandersetzungen sowie staatliche Maßnahmen führen. Die für meine Fragestellung maßgeblichen kollektiven Akteure sind CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie BMA, VDR, Sozialbeirat und der GDV. Es geht darum, *wie und auf wessen Betreiben hin etwas eine eigenständige soziale Realität erlangt*. Vereinfacht kann man behaupten, dass – unabhängig vom objektiven Hintergrund eines Phänomens – ein soziales Problem niemals

ohne Interessen entsteht. Oder wie Blumer (1975: 105) es formuliert: „Die gesellschaftliche Definition und nicht der objektive Charakter einer gegebenen sozialen Bedingung bestimmt, ob diese Bedingung als soziales Problem existiert oder nicht“.

Für meine Analyse bleibt also zunächst festzuhalten, dass soziale Probleme auf einem Prozess kollektiver Definition beruhen und dessen Produkte sind. Schetsche weist darauf hin, dass sich als Gegenstand soziologischer Forschung der Prozess der *Problemkarriere* anbietet, in dem kollektive Akteure aufgrund bestimmter Eigeninteressen soziale Probleme konstruieren (vgl. Schetsche 1996: 8). Am Anfang dieser Karriere steht ein kollektiver Akteur, der ein Deutungs- bzw. Problemmuster als soziales Problem interpretiert und bewertet, wobei entscheidend ist, dass dieser Sachverhalt bisher gesellschaftlich gar nicht oder nur in anderer Form wahrgenommen wurde.

Da jedoch erst die Anerkennung der Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit zum Status „soziales Problem“ führt, benötigen Akteure zur Durchsetzung und Absicherung ihrer Deutung verschiedene *Diskursstrategien*. Für Schetsche (1996: 13) ist es die wichtigste Aufgabe derartiger Diskursstrategien, den Deutungs- bzw. Meinungsbildenden „keine Denk- und Handlungsalternativen zu lassen“, damit sich die „Deutung-als-Problem“ (ebd.) gegen konkurrierende Denkmuster durchsetzen und zur „einzigen praxisrelevanten Wirklichkeit“ werden kann. Beispielsweise könnte über das (Herbei-) Reden von Generationskonflikten eine solche gewünschte Problemwahrnehmung erreicht werden.

Als *kollektive Akteure* kann man *handelnde Gruppen mit gemeinsamen Motiven und Zielen bezeichnen, die ein Problemmuster formulieren* – und damit zum primären Akteur werden – oder es in der diskursiven Zirkulation fördern (Schetsche 1996: 16), also aktiv Betroffene, Advokaten, Experten, politische und ideologische Problemnutzer, soziale Bewegungen, Moralunternehmer, Massenmedien und staatliche Instanzen. Daneben können Alternativdeutungen existieren, die den Sachverhalt auch als soziales Problem konstituieren, jedoch mit Hilfe von Problemmustern, die sich inhaltlich wesentlich von denen der dominierenden Deutung unterscheiden.

Es ist dann *Aufgabe spezieller Diskursstrategien, dafür zu sorgen, dass sich eine Problemwahrnehmung durchsetzt*, d.h. moralisch-normativ und emotional in vielen Individuen verankert werden kann. Schetsche (1996: 17) benennt drei Arten von Strategien:

- 1) das Dramatisieren, welches Affekte erzeugt und sie an die Problemdefinition bindet („Krieg der Generationen“),⁵

⁵ vgl. dazu Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Soziale Welt 44.

- 2) das Moralisieren im Sinne einer Normierung des Problemmusters (etwa die Rolle der Kirchen in der Debatte um die Forschung an embryonalen Stammzellen) sowie
- 3) die Reproduktion von Mythen, wodurch die Problemwahrnehmung unhinterfragbar gemacht wird (beispielsweise das „Aussterben der Deutschen“).

Die Arena, in der über Erfolg oder Misserfolg einer Problemwahrnehmung in einer modernen Gesellschaft entschieden wird, ist die „massenmedial beherrschte Öffentlichkeit“ (ebd.). Hier konkurrieren Problemdefinierer um eine nur begrenzte Aufmerksamkeit, während die Massenmedien ihr Eigeninteresse, nämlich das Erreichen von Aufmerksamkeit, verfolgen. Die Massenmedien fungieren hier als eine Art Verstärker. Sie verbreiten eine bestimmte Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit, woraufhin die „aufgeklärten“ Individuen schließlich das Problem im Alltag auch tatsächlich wahrnehmen („Der X ist mit seiner Rente doch sowieso noch nie hingekommen!“), womit das Problem schließlich zur eigenständigen sozialen Realität wird. Daraus resultierende Forderungen richten sich dann zunächst meist an den Wohlfahrtsstaat, indem die kontinuierliche Berichterstattung der Massenmedien dem politisch-administrativen System signalisiert, dass hier ein Handlungsbedarf besteht, und – das ist wiederum ganz entscheidend – dass aus Bekämpfung oder Nichtbekämpfung aufgrund der hohen öffentlichen Sensibilisierung politisches Kapital geschlagen werden kann.

Das entscheidende Merkmal eines primären Akteurs - also in diesem Falle z.B. einer wissenschaftlichen Expertengruppe wie die im Sozialbeirat – ist es, über ein hohes Maß an Definitionsmacht zu verfügen (Schetsche 1996: 24). Mit seiner Deutung legt dieser Akteur auch gleichzeitig fest, wer für die Bearbeitung des Problems zuständig ist und wie die Bekämpfungsstrategien aussehen (vgl. Hilgartner/Bosk 1988: 58). Andererseits wird ihm aufgrund der Urheberschaft eine besondere Kompetenz und damit auch eine Sonderstellung in der späteren Behandlung des Themas eingeräumt. Ganz zu schweigen davon, dass es bei wissenschaftlichen Experten für die professionelle Reputation äußerst förderlich ist, als erster auf einen problematischen Sachverhalt hingewiesen zu haben.

Mit Blumer (1975: 111) lassen sich fünf Phasen einer Problemkarriere unterscheiden:

- Das „Auftauchen“: Der primäre Akteur formuliert das Problem erstmals in der Öffentlichkeit, d.h. in Massenmedien oder Fachpublikationen.
- Die „Legitimation“: Der öffentlichen Aufmerksamkeit wird klar gemacht, dass eine Diskrepanz zu den von der Gesellschaft anerkannten sozialen Standards vorliegt, die nicht hingenommen werden darf.

- Die „Mobilisierung des Handelns“: Es werden für den als Problem „erkannten“ Sachverhalt Vorschläge zu seiner Bekämpfung und konkrete Handlungsstrategien ausgearbeitet.
- Die „Bildung eines offiziellen Handlungsplanes“:
- Die „Ausführung des offiziellen Plans“:

Für die beiden letzten Punkte merkt Schetsche (1996: 29) an, dass dieses Stadium in einer demokratischen Gesellschaft erst erlangt wird, wenn eine größere Zahl von Menschen betroffen ist, was bei rund 35 Millionen Beitragszahlern sowie 15 Millionen Rentnern zweifellos der Fall ist (Stand 1999, Quelle: VDR). Erst dann ist der Staat gezwungen, sich des Problems anzunehmen.

2.3.2 Kollektive Akteure in der Rentenpolitik

Keine Problemwahrnehmung kann somit ohne das Engagement kollektiver Akteure gesellschaftliche Anerkennung erlangen. Und hinter dem Handeln kollektiver Akteure stehen wiederum bestimmte Interessen, Motive und Ziele. Folgende Typen lassen sich mit Schetsche (1996: 40) unterscheiden, wobei ich an dieser Stelle nur solche nennen möchte, die ich für meine Analyse als wichtig erachte (zu Wohlfahrtsstaat und Massenmedien siehe die folgenden Kapitel):

Experten sind Vertreter bestimmter Professionen, welche die Zuständigkeit für ein bestimmtes Problem reklamieren oder von anderen Akteuren für zuständig erklärt werden. Bei ihnen fällt im Unterschied zu den sogenannten *Advokaten*, also nicht selbst Betroffene aber für diese zu handeln vorgebende Personen, ein sozialpolitischer Output nur als Nebenprodukt bei der Verfolgung der berufsbezogenen Primärinteressen an (von Winter 1992: 402). Gerade bei der Problemdefinition sind Experten besonders engagiert, weil mit ihr ja gleichzeitig fachspezifische Sichtweisen und auch Lösungsmöglichkeiten durchgesetzt werden können. Die Bearbeitung letzterer sichert wiederum die Arbeitsplätze der Experten (VDR und Sozialbeirat).

Problemmutzer sind politische Parteien oder Verbände, die ein schon bestehendes Problem in erster Linie für eigene Interessen instrumentalisieren. Ihnen geht es primär um politische Macht im Sinne des Einflusses auf Entscheidungsprozesse in demokratisch legitimierten Gremien bzw. um die Regierungsverantwortung. Durch das Thematisieren sozialer Probleme erhoffen sie sich Vorteile im Kampf um Wählerstimmen. Dabei wird ein Problemmuster so formuliert, dass die gebotenen Lösungsmöglichkeiten sich mit den ohnehin vertretenen

politischen Zielen der jeweiligen Partei decken. Dies bleibt allerdings meist der Opposition überlassen, die gleichzeitig die Regierung für die Entstehung des Problems selbst verantwortlich macht oder sie der Untätigkeit beschuldigt (vgl. Schetsche 1996: 46). Die andere Möglichkeit besteht darin, ein bereits anerkanntes soziales Problem im Zuge von Wahlversprechen zu berücksichtigen, und zwar in der Erwartung, die Bekämpfung oder Lösung des Problems werde von bestimmten Bevölkerungsgruppen erwartet oder zumindest honoriert. Es wird dabei an ein vorhandenes Problembewusstsein angeschlossen und meist auch versucht, Ängste der bereits bzw. potentiell Betroffenen zu wecken (CDU, SPD und GRÜNE sowie GDV).

Verschiedene kollektive Akteure konkurrieren in unterschiedlichen Gruppen und Organisationen um die gleichen gesellschaftlichen Ressourcen, nämlich finanzielle Mittel, politisch-ideologische Macht und öffentliche Aufmerksamkeit. Während es also den *Experten* primär um (von staatlichen Instanzen bereitgestellte) finanzielle Mittel und in zweiter Linie um (fach-) öffentliche Aufmerksamkeit und Reputation geht, ist für die Problembenutzer ein Zuwachs an Macht oberstes Ziel, die öffentliche Aufmerksamkeit ist dabei ein Mittel zum Zweck. Zu möglichen Koalitionen kann es z.B. kommen, wenn angesehene Experten(gruppen) die von der Regierung vorgeschlagenen Lösungswege (z.B.) über Gutachten oder Empfehlungen mit ihrer wissenschaftlichen Autorität unterstützen und dafür mit Geldern belohnt werden. Natürlich versuchen alle Typen von Akteuren, in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass sie nicht im Eigeninteresse handeln, um sich etwa selbst zu bereichern oder Macht zu gewinnen. Daher ist es schwierig, hinter den oft beschworenen „Interesse der Allgemeinheit“ die Eigeninteressen auszumachen. Schetsche benennt außer den *Experten*, den *Problemnutzern*, den *Massenmedien* und dem *Wohlfahrtsstaat* noch vier weitere Akteurstypen. Dies sind *Betroffene*, d.h. Opfer des Problems, *Advokaten*, *soziale Bewegungen* sowie *Moralunternehmer*, die soziale Probleme als Moralfragen thematisieren (Schetsche 1996: 39f). Da die Betroffenen im Bereich der Sozialpolitik nicht direkt an Auseinandersetzungen beteiligt bzw. mediatisiert (v. Ferber) sind, und sich im Bereich der GRV auch keine sozialen Bewegungen gebildet haben, werde ich diese beiden Gruppen in meiner Untersuchungen nicht berücksichtigen. Advokaten und Moralunternehmer werde ich dem Typus des Problembenutzers unterordnen, da für den Bereich der GRV diese drei Akteurstypen m.E. nicht ausreichend klar voneinander abzugrenzen sind.

2.3.3 Öffentlichkeit und Massenmedien

Die Massenmedien schließlich können nicht direkt beeinflussen, was die Rezipienten, also ihre „Kunden“; denken, wohl aber worüber sie nachdenken und was sie für wichtig bzw. welche Probleme sie für lösungsbedürftig halten (Agenda-Setting-Ansatz, vgl. Schetsche 1996: 108). Die Thematisierung in den Massenmedien erfolgt jedoch erst, wenn das Problemmuster bereits in einer Teilöffentlichkeit (beispielsweise in wissenschaftlichen Zeitschriften) hinreichend ausformuliert und spezifiziert ist. Da jeweils in einer Gesellschaft nur eine bestimmte Anzahl von Themen zur selben Zeit öffentlich diskutiert und bearbeitet werden kann, müssen die Akteure zu Hilfsmitteln greifen: sie verwenden Diskursstrategien wie z.B. Dramatisierung oder Emotionalisierung (vgl. Schetsche 1996: 111).

Für Schetsche (ebd.) ist die Wahrscheinlichkeit, dass über ein Thema berichtet wird, umso größer, je mehr der folgenden fünf Kriterien zutreffen:

- Überraschung und Aktualität des Ereignisses,
- Vertrautheit des thematischen Bezugsrahmens,
- Einfluss und Prominenz der Akteure,
- Konflikt, Schaden und Normverletzung,
- geographische und kulturelle Nähe (vgl. Erbring 1989: 303).

Bezogen auf die Themen Rente und demographischer Wandel, lässt sich mithilfe dieser Kriterien die Leidenschaft erklären, mit der darüber zur Zeit in fast jeder Zeitung, Zeitschrift und Talkshow diskutiert wird. Daneben verweist Schetsche auf eine Reihe sogenannter Publizitätsfaktoren, welche es wahrscheinlicher machen, dass eine Problemwahrnehmung massenmedial behandelt wird:

- Anschluss der Problemwahrnehmung an Alltagsmythen und gesellschaftlich geteilte Werte
- Individualisierbarkeit und Personalisierbarkeit des Problems
- Identifizierung von Schuldigen
- Personale Nähe zu den Rezipienten, d.h. die eigene potentielle Betroffenheit sowie die persönliche Kenntnis eines Falles
- Gute Visualisierbarkeit des Problems, der Betroffenen und ihres Schicksals

Das sich daraus ergebende Schema medialer Berichterstattung ist dem Leser vertraut: Ein Bericht nimmt zu Beginn altbekannte Mottos wieder auf („Die Renten sind sicher“;

„Rentenbetrug“ für die Jüngeren und „verdienter Ruhestand“ für die Älteren) und zeigt einen schockierenden Einzelfall in möglichst starken Bildern („Frau X, Mutter von drei Kindern mit minimalen Rentenansprüchen“). Anschließend werden Versäumnisse der Politik bzw. die Ungerechtigkeit sowie Untauglichkeit des aktuellen Rentensystems angeprangert. Dann wird mithilfe empirischer Daten das „tatsächliche Ausmaß“ des Problems aufgezeigt und deutlich gemacht, dass der Kreis der Betroffenen ungleich größer ist, „als uns die Politik glauben machen will“. Der Beitrag endet mit Bildern vom Elend der Betroffenen und porträtiert damit die Ausweglosigkeit der Situation sowie den Ernst der Lage.

Nach diesem immer gleichen Muster werden die sogenannten Aufhänger für ungezählte Diskussionen mit Verantwortlichen erstellt („Herr Minister, wie können Sie so etwas zulassen?!“).

2.3.4 Wohlfahrtsstaatliche Problembekämpfung

Regierung und Parlament entscheiden über die Annahme oder Zurückweisung einer Problemwahrnehmung und die staatliche Zuständigkeit vorrangig danach, ob die (potentiellen) Wählerinnen und Wähler ihr jeweiliges Handeln bei der nächsten Wahl vermutlich honorieren werden (vgl. Schetsche 1996: 133). Denn prinzipiell kann als vorrangiges Interesse eines Politikers der Machterhalt vorausgesetzt werden: Zunächst einmal möchte man wiedergewählt werden (vgl. Luhmann 2000: 88). Auf der anderen Seite möchte ein Wähler die Politiker in der Regierungsverantwortung sehen, die ihm in den kommenden vier Jahren voraussichtlich den größten Nutzen bringen. Dabei hat die jeweilige Opposition zunächst einmal den Vorteil, dass sie jedes anerkannte Problem der Regierung ankreiden und gleichzeitig Gegenmaßnahmen vorschlagen kann, die sehr kostenintensiv und beliebig effektiv sein können, denn sie steht in absehbarer Zeit erst einmal nicht in der politischen Verantwortung und kann daher unrealistische, obgleich für potentielle Wähler attraktiv klingende Abhilfemaßnahmen versprechen. Daher sieht Schetsche (1996: 135) dann auch in der Problempolitik eine zentrale Strategie oppositionellen Handelns (im Verlauf der Arbeit werde ich auch auf oppositionelle Strategien von CDU, SPD und GRÜNEN im Zusammenhang mit der Rente hinweisen).

Haben sich Regierung und Parlament erst einmal zur Annahme bestimmter Problemwahrnehmungen entschieden, stehen ihnen folgende Ressourcen zur Bekämpfung bereit:

- Geld: staatliche Transferzahlungen, Anreizprogramme und Prämiensysteme sowie Infrastrukturmaßnahmen.
- Informationen: symbolische Akte (Absichtserklärungen, Appelle), Erzeugung von Wissen und Verbreitung von Wissensbeständen („Aufklärung“).
- Recht: Normen (vgl. Schetsche 1996: 138).

Geld ist eine prinzipiell knappe Ressource, und das nicht erst in Zeiten von „Sparhaushalten“. Während direkte Transferleistungen kurzfristig, d.h. innerhalb einer Wahlperiode oder als „Wahlgeschenk“ wirken können, werden sich Infrastrukturmaßnahmen erst auf lange Sicht positiv auswirken.

Im Unterschied zu Geld können *Informationen* in fast beliebiger Menge erzeugt werden, einzig ihre wirksame Verteilung ist begrenzt. Der Öffentlichkeit kann z.B. durch symbolische Akte angezeigt werden, dass „die Politik“ das Problem zur Kenntnis genommen hat („Wir haben verstanden.“). Durch Parlamentsdebatten, Reden und Fernsehansprachen kann deutlich gemacht werden, dass ein Problem anerkannten gesellschaftlichen Werten, z.B. der „Generationengerechtigkeit“, widerspricht und dass sofort gehandelt werden muss – böse Zungen unterstellen dann oftmals „puren Aktionismus“. Gleichzeitig kann Wissen erzeugt werden durch die Einsetzung von Experten- oder Enquête-Kommissionen (z.B. zum demographischen Wandel) sowie die Finanzierung von Forschungsvorhaben. Bei relativ geringen Kosten kann damit gleichzeitig bewiesen werden, dass ein Problem ernst genommen und gründlich bearbeitet wird (zur Schwierigkeit bzw. Illusion direkter Politikberatung vgl. Luhmann 2000: 109ff sowie Willke 1987). Wissensproduktion nimmt bekanntlich längere Zeiträume in Anspruch, so dass teure oder hinsichtlich einer bevorstehenden Wahl unbequem erscheinende Maßnahmen hinausgezögert werden können mit dem Hinweis, dass bislang leider noch zu wenig Daten vorlägen. Direkt vor einer Wahl empfehlen sich also Versprechen, bei einer gewünschten Verzögerung ist „ein Ankurbeln der Wissensproduktion“ sinnvoll (vgl. Schetsche 1996: 141).

Im Bereich des *Rechts* muss entschieden werden, ob und in welchem Maßstab „sozialverträgliche“ Lösungen gefunden werden können, z.B. durch Umverteilung in den verschiedenen Sicherungssystemen, bei gleichzeitiger Vermeidung von Verteilungskonflikten. Genau hier liegt ja das Problem der aktuellen Rentenreform unter dem Stichwort „Generationengerechtigkeit“.

Generell definieren staatliche Instanzen ein Problem in spezifischer Weise um, machen es sich zu eigen und lenken es in die Bahnen administrativ vorgegebener Lösungsmuster (vgl.

Dorenburg u.a. 1987: 200), dies gilt es für das BMA zu belegen. Die Art der Bestätigung der Problemwahrnehmung, d.h. die Institutionalisierung (als Beispiel die Schaffung eines Bundesministeriums für Verbraucherschutz und Ernährung im Zuge der Agrarkrisen im Frühjahr 2001), und der staatlichen Verantwortung sowie der Prozess der Bearbeitung wirken dabei zurück auf die Problemwahrnehmung, die eine Transformation durch die Bearbeitung im politisch-administeriellen System durchläuft (vgl. Schetsche 1996: 149ff).

2.4 Grundlegende Wertüberzeugungen in *Advocacy-Koalitionen* und Wohlfahrtskultur

Um zu erklären, ob und wie es eventuell zur Bildung parteiübergreifender Typen in der sozialpolitischen Debatte kommen kann, möchte ich auf das Konzept der *Advocacy*⁶-*Koalitionen* bei Sabatier (1993) zurückgreifen. Demnach wird ein *Politikwandel* (*policy-Wandel*),⁷ z.B. bei der Wahrnehmung oder Behandlung eines sozialen Problems durch Akteure auf verschiedenen politischen Ebenen initiiert. Diese bieten in konkurrierenden *Politik-Eliten* verschiedene Problemformulierungen vor dem Hintergrund sich wandelnder exogener Ereignisse, beispielsweise durch demographischen Wandel (vgl. Sabatier 1993: 124). In bestimmten *Politik-Subsystemen*, beispielsweise in der Sozialpolitik, interagieren Akteure verschiedener Institutionen, die an einem Politikbereich interessiert bzw. mit ihm befasst sind. Für die Rente wären dies etwa die Tarifpartner, die Sozialpolitiker der verschiedenen Parteien sowie einige Verbände wie der VDR oder der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Dabei geht der *Advocacy-Koalitions-Ansatz* davon aus, dass Akteure sich wenigstens zum Teil politisch engagieren, um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen. *Advocacy-Koalitionen* setzen sich zusammen aus Personen verschiedener Organisationen, die gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben und ihre Handlungen abstimmen. Interessant ist für mich demnach, ob und inwieweit sich (personelle) Gemeinsamkeiten etwa zwischen den beiden Volksparteien oder zwischen VDR und Sozialbeirat feststellen lassen. Zusammensetzung und Ressourcen verschiedener Koalitionen werden beeinflusst durch Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen und politischer Koalitionen, also etwa durch die wirtschaftliche Entwicklung, einen Wandel im Altersaufbau der Bevölkerung und durch Wahlen.

⁶ Advocacy (engl.): Fürsprache, Befürwortung, für etwas eintreten.

⁷ Im Folgenden werde ich die englischen Begriffe bei Sabatier möglichst nur in der deutschen Übersetzung gebrauchen, also: ‚Politik‘ statt ‚Policy‘.

Die Mitglieder einer *Advocacy-Koalition* teilen ein spezifisches *Werte-System* (*belief-system*), also ein Bündel von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen und handeln über einen längeren Zeitraum koordiniert (vgl. Sabatier 1993: 127). Der wesentliche Unterschied dieses Konzepts liegt nun im Vergleich zu den Ansätzen von Thomas von Winter oder Michael Schetsche darin, dass die *handlungsleitende Grundlage der Politik wesentlich in gemeinsamen Werten* besteht. *Werte-Systeme* bestimmen die Richtung, in die eine *Advocacy-Koalition* versuchen wird, staatliche Programme zu bewegen, während ihre Fähigkeit dazu wesentlich von ihren Ressourcen (also Wissen und Wählerstimmen) abhängt (vgl. Sabatier 1993: 131).⁸

Die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs wird für Sabatier in den verschiedensten politischen Handlungsbereichen durch normative und ontologische Axiome (Bsp. „christ-demokratisch“) bestimmt. Ein *Politik-Kern* von grundlegenden Wertvorstellungen und Kausalannahmen um verinnerlichte Wertvorstellungen (*deep-core-beliefs*) dominiert in spezifischen *Politik-Subsystem* (z.B. Rentenpolitik), während ein Bündel von sekundären Aspekten (also instrumentelle Entscheidungen und Informationssuchprozesse) die Implementierung des *Politik-Kerns* in einem bestimmten Politikfeld beeinflussen (vgl. Sabatier 1993: 133). Dabei erzeugt eine Position, die zur Kern-Überzeugung gereift ist, Selbstverteidigungstendenzen gegenüber einem Wandel, auch wenn widersprechende Daten oder Inkonsistenzen auftauchen. Daten werden selektiv bzw. in parteipolitischer Analyse verarbeitet. Ein Beispiel dafür ist die konservativ-defensive Haltung der SPD zur Sozialpolitik in den 80er Jahren (ausführlich bei Gohr 2000). Ein derartiger *Politik-Kern* basiert wesentlich auf in der Kindheit erlernten Wertmustern, an denen zäh festgehalten wird und die auch von empirischer Evidenz weitgehend unberührt bleiben (vgl. Sabatier 1993: 135). *Politik-orientiertes Lernen* – wie es bei der SPD wohl stattgefunden hat, vergleicht man die Sozialpolitik der 80er Jahre etwa mit den Vorschlägen des Schröder/Blair-Papiers von 1999 – wird erleichtert, wenn ein professionelles Forum existiert, das über seine Reputation professionelle Akteure aus verschiedenen Koalitionen zur Teilnahme veranlassen kann. Hier sind für den Bereich der GRV neben den Rentenkonsensgesprächen wohl die Veröffentlichungen des VDR maßgeblich.

Franz-Xaver Kaufmann verweist auf den selben Zusammenhang, wenn er betont, dass „sozialpolitische Stellungnahmen verschiedener sozialpolitischer Akteure demzufolge nicht ausschließlich durch deren Interessen, sondern auch durch die Sinnzusammenhänge ihrer

⁸ Zur Erinnerung: für von Winter sind „Interessen [...] das primäre Motiv als auch primärer Gegenstand politischen Handelns“ (1997: 21).

Wohlfahrtskultur gesteuert werden.“ (Kaufmann 1991: 24). Er bezieht (in wohlthuender Vermeidung von Anglizismen) den Begriff „Wohlfahrtskultur“ auf „Diskurse, die im allgemeinen Sinne eine Antwort darauf geben wollen, warum und unter welchen Bedingungen Menschen ein Interesse an der Verwirklichung von Wohlfahrt für Dritte (also nicht für sich selbst!) entwickeln können oder sollen“ (ebd.).

In meiner Analyse werde ich demzufolge auch besonders darauf achten, ob solche Elemente von Wohlfahrtskultur in Argumentationsfiguren sozialpolitischer Diskurse (immer wieder) auftauchen, also etwa bei der Unterscheidung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge oder Äquivalenz- und Bedarfsprinzip oder bei der Behandlung von Umverteilungsmaßnahmen und Gerechtigkeitsvorstellungen. Es geht Kaufmann also um die normativen Prämissen und Legitimationen sozialpolitischer Interventionen wie auch die ihrer Gegner, d.h. um die Identifizierung konkurrierender Wohlfahrtskulturen (vgl. Kaufmann 1991: 26).

Max Weber denkt in vergleichbarer Weise, wenn er für den Sozialpolitiker „die Beförderung des Menschen g l ü c k s [Hervorhebungen im Original, der Verfasser] als letzten Maßstab“ (Weber 1924: 423) sieht. „Ideale“ Berufspolitiker sind für ihn diejenigen, „die „für“ die Politik zu leben durch ihre Vermögensverhältnisse in standgesetzt und durch ihre Überzeugungen getrieben sind, also ideell ihr Leben daraus bestreiten“ (Weber 1971: 389). Im Gegensatz dazu gebe es auch Berufspolitiker, „die materiell „von“ der Partei und dem politischen Treiben leben“ (ebd.). Ohne Zweifel entspricht der überwiegende Teil (nicht nur) heutiger Politiker dem zweiten Typus – der Großteil der Parlamentarier setzt sich nun mal aus Beamten zusammen, und nicht aus „Gutmenschen“, die für ihre politischen Überzeugungen und von ihren Kapitaleinkünften zu leben in der Lage sind. Gleichzeitig arbeitet der Politiker „mit dem Streben nach Macht als unvermeidlichem Mittel. „Machtinstinkt“ [...] gehört daher in der Tat zu seinen normalen Qualitäten“ (Weber 1971: 546f). Es bleibt für meine Untersuchung die Klärung der Frage, wie politisches Handeln im Zusammenhang mit der Demographie-Debatte motiviert ist – jedenfalls scheint es sich im Dreieck Interessen – Ideen – Machtstreben zu bewegen.

3. Problemdefinitionen politischer Akteure

3.1 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

3.1.1 Die „widerwillige“ Anerkennung des Problems - vom Ignorieren zum Systemwechsel in der Rentenpolitik – SPD (Interviews)

Mit Vertretern der SPD habe ich drei Interviews geführt. Die Gespräche, die zwischen dem 14. und 21. Mai stattgefunden haben, dauerten zwischen 35 und 85 Minuten, es war immer möglich, die Gespräche auf Band aufzuzeichnen. Erster Interviewpartner war Thomas Ebert, ehemals Referent in der Bundestagsfraktion und hauptamtlicher Experte für Rentenfragen in der Bundes-SPD, der zusammen mit Rudolf Dreßler, damals stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Sozialexperte der SPD, die Rentenkonsensgespräche in den Jahren 1988/89 vorbereitete. Das zweite Interview habe ich mit Hans-Ulrich Klose geführt, Bürgermeister von Hamburg von 1974-1981, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion zwischen 1991 und 1994, Vizepräsident des Deutschen Bundestages und Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft SPD 60 plus. Beim dritten Interview schließlich saß mir Wolfgang Spanier gegenüber, der bis 1994 Ratsmitglied der Stadt Herford war und heute Bau- und Wohnungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion ist.

Bei allen drei Gesprächspartner bestand Einigkeit darüber, dass die Anfänge der Debatte um den demographischen Wandel frühestens Mitte der 80er Jahre bzw. zu Beginn der 90er Jahre liegen.⁹ Die Diskussion um Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung habe allerdings schon früher eingesetzt, nämlich Mitte der 70er Jahre. Thomas Ebert weist darauf hin, dass Ende der 60er Jahre gesetzlich vorgeschriebene Prognosen eingeführt worden seien, um mit deren Hilfe die Finanzierung der GRV für die kommenden 15 Jahre zu berechnen.⁹ Mitte der 70er Jahre sei dann bei diesen Prognosen der erste Rentenbergriff in Sicht gekommen: 1990 (ebd.). Eine zweite Ursache liegt seiner Erinnerung nach in den Ölpreisschocks von 1973 und 1974 sowie der damit verbundenen ansteigenden Arbeitslosigkeit. Während bis zu diesem Zeitpunkt stetes Wirtschaftswachstum und der damit einher gehende Ausbau sozialer Leistungen selbstverständlich gewesen seien, habe sich nun eine andere Problemwahrnehmung durchgesetzt (ebd.). Plötzlich sei die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme massiv in Frage gestellt worden und die Finanzierung der GRV sei in den Blickpunkt gerückt, da man vor allem aufgrund des

⁹ Vgl. Interview Nr. 1: 1 (Interview. Nr. 1, Seite 1), Interview Nr. 3: 1 sowie Interview Nr. 4: 3.

Pillenkicks bereits einen merklichen Geburtenrückgang verzeichnen konnte. Es seien damals erste Aufsätze zu diesem Thema erschienen, die sogar Prognosen von mehr als 30 Jahren enthielten und Beitragssätze von 40 Prozent vorhersagten. „Damals ist dann auch das ominöse Jahr 2030 irgendwie aufgetaucht.“¹⁰

Der VDR habe dann 1985 bei PROGNOSE ein Gutachten in Auftrag gegeben,¹¹ um Vorschläge für eine Rentenreform zu erarbeiten, „es gab damals permanent Finanzierungsprobleme in der GRV“ (ebd.). Einen ähnlichen Auftrag habe der Sozialbeirat erteilt (ebd.). Sowohl in der Ära Schmidt, als auch unter Kohl habe man versucht, die Probleme mit punktuellen Maßnahmen in den Griff zu bekommen.¹² Man habe zunehmend erkannt, dass die seit 1957 gültige Bruttoanpassungsformel bei wachsender Abgabenbelastung der Arbeitnehmer zu einem steigenden „Nettorentenniveau“ führte. Auch dieser Begriff sei damals völlig neu in die Debatte gekommen (ebd.). Zu Beginn der 70er Jahre sei der Begriff des Rentenniveaus zunächst aufgrund hoher Inflations- und Lohnsteigerungsraten diskutiert worden – und zwar zugunsten der Rentner, denn die hätten ja - so habe es die UNION formuliert - unter einem ständig sinkenden Rentenniveau zu leiden. Der Grund sei ein time-lag¹³ bei der Anpassung der Renten gewesen, der damals über drei Jahre betragen habe, so dass die Rentenanpassungen den Lohnerhöhungen hinterher gehinkt hätten.¹⁴ Ende der 70er Jahre sei der Begriff umdefiniert worden in „Nettorentenniveau“. Man habe dann damit gemeint, dass durch wachsende Abgabenbelastung die Rentner im Verhältnis zu den Arbeitnehmern „ständig mehr hätten“ (ebd.). Obwohl also die Bruttolohnanpassung formal im Gesetz stand, sei z.B. in den 12 Jahren 1978 bis 1989 nur ein einziges Mal völlig ungeschmälert angewendet worden (ebd.). Man habe beispielsweise den time-lag verändert oder einen Krankenversicherungsbeitrag der Rentner eingeführt. Eine neue, systematische Lösung zu finden, sei damit ein Hauptmotiv der Rentenreform gewesen. Statt punktueller Eingriffe habe es nun eine gerechte Lösung geben sollen mithilfe einer automatischen Anpassungsformel. „Und als gerecht hat man damals verstanden eine gleichgewichtige Entwicklung der Nettoeinkünfte von Rentnern und Arbeitnehmern“ (ebd.). Die Debatte sei dann in den 90er Jahren um den Begriff des demographischen Wandels erweitert worden, als sich ein Bewusstsein dafür entwickelt habe, „dass die Probleme etwas vielfältiger sind“.¹⁵

⁹ Interview Nr. 1: 1.

¹⁰ Interview Nr. 1: 2.

¹¹ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

¹² Interview Nr. 1: 2, ähnlich Interview Nr. 3: 4.

¹³ time-lag (engl.): zeitliche Verzögerung.

¹⁴ Interview Nr. 1: 3.

¹⁵ Interview Nr. 1: 5.

In diesem Zusammenhang fallen die Antworten der Politik auf die Greencard intern eher schlecht aus. Die Befragten sind sich einig, dass die Bedingungen der Greencard, vor allem der begrenzte Aufenthalt in Deutschland, mit zu ihrer nur sehr begrenzten Resonanz im Ausland beitragen.¹⁶ Eine im Prinzip gute, aber weniger gut ausgeführte Idee – so könnte man die Meinungen zusammenfassen.¹⁷ Auch die Möglichkeit, verstärkt Zuwanderung zu fördern, wird allenfalls als Linderung des Problems, nicht aber als Lösung bewertet, wobei einerseits in Frage gestellt wird, woher überhaupt die prognostizierten Massen kommen sollten, sowie andererseits auch vor den Problemen bei der Integration gewarnt wird.¹⁸

Einig sind sich die Befragten auch bei der Beurteilung der Art und Weise, wie der demographische Wandel in die Politik der SPD kam. Thomas Ebert erinnert sich, „es gab große Widerstände. Das war nicht einfach. Die SPD hat verhältnismäßig lange versucht, die Probleme einfach zu ignorieren.“¹⁹ „Das sind natürlich dann auch Entwicklungsprozesse, dass einem so etwas wirklich deutlich wird“;²⁰ formuliert Wolfgang Spanier. Hans-Ulrich Klose erinnert sich, „das hat sie nicht wirklich interessiert. Das Thema wird bis heute verharmlost. Das wird nach meiner Einschätzung bis heute nicht wahrgenommen. Das ist die ganze Unehrllichkeit in der Diskussion. Ganz lange hat man sich geweigert, das Thema zur Kenntnis zu nehmen“; obwohl „die Auswirkungen auf unsere Gesellschaft wahrscheinlich nachhaltiger sein werden als die Wiedervereinigung Deutschlands“ und „es eines der spannendsten Themen ist, die es überhaupt gibt“.²¹

Thomas Ebert erinnert sich, dass Widerstand in der SPD einmal von den Sozialpolitikern selbst gekommen sei, denen „ist eher nur tendenziell die Erhöhung der Beitragssätze eingefallen“.²² Weiter erklärt er, auch die Gewerkschaften wollten bis heute z.B. von einer Erhöhung der Altersgrenzen - für ihn „der logisch sich als erste anbietende Schritt“ - nichts wissen, „zumindest extern“.²³ Auch große Teile der Parteibasis seien gegen die Rentenreform 1992 gewesen und Rudolf Dreßler habe sich auch in der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA), deren Vorsitzender er bis vor kurzem war, mit der Erhöhung der Altersgrenzen nicht durchsetzen können (ebd.). An diesem Beispiel würde besonders deutlich, wie stark das Thema demographischer Wandel, und hier besonders die höheren Altersgrenzen, mit Emotionen verknüpft sei. Es ist wohl auch „kein Zufall, dass bei der

¹⁶ In den ersten 100 Tagen haben die Arbeitsämter lediglich 2970 Arbeitserlaubnisse an ausländische IT-Spezialisten erteilt bzw. zugesichert (Sozialpolitische Umschau, Ausgabe 36, 13. November 2000: 33).

¹⁷ Interview Nr. 1: 5f, Interview Nr. 3: 4.

¹⁸ Interview Nr. 4: 5, Interview Nr. 1: 6 und Interview Nr. 3:4.

¹⁹ Interview Nr. 1: 6f .

²⁰ Interview Nr. 4: 7f.

²¹ Interview Nr. 3: 2, 4ff, 9.

²² Interview Nr. 1: 6.

jetzigen Reform die Erhöhung der Altersgrenzen keine Rolle gespielt hat“.²⁴ Thomas Ebert vermutet, dass man das vor dem Hintergrund der immer noch hohen Arbeitslosigkeit vor den Gewerkschaften wohl kaum hätte durchsetzen können. Gefördert bzw. überhaupt erst angeregt wurde die Debatte in der SPD wesentlich durch Hans-Ulrich Klose,²⁵ so sagt er selbst. Nach Ansicht von Thomas Ebert hat jedenfalls Klose dazu beigetragen, das demographische Thema über die Verengung auf die Rentenfinanzierung hinaus auszuweiten. Auf sein Betreiben hin sei die Arbeitsgemeinschaft SPD 60 plus gegründet worden, deren Vorsitz er dann für zehn Jahre auch übernommen habe. Auf seinen Vorschlag hin sei ebenso eine „Kommission demographischer Wandel“ gegründet worden, die dann eine Zeitschriftenreihe herausgegeben habe.²⁶ Auch die Gründung der Enquête-Kommission demographischer Wandel gehe wesentlich auf ihn zurück (ebd.). Seiner Meinung nach wurde die Beschäftigung mit dem Thema innerhalb der SPD eigentlich nur von den „Youngsters“ wie z.B. Ute Vogt oder Hans-Martin Bury forciert, weil sie der Beteuerung, die Renten seien sicher, nicht (mehr) geglaubt hätten.²⁷

Bei Hans-Ulrich Klose sei das Interesse für die demographische Entwicklung während seiner Zeit als Bürgermeister von Hamburg aufgekommen. In einer Regierungserklärung im Jahre 1975²⁸ seien zum ersten Mal Prognosen über die zu erwartende Entwicklung der städtischen Bevölkerung enthalten gewesen. Dass es zunächst anders kam, sei Folge der starken Zuwanderung von Ostdeutschen nach der Deutschen Einheit sowie zahlreicher Asylsuchender gewesen.²⁹ Im Falle Herfords komme noch eine verstärkte Zuwanderung von Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion in den 90er Jahren, etwa 8000 Menschen hinzu. Darauf verweist Wolfgang Spanier, der sich aus ähnlichen Gründen wie sein Hamburger Kollege mit dem Wandel des Bevölkerungsaufbaus beschäftigte. Vor seiner Zeit im Bundestag habe er für den Rat der Stadt Herford Mitte der 80er Jahre ganz ähnliche Prognosen – damals unter dem Schlagwort „das Ergrauen der Städte“ - vor Augen gehabt und daraufhin einen Altenhilfeplan zusammen mit dem Seniorenzentrum der Stadt entwickelt.³⁰

In der Bedeutung des demographischen Wandels für die Politik insgesamt verweisen die Befragten übereinstimmend auf die umfassenden Folgen der Entwicklung in allen politischen und gesellschaftlichen Bereichen, d.h. die Entwicklung wird nicht nur auf die GRV bezogen

²³ Interview Nr. 1: 6ff.

²⁴ Interview Nr. 1: 8.

²⁵ Interview Nr. 3: 1, 4: 7.

²⁶ SPD-Parteivorstand, Projekt demographischer Wandel: forum demographie und politik.

²⁷ Interview Nr. 3: 5.

²⁸ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg – 8. Wahlperiode – 20. Sitzung am 29. Jan. 1975: 1013-1028.

²⁹ Interview Nr. 3: 1.

diskutiert. Unter den favorisierten Gegenmaßnahmen treten die Folgenden, je nach persönlichem Arbeitsschwerpunkt, besonders hervor: Erhöhung der Altersgrenzen, Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere, Änderungen in der Arbeitsorganisation,³¹ Anpassung von Stadtplanung und Wohnungsbau bis hin zu „Sprengungen ganzer Stadtteile“; Reform auch der Gesetzlichen Krankenversicherung, verbesserte Bildungs-, Schul- und Jugendpolitik (!), verstärkte Förderung von Kindererziehung (nicht einfach nur: Kindergelderhöhung)³² sowie weitere Absenkung des Rentenniveaus bzw. Ersetzung durch eine steuerfinanzierte Grund-sicherung bei gleichzeitiger Stärkung von privater und betrieblicher Altersvorsorge.³³

Eine besondere Schwierigkeit bei der politischen Behandlung des Themas sehen die Befragten im emotionalen Bezug der Debatte. Dieser werde besonders offensichtlich bei der heiklen Frage der Altersgrenzen.³⁴ Für Hans-Ulrich Klose ist es ein Thema, „das mit Ängsten verbunden ist, oder aber einfach mit der Erhaltung eines relativ komfortablen Zustandes“.³⁵ Deswegen habe er sogar Verständnis für andere Politiker, die das Problem (immer noch) ignorierten. Das Problem liege im politischen System selbst, denn warum sollte ein Politiker aufgrund von Ereignissen, die in 20 bis 30 Jahren einsetzen, schmerzhaft Reformschritte mit Einbußen bei allen Beteiligten durchsetzen. Sein Zeithorizont liege verständlicherweise bei vier Jahren, „wenn Politik in Legislaturperioden denkt“.³⁶ Ähnlich einsame Rufer mit einem vergleichbaren Schicksal, nämlich dem der Nichtbeachtung, habe es seiner Erinnerung nach auch in der Wirtschaft gegeben. Der ehemalige Daimler-Chef Reuter habe schon sehr früh in Aufsätzen (in der Frankfurter Rundschau) vor der Verschiebung im Bevölkerungsaufbau gewarnt.³⁷

Naheliegender scheint den Interviewpartnern auch, dass – eher früher als später – Nachbesserungen in den Regelungen der GRV notwendig sein werden, weil die Grundannahmen, was wirtschaftliche Entwicklung und Zuwanderung angehe, doch recht optimistisch seien.³⁸

Der Wirtschaft wird durchgängig bescheinigt, dass sie die Notwendigkeit von Zuwanderung längst eingesehen habe³⁹ bzw. dass diese Einsicht die Zuwanderungsdebatte in allen

³⁰ Interview Nr. 4: 1, 3f.

³¹ Interview Nr. 1: 6, 8, auch Interview Nr. 3: 3f.

³² Interview Nr. 4: 2f, 8 sowie Interview Nr. 3: 3.

³³ Interview Nr. 3: 8.

³⁴ Interview Nr. 1: 7f.

³⁵ Interview Nr. 3: 7.

³⁶ Interview Nr. 3: 5.

³⁷ Interview Nr. 3: 4.

³⁸ Interview Nr. 3: 4 sowie Interview Nr. 4: 2.

³⁹ Interview Nr. 3: 4.

Parteien⁴⁰ nachdrücklich belebt habe.⁴¹ Weiterhin wird das Befürworten der aktuellen Reform durch die Wirtschaft auch mit dem Verweis auf die Beitragsentlastung durch die private Vorsorge in Verbindung gebracht.⁴² Deutlich weist man auch darauf hin, dass die Versicherungswirtschaft das Reformvorhaben massiv gefördert bzw. – anders ausgedrückt – das Umlage-system delegitimiert habe, weil sie mit der Einführung der ergänzenden Privatvorsorge ein „Riesengeschäft“ wittere.⁴³

Dass es jedoch überhaupt zu einem derartigen Systemwechsel, also der Schwächung des Umlagesystems, kommen konnte, verweist für die Befragten auf einen Wandel im Bewusstsein der Bevölkerung. Hier habe sich – analog zu einer in den letzten Jahren prominent gewordenen Politik der Haushaltskonsolidierung - die Einsicht durchgesetzt, dass Kürzungen unvermeidlich seien. Den Medien wird ein Beitrag zu diesem Wandel zuerkannt, „was sicherlich auch dazu geführt hat, schwierige Entscheidungen und Belastungen zu akzeptieren“.⁴⁴

Unter dem Begriff der Generationengerechtigkeit, einem „Schlagwort“⁴⁵ bzw. „Kampfbegriff“⁴⁶ wird die eine annähernd gleiche Behandlung der Alten wie der Jungen – im Sinne einer gleichwertigen Beteiligung an den Kosten des demographischen Wandels – verstanden.⁴⁷ Auch das Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichte zu einer generationengerechten Politik.⁴⁸ Allerdings wird auch unterstellt, dass dieser Begriff von bestimmten Gruppen instrumentalisiert werde, um eigene Interessen zu befördern. Nämlich einmal von den Arbeitgebern, welche damit auf einen Ausbau der Privatvorsorge zielten, die ihnen Beiträge ersparen würde, wie auch von der Versicherungswirtschaft, die schließlich die Produkte für diese kapitalgedeckte Altersvorsorge verkaufe (ebd.). Hier werde ein weiterer Aspekt des bereits weiter oben erwähnten Wandels im Bewusstsein vieler Menschen deutlich, der nach Ansicht von Thomas Ebert überhaupt erst möglich mache, „dass solche Kampagnen auch auf einen fruchtbaren Boden fallen. 1960 hätte doch keiner einen Angriff auf das Umlageverfahren gewagt“.⁴⁹ Diese „Änderungen in der Tiefenstruktur der Gesellschaft“ (ebd.), so vermutet er, könnten mit Ereignissen Mitte der 90er Jahre zusammenhängen. Der VDR habe 1995 bei PROGNOSE ein Gutachten in Auftrag gegeben, um zu zeigen, dass die

⁴⁰ gemeint wahr wohl hauptsächlich die UNION.

⁴¹ Interview Nr. 4: 7.

⁴² Interview Nr. 1: 10.

⁴³ Interview Nr. 1: 10 und Interview Nr. 4: 10.

⁴⁴ Interview Nr. 4: 10f.

⁴⁵ Interview Nr. 4: 11.

⁴⁶ Interview Nr. 3: 7.

⁴⁷ Interview Nr. 1: 9, Interview Nr. 3: 7 und Interview Nr. 4: 10.

⁴⁸ Interview Nr. 4: 10.

⁴⁹ Interview Nr. Nr. 1: 10.

Neuregelungen des Rentenreformgesetzes 1992 auch wirklich zu der erhofften Stabilisierung des Beitragssatzes und zur Konsolidierung der Rentenkassen geführt haben.⁵⁰ Und in der Tat, der befürchtete Anstieg des Beitragssatzes sei deutlich schwächer ausgefallen, nicht mehr 36 Prozent, sondern – dank der Reform – nur noch 25 bis 26 Prozent seien in den nächsten Jahren zu erwarten gewesen. Die Reform sei demnach aus der Sicht des VDR also ein voller Erfolg gewesen. Diese Ergebnisse wurden natürlich auch der Öffentlichkeit präsentiert, die jedoch völlig unerwartet reagiert habe. Man habe die Prognosen zum Anlass genommen, das ganze System in Frage zu stellen, „was damals sinnvoll, ausreichend erschien, erschien plötzlich als völlig unakzeptabel“.⁵¹ Von da an sei nur noch über den gewaltigen Reformbedarf und die riesigen Finanzprobleme der GRV debattiert worden. Und so habe sich innerhalb weniger Jahre ein Wandel vollzogen, der mit erklären könne, warum heute eine Reform möglich sei und akzeptiert werde, die eben keine systemimmanente Reform mehr sei, sondern die vom Grundsatz des Umlageverfahrens Abstand nähme (ebd.). Aber nicht nur in der sogenannten öffentlichen Meinung, sondern auch in der Politik selbst habe sich, so vermutet Thomas Ebert, die Debatte seit den 80er Jahren verändert. In einer *ersten Konfliktphase* bis zum Regierungswechsel im Oktober 1982 hätten die Sozialpolitiker sehr rigide auf einer Wahrung des Status quo beharrt und Sanierungsschritte sich nur mit Mühe durchführen lassen. Unter der Regierung Kohl habe sich dies geändert, nun seien auch größere Sanierungsschritte erfolgt und die SPD habe erste Versuche unternommen, sich auf die veränderte Lage einzustellen. Hinsichtlich der „Generallinie“ habe damals Konsens bestanden, man habe eine „systemkonforme Stabilisierung“ angestrebt, wobei das System zu erhalten und nur die quantitativen Parameter anzupassen seien. Diese *zweite Konsensphase* habe ihren Höhepunkt mit der Rentenreform 1992 erfahren. In den folgenden Jahren habe sich eine *zweite Konfliktphase* entwickelt, in der das System als solches in Frage gestellt worden sei – „und jetzt ist ja auch von der SPD eine systemverändernde Reform gemacht worden“.⁵² Thomas Ebert unterstellt hierbei, dass ein Konsens der großen Parteien in Grundfragen wohl genauso nahe gelegen habe wie bei der 92er Reform, dass aber wahltaktische Gründe mit Blick auf das Jahr 2002 diesen verhindert hätten.

⁵⁰ Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 1995: DRV-Schriften, Band 4. Prognos-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen.

⁵¹ Interview Nr. 1: 11.

⁵² Interview Nr. 1: 11f.

3.1.2 Der Generationenvertrag zwischen Massenarbeitslosigkeit und Lohnnebenkosten – SPD (Material)

Parteiprogramme

Explizit ist im Regierungsprogramm 1987-1990 vom „veränderten Altersaufbau der Bevölkerung“ die Rede, der zusammen mit der Massenarbeitslosigkeit die Sicherheit im Alter nicht gefährden dürfe und eine grundlegende Reform der Alterssicherung notwendig mache (25). Die Vorstellung, dass Lasten „sozial ausgewogen auf Beitragszahler, Rentner und Staat verteilt werden“ sollen, konnte dann auch tatsächlich im 1989 verabschiedeten RRG 1992 umgesetzt werden.⁵⁴ Mit diesen Maßnahmen soll die „Solidarität zwischen den Generationen“ gesichert werden. Um im Alter nicht notfalls auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, wird darüber hinaus eine soziale Grundsicherung angestrebt (ebd.). Schließlich wird „das Babyjahr für alle Rentnerinnen“ gefordert, d.h. ein Kinderzuschlag für Rentnerinnen.

Im Programm zur Wahl 1990 bleibt die „Schaffung der Sozialen Grundsicherung bei Alter und Individualität“ ein wichtiges Reformvorhaben (Seite 17). Während die „Sicherheit der Renten“ mit der Rentenreform 1992 einerseits „zwar auf längere Sicht gewährleistet“ sei, müsse man „schon in den neunziger Jahren“ damit beginnen, „die Weichen für den weiteren Weg der Alterssicherung zu stellen“ (ebd.). Man geht im Folgenden davon aus, dass durch die „von der SPD durchgesetzte Berichtspflicht der Bundesregierung, ab 1997 die finanz- und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen höherer Altersgrenzen darzulegen“, die Grundlage gegeben sein wird „für die Entscheidung über eine wünschenswerte Revision der angehobenen Altersgrenzen“ (ebd.). Daneben steht als Ziel die Entwicklung eines Konzepts zur Alterssicherung der Frau sowie der Wunsch „Erwerbsarbeit familienverträglicher“ zu gestalten (16, 18).

Das Programm zur Bundestagswahl 1994 erscheint wesentlich geprägt durch die Diskussion um eine Senkung der Lohnnebenkosten (11, 15f, 27f, 60f). Eine Begründung für diese Entwicklung wird ebenfalls genannt, denn die „Kosten der Einheit Deutschlands sind bisher zum großen Teil einseitig über die Sozialversicherung finanziert worden“, wodurch die „gesetzlichen Kosten der Arbeit verteuert und die Investitionskraft der Unternehmen geschwächt“ worden sei (15). Als Beitrag zur Lösung dieses Problems wird eine ökologische Steuerreform vorgeschlagen, um so „gleichzeitig die Umwelt verbessern und die

⁵⁴ Bei Gerhard Schröder (s.u.) steht 1999 nicht mehr eine gerechte Lastenverteilung im Vordergrund. Vielmehr geht es darum, künftige Maßnahmen in der Altersversorgung so auszubalancieren, „dass Rentner, Beitragszahler und der Staat nicht überfordert werden“ (28).

internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dauerhaft stärken“ zu können (27). Davon wird die Diskussion um die Alterssicherungssysteme zunächst (noch) vollkommen getrennt. In diesem Zusammenhang wird erkannt, dass „in unserer Gesellschaft immer mehr ältere und immer weniger junge Menschen“ leben. „Die Gesellschaft insgesamt wird älter“ (41), was übrigens für alle Industrienationen gelte (42). Die SPD will verhindern, dass in diesem Zusammenhang „der Generationenvertrag und die Grundlagen der sozialen Sicherung immer wieder in Frage gestellt werden“ (42). Dabei werden wesentlich die Älteren als Adressat politischer Maßnahmen ausgemacht, die heute nicht mehr arm, sondern „gesünder und aktiver“ (41) seien, weswegen man ihre „Mitwirkungschancen“ ausbauen, ihr Vertrauen in den Sozialstaat wiederherstellen, eine angemessene Wohn- und Wohnumfeldsituation schaffen, und den Trend zur Verdrängung älterer Arbeitnehmer (und Frauen) vom Arbeitsmarkt stoppen müsse (42). Eine bedeutende Forderung ist, „die Erziehung von Kindern und die Pflege von Angehörigen“ im Rentenrecht angemessen zu berücksichtigen (39). Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll gefördert werden, z.B. über flexible Arbeitszeiten (54f). Langfristig wird die „Einführung einer bedarfsgerechten sozialen Grundsicherung“ angestrebt (47).

Das Programm zum erfolgreichen Anlauf 1998 steht noch stark im Zeichen der Debatte um die Lohnnebenkosten. „Die Entlastung der Arbeit durch Verringerung der gesetzlichen Lohnnebenkosten ist ein Eckpfeiler unserer Politik für neue Arbeitsplätze“ (29). Ein völlig neuartiges Element bildet jedoch die Definition einer neuen Solidarität, denn wir müssen „heute auch bereit sein, unsere Ansprüche an den Staat zurückzunehmen“ (31). Ziel eines modernen Sozialstaates ist demnach die „Ermutigung zu Eigenverantwortung und Eigeninitiative, nicht Bevormundung. Wir müssen das Verhältnis von Solidarität und Individualität ständig neu bestimmen. Neue Freiräume für die Menschen müssen das Ergebnis sein“ (37).⁵³ Auf solche Weise vorbereitet, soll dann die Alterssicherung auf „vier starke Säulen“ (38) gestützt werden, also auf die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersvorsorge, die private Vorsorge sowie eine stärkere Beteiligung von Arbeitnehmern an Unternehmen und ihren Gewinnen. Das Ziel soziale abgesicherter Arbeitsplätze für alle (39) erfordere die Erweiterung des Versichertenkreises um „Scheinselbständige und bisher nicht versicherte Selbständige“. Somit wird eine „Rentenversicherungspflicht für alle

⁵³ Ausführlicher zu den Begriffen Gerechtigkeit, „wirkliche“ Gleichheit, „aktivierender Sozialstaat“ und Generationengerechtigkeit siehe Gerhard Schröder: Unser Weg. Gemeinsam Deutschland erneuern. Rede vom SPD Parteitag, 7. Bis 9. Dezember 1999, Berlin, dort besonders: 11f und 14f sowie 28f. Vielleicht nicht als Korrektiv, auf jeden Fall aber als interessante Ergänzung dazu die „Abschiedsrede“ vor dem Deutschen Bundestag von Rudolf Dreßler zur Weiterentwicklung des Sozialstaates und mehr Gerechtigkeit. „Besinnung auf die Werte der Aufklärung“ vom 6. Juli 2000, darin besonders seine Ausführungen zu Begriffen wie „Modernisten“ und „Traditionalisten“, Gerechtigkeit, Solidarität und Individualität.

Erwerbstätigen“ angestrebt, wobei langfristig sogar „eine Versicherungspflicht für alle Bürgerinnen und Bürger“; analog also zum Schweizer Modell, zu prüfen sei (40). Eine Anpassung der tatsächlichen „Lebensarbeit an die zunehmende Lebenserwartung“ wird ebenfalls als „Beitrag zur Stabilisierung des Rentensystems gesehen“; allerdings nur „bei einer sichtbaren Entspannung auf dem Arbeitsmarkt“ (ebd.). „Kindererziehung ist eine der wichtigsten Leistungen für die Gesellschaft“ (46), weshalb sie, genauso wie familiäre Erziehung, Pflege und Betreuung eine „angemessene Altersversorgung“ verdient. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll u.a. durch ein ausreichendes Angebot an Kindertagesstätten und an Ganztagsbetreuung geschaffen werden, wozu die Finanzkraft von Städten und Gemeinden zu stärken sei (ebd.). Eine eigenständige Alterssicherung für Frauen müsse dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe der gemeinsam erworbenen Ansprüche Rechnung tragen (48). Damit alte Menschen nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein müssen, „werden wir eine soziale Grundsicherung einführen, die im Bedarfsfall die Renten so erhöht, daß Armut im Alter verhindert und die Inanspruchnahme von Sozialhilfe vermieden wird“ (56).

Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung

In der Koalitionsvereinbarung schließlich wird als klares Ziel formuliert, ein „bezahlbares Rentensystem, das den Menschen im Alter einen angemessenen Lebensstandard garantiert“ zu schaffen. Diesem ebenso hehren wie schwammigen Vorhaben steht als konkretes Ziel die Stabilisierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung gegenüber (33). Bei den notwendigen „Strukturenreformen“ stehen dabei die „Vorsorgemaßnahmen für den demographischen Wandel“ allerdings an letzter Stelle. Im Zentrum steht die „Alterssicherung der Zukunft auf vier Säulen“:

„Wir wollen einen mit Leben erfüllten Generationenvertrag, keinen Vertrag zu Lasten der Arbeit. In diesem Sinne werden wir dem Bundestag Vorschläge zur Reform der Alterssicherung vorlegen, die auf Solidarität, aber auch auf die gesellschaftliche Realität abzielen.“ Diese Sätze (Seite 18) aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998 verpacken den Eingriff in das bestehende Rentensystem, der zwei Jahre später realisiert wurde, in sehr vage Andeutungen. Der Generationenvertrag wird also erhalten, gleichzeitig aber durch die private Altersvorsorge ergänzt, bzw. „mit Leben erfüllt“ und nicht „zu Lasten der Arbeit“ gestaltet, womit man auch die Solidarität sichert, gleichzeitig aber auch „die gesellschaftliche Realität“ erfasst. Auch im nächsten Satz

wird es nicht sehr viel konkreter: „Denjenigen, die heute in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, sagen wir zu, daß sie damit einen wirksamen und leistungsgerechten Rentenanspruch erwerben. Denjenigen, die jetzt ins Berufsleben eintreten, sichern wir den Umbau der Alterssicherung zu einem transparenten, zukunftsfähigen Versicherungspakt zu“ (18f). „Ich weiß, die Tradition, die soziale Sicherheit zu wahren, gilt heute manchen schon als revolutionär. Dafür die traditionellen Mittel aufzuwenden wäre aber womöglich reaktionär. Weder auf dem Renten- noch auf dem Gesundheitssektor werden wir uns in diesem Widerspruch verfangen. Wir stehen auch in diesen Bereichen für eine Reform, die sich an den Realitäten orientiert.“

3.2 Christlich Demokratische Union (CDU)

3.2.1 Von der Vernachlässigung zur ersten Anerkennung des Problems durch den Gesetzgeber (demographischer Faktor, im Ansatz auch RRG 1992) – CDU (Interviews)

Für die UNION gestaltete sich die Suche nach Gesprächspartnern zu Beginn etwas schwierig. Absagen kamen von Norbert Blüm, Rita Süßmuth, Horst Seehofer und Heiner Geißler. Zwar erklärte sich Ulf Fink sofort grundsätzlich zu einem Interview bereit, aus Termingründen kam es aber letztlich doch nicht zu einem Gespräch. Schließlich konnten Termine mit zwei Vertretern der CDU vereinbart und auch durchgeführt werden – allerdings telefonisch und nur für 25 bis 30 Minuten - nämlich mit Prof. Kurt Biedenkopf und Andreas Storm.

Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident von Sachsen, bezeichnet sich zwar in der Diskussion um den demographischen Wandel als ‚kein Vertreter der CDU‘; ⁵⁶ allerdings wurde seine Rolle in dieser Debatte gerade auch von Vertretern der SPD und der GRÜNEN als von Anfang an derart einflussreich bezeichnet, dass ein Gespräch mit ihm für eine Beurteilung der Behandlung des Problems seitens der CDU meines Erachtens nach unverzichtbar war. Andreas Storm beschäftigte sich bereits an der Uni Frankfurt im Wahlfach Sozialpolitik mit der demographischen Entwicklung. Seit 1995 ist er Mitglied der Enquête-Kommission demographischer Wandel, und zwar seit der letzten Bundestagswahl als Obmann der CDU. Im Jahr 1999 übernahm er darüber hinaus den Vorsitz der CDU-Renten-Kommission.

Kurt Biedenkopf sieht die Anfänge der ‚Alternativdebatte zum gegenwärtigen Rentensystem‘ (ebd.) zu Beginn der 80er Jahre. Eine Art Auslöser stellen zwei Arbeiten von Professor Meinhard Miegel für das IWG Bonn dar, in der er das Konzept einer Grundsicherung entwickelt.⁵⁴ Wesentliche Auswirkungen auf die Politik der Kohl-Regierung ergaben sich daraus jedoch nicht, sie ‚hat sich in der Zeit noch geweigert, die demographische Frage überhaupt zur Debatte zu stellen‘ (ebd.). Und sogar noch bei der 89er Reform ‚wurde von der Bundesregierung fast geleugnet [...], dass es überhaupt ein demographisches Problem gibt‘. Bis Mitte der 90er Jahre habe seine Partei der demographischen Entwicklung überhaupt keine Bedeutung beigemessen, obwohl es sich ‚um eine der wichtigsten politischen Herausforderungen für das 21. Jahrhundert‘ handelt, und ‚wenn eine Partei vor dieser Realität die Augen verschließt, dann formuliert sie Politik an der Wirklichkeit vorbei‘ (ebd.). Heute

⁵⁶ Interview Nr. 10: 1.

würde zwar über das Thema geredet, aber nicht ausreichend, bzw. „nicht mit der notwendigen Ernsthaftigkeit“;⁵⁵ denn „die umfassenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Gesellschaft insgesamt [...], die werden nach wie vor nicht diskutiert. Sondern es gibt nur eine verengte Debatte im Bereich der Sozialpolitik, und zwar hier insbesondere im Bereich der Rentenreform“ (ebd.). „Eine Debatte, die der Dimension der Veränderung gerecht werden würde, die gibt es nicht. Weder in der CDU, noch in der SPD“ (ebd.). „Dass der Bundestag eine Enquête-Kommission für demographischen Wandel eingerichtet hat, spricht ja dafür, dass sich viele Menschen damit befassen [...]. Nur die Enquête hat für sich kaum eine Wirkung entfaltet.“⁵⁶

Andreas Storm sieht den Anfang der Debatte ebenfalls Mitte der 80er Jahre. Die Wissenschaft habe die Geburtenentwicklung in Deutschland, die sich Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre „abrupt“ wandelte, damals genau beobachtet und Prognosen entwickelt für eine Zukunft, in der sich daran nichts Wesentliches ändert. Nachdem diese Entwicklung bereits „auch zum Teil in der öffentlichen Diskussion immer stärker ins Bewusstsein gedrungen“ war, habe die Wissenschaft mit ihren Schlussfolgerungen „die Politik alarmiert im Hinblick auf den Handlungsbedarf, der sich ergibt“.⁵⁷ Das Thema habe stets eine „mehr oder weniger bedeutende Rolle gespielt, eigentlich eine zunehmende Rolle“ (ebd.). „Mitte der 80er Jahre war einer der Ersten, der damals auch mit abweichenden Positionen aufgetreten war, im Unionslager der Christian Schwarz-Schilling, der damals schon den Aufbau eines Kapitalstocks für die Rentenfinanzierung mit gefordert hat“ (ebd.).⁵⁸ Bereits im RRG 1992 seien dann Vorkehrungen im Hinblick auf den demographischen Wandel getroffen worden, indem der Beitragssatzanstieg, der sich nach dem PROGNOSE-Gutachten Mitte der 80er Jahre⁵⁹ ergeben hätte, nämlich auf 36 bis 41 Prozent im Jahr 2030, nach der Reform bei 26 bis 27 Prozent gelegen habe. „Ich selber habe 96 den ersten Vorschlag für eine demographische Komponente in der Rentenformel gemacht“ und „das Thema demographische Entwicklung hat auch in zahlreichen Reden und Regierungserklärungen des früheren Bundeskanzlers Helmut Kohl oder von Wolfgang Schäuble [...] eine Rolle gespielt“.⁶⁰ Für seinen bereits genannten Vorschlag einer demographischen Komponente in der Rentenformel erhielt

⁵⁴ vgl. dazu DIE ZEIT Nr. 28 vom 5. Juli 2001, Seite 6: „In den 70er Jahren begann er (Miegel, Anmerkung des Autors), über den demografischen Schrumpfungsprozess und dessen Folgen für den Arbeitsmarkt zu publizieren. Politisch zur Kenntnis genommen wurde das Problem aber erst vor drei, vier Jahren“.

⁵⁵ Interview Nr. 10: 2.

⁵⁶ Interview Nr. 10: 2, 5.

⁵⁷ Interview Nr. 11: 2.

⁵⁸ Schwarz-Schilling, Christian, 1988: Die Rentenreform: Anpassungsmaßnahmen und strukturelle Neuansätze sind erforderlich, 2. Auflage, Bonn.

⁵⁹ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Andreas Storm Unterstützung beim VDR. Als „Dienstleistung für die Politik“ habe der nämlich seinerzeit diesen Vorschlag „mit konkreten Formeln mal durchgerechnet“. ⁶¹ „Bei diesem Thema, gerade was Rentenreform angeht, haben wir ein gewisses Monopol auch bei Datenfragen schon bei den Rentenversicherungsträgern und bei dem [...] PROGNOS-Institut in der Schweiz“ (ebd.).

Die Folgen des demographischen Wandels werden von beiden Interviewpartnern als gravierend bewertet. Für Kurt Biedenkopf stieß daher sogar die Frage, wie er persönlich dieses Problem bewerte, auf Unverständnis, „es geht doch nicht darum, was ich von dem Phänomen halte, sondern es muss doch beschrieben werden, was tatsächlich passiert“. ⁶² Für Andreas Storm wird der demographische Wandel „dazu führen, dass nahezu alle Bereiche des Lebens und viele Bereiche der Politik vor grundsätzlichen Änderungen stehen in den nächsten Jahrzehnten“. Um diese Auswirkungen zu veranschaulichen, verweist er auf Hans-Ulrich Klose, der „hat das Ganze ja mal als ‚Revolution auf leisen Sohlen‘ ⁶³ bezeichnet“. ⁶⁴ „Es ist ein Problem, was die gesamte Gesellschaft betrifft. [...] Und da haben wir natürlich bei allen umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen [...] massive Finanzierungsprobleme.“ ⁶⁵ Bei einer Thematik, die so weit in die Zukunft reicht, „ist es natürlich immer schwierig, Akzeptanz für Maßnahmen zu finden, die ein Stück weit Zukunftsvorsorge bedeuten. Die also bedeuten, dass man heute schon vorsorgen muss oder auf gewisse Dinge verzichten muss, damit man langfristig bessere Perspektiven hat“ (ebd.). Allerdings sei dabei die Art und Weise, wie in den Medien über dieses Thema berichtet wird („drastisch“ und „überzeichnet“) eher hilfreich „und wahrscheinlich auch gar nicht anders machbar, weil man sich erst mal für die Thematik Gehör verschaffen muss“ (ebd.). Diesen Effekt der medialen Berichterstattung beschreibt Kurt Biedenkopf ähnlich, denn „die Leute haben ja inzwischen begriffen, was passiert, sonst würden sie ja die gegenwärtige Rentenversicherung nicht mehrheitlich ablehnen“. ⁶⁶ „Seit ungefähr zwei Jahren, der SPIEGEL hat das eingeleitet [...], da hat er eine große, große Geschichte über 16 Seiten gebracht über die Alterssicherung, die Debatte über die Alterssicherung.“ ⁶⁷ Und das war in den Medien, jedenfalls in den Printmedien, so eine Art Durchbruch“ (ebd.).

⁶⁰ Interview Nr. 11: 3.

⁶¹ Interview Nr. 11: 4.

⁶² Interview Nr. 10: 1.

⁶³ Hans-Ulrich Klose, 1996: Revolution auf leisen Sohlen. Politische Schlussfolgerungen aus dem demographischen Wandel. In: forum demographie und politik. Special – November 1996. SPD-Parteivorstand.

⁶⁴ Interview Nr. 11: 1.

⁶⁵ Interview Nr. 11: 2.

⁶⁶ Interview Nr. 10: 3.

⁶⁷ Der Spiegel: Zwang zur Wende, 35/1999 Internetquelle: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,38761,00.html>.

Auch aufgrund der bereits angesprochenen Schwierigkeit, bei der Bevölkerung Akzeptanz für Maßnahmen zu finden, die heute einen materiellen Verzicht bedeuten, gibt es in der Politik „die Bereitschaft, die konkreten erforderlichen Maßnahmen für die einzelnen Themenkomplexe, die mit dem demographischen Wandel verbunden sind, ein Stück zur verdrängen und zu sagen: Da gehen wir jetzt nicht auch noch ran. Das ist natürlich in allen Parteien ziemlich verbreitet“.⁶⁸

Kurt Biedenkopf wiederum weiß gerade in der Bevölkerung selbst um die wichtigste Unterstützung für politische Maßnahmen speziell im Bereich der Rente, „und zwar weil ungefähr 75 bis 80 Prozent der 50-Jährigen und Jüngeren das gegenwärtige System langfristig nicht für geeignet halten.“⁶⁹ Das heißt, die Bevölkerung ist sehr viel weiter als die Politik“.⁷⁰ Er sieht den Widerstand gegen die seiner Meinung nach zwingende Lösung, nämlich „eine Grundsicherung und dann individuelle Vorsorge ja nach Gegebenheiten derjenigen, die vorsorgen“ (ebd.) eher auf Seiten der Politik. Denn „da haben wir es ja bei dem gegenwärtigen System in erster Linie mit gesellschaftlichen Gruppen zu tun [...], die das handhaben, also Gewerkschaften insbesondere, aber auch die Sozialpolitiker, Arbeitgeber und der Staat“; und „aus dieser kartellartigen Verbindung [...] resultiert der Widerstand gegen jede Reform“.⁷¹ „Das hat sehr viel mit den Besitzständen am gegenwärtigen System zu tun“,⁷² denn „individualisierte Systeme“, also Grundsicherung plus Eigenvorsorge je nach individuellen Möglichkeiten, sind „einfacher und durchschaubarer“ und begründen daher auch „keine Abhängigkeiten, jedenfalls keine umfassenden Abhängigkeiten und ist deshalb auch als Instrument zur Errichtung von politischen Vormundschaften ungeeignet“ (ebd.). Kurt Biedenkopf verbindet hier also den Erhalt des staatlichen kollektiven Systems mit dem Machterhalt („Machtbesitzstände“) der dadurch einflussreichen Gruppen - „das Kartell“⁷³ wird verteidigt“.⁷⁴ „Also zwischen Blüm und Dreßler hat sich die Diskussion nicht abgespielt, weil

⁶⁸ Interview Nr. 11: 4.

⁶⁹ Hier beruft sich Kurt Biedenkopf auf die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des EMNID-Institutes unter rund 3.000 Bundesbürgern im Auftrag der Allianz Lebensversicherung aus dem Jahr 1998. Danach vertrauten von den 18 bis 50jährigen lediglich 13 Prozent nur auf die gesetzliche Rente. Trotz ihres deutlich größeren Vertrauens in die gesetzliche Absicherung sorgten jedoch auch bereits 51 Prozent der über 50jährigen Deutschen privat vor. In der Altersgruppe der 18- bis 50jährigen seien es sogar 65 Prozent. Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln teilte kürzlich mit, „dass 74 Prozent der Deutschen sich mittlerweile nicht mehr allein auf die gesetzliche Rente verlassen. Im Durchschnitt gibt jeder Haushalt derzeit 147 Mark pro Monat für die private Altersvorsorge aus, so das Institut. Dabei beruft sich das IW auf eine aktuelle Umfrage von Emnid. Vor drei Jahren hatten im Vergleich dazu erst 56 Prozent der Bundesbürger etwas für die private finanzielle Vorsorge zur Seite gelegt. Internetquelle: <http://www.sparkasse-witten.de/news/000707altersvorsorge.htm>.

⁷⁰ Interview Nr. 10: 2.

⁷¹ Interview Nr. 10: 3.

⁷² Interview Nr. 10: 2.

⁷³ ausführlicher: Kurt Biedenkopf in der FAZ vom 16. Juni 2001: „Sozialmacht bedroht die persönliche Freiheit“.

⁷⁴ Interview Nr. 10: 3.

die völlig einer Meinung sind [...] in der Grundlage: Aufrechterhaltung eines Umlagesystems [...] da hängen Tausende von Bürokraten dran, da hängen politische Einflussmöglichkeiten dran, da hängt die Möglichkeit von Politikern dran, jedes Jahr den Rentnern zu verkünden, sie bekämen dank ihrer Großzügigkeit ein bisschen mehr Rente, das ist doch klar, dass da Riesenwiderstände auftreten.“⁷⁵ Daher würden Erkenntnisse zum demographischen Wandel „bekämpft, bis es nicht mehr anders geht. Und jetzt geht es nicht mehr anders“ (ebd.). Hier würden Interessen die Debatte nachhaltig bestimmen. „Ideale und Grundsätze sind normalerweise wichtige Richtungspfeiler [...], aber nicht die Wirklichkeit. Die Wirklichkeit ist an bestimmten Zielen ausgerichtetes konkretes Handeln. Und bei der Rentenreform ging es nicht um Ideale, sondern um die Anerkennung einer neuen Wirklichkeit“ (ebd.). Auch für Andreas Storm ist klar, dass Interessen bei der Behandlung des Themas eine große Rolle spielen, allerdings sieht er die eher auf Seiten der Finanz- und Versicherungswirtschaft. Denn, so erklärt er, „wenn neben die Gesetzliche Rentenversicherung auch eine private Absicherung über private Versicherungen oder Finanzdienstleistungen tritt [...], dann haben Sie natürlich einen Riesenmarkt wo schon sehr viele Interessenten da sind, die gern ein Stück vom Kuchen abbekommen möchten“.⁷⁶

Dass, was für die aktuelle Reform berechnet und vorgetragen wurde, ist nach Ansicht von Kurt Biedenkopf „alles illusorisch und wird sich schon nach zwei, drei Jahren als falsch erweisen, und dann geht das Theater wieder von vorne los“.⁷⁷ Andreas Storm verweist andererseits darauf, dass bei der aktuellen Reform „bei scharfer Debatte um Details ja doch das Grundprinzip ziemlich unumstritten ist, nämlich dass man [...] einen Ansparvorgang machen muss, also die ergänzende Rente [...] im Bereich privater, betrieblicher Vorsorge“.⁷⁸

Für Kurt Biedenkopf ist Rendite ein vernünftiger Begriff zum Zwecke eines Vergleichs zwischen Umlage- und privat finanziertem System, „da muss ich mich fragen, wenn ich das Geld, was ich in ein Umlagesystem einzahle, persönlich eingezahlt hätte, wie stände ich da? [...] Das ist aber nur ein Ausschnitt aus der Gesamtschau der Kriterien“.⁷⁹ Für Andreas Storm ist der Begriff sinnvoll, wenn man ihn „vernünftig definiert und verwendet. Das Problem bei der Sache ist, dass damit oft unseriös umgegangen wird und irgendwelche Milchmädchenrechnungen aufgemacht werden“.⁸⁰ Es sei nicht einfach, „eine seriöse Renditerechnung hin zu bekommen“ (ebd.) zwischen einem kapitalgedeckten und einem

⁷⁵ Interview Nr. 10: 4.

⁷⁶ Interview Nr. 11: 5.

⁷⁷ Interview Nr. 10: 5.

⁷⁸ Interview Nr. 11: 3.

⁷⁹ Interview Nr. 10: 5.

⁸⁰ Interview Nr. 11: 5.

Umlagesystem. Das sei allerdings beim Begriff der Generationengerechtigkeit „noch schwieriger, weil Sie den ja auch irgendwo operationalisieren müssen“ (ebd.). Man könne z.B. nicht einfach die monetären Leistungen der Generationen gegeneinander aufrechnen, weil die ältere Generation unter zwei Weltkriegen gelitten und das Land wieder aufgebaut habe.⁸¹ Für Kurt Biedenkopf ist andererseits klar, „ein System wird auf Dauer keinen Bestand haben, bei dem die Generation, die das System gestaltet, von der nachkommenden Generation wesentlich mehr verlangt, als was sie selbst zu geben bereit ist. [...] Und das ist es, was wir im Augenblick tun. [...] Das ist eine Verletzung der Generationengerechtigkeit und deshalb wird es nicht funktionieren“!⁸²

Andreas Storm unterscheidet in der Debatte um den demographischen Wandel vier Phasen voneinander. Vor der Reform 1989 habe man das Thema vernachlässigt. Von der Reform bis Mitte der 90er Jahre habe man geglaubt, mit dem RRG 1992 das Problem bereits weitgehend gelöst zu haben. In einer dritten Phase von Mitte der 90er Jahre bis nach der Bundestagswahl 1998 habe man Bedarf für weitere Maßnahmen gesehen, v.a. weil der sich wegen der demographischen Entwicklung abzeichnende Beitragssatzanstieg angesichts verschärfter internationaler Wettbewerbsbedingungen in dieser Größenordnung immer noch nicht akzeptabel sei. Seit dem Regierungsantritt der Schröder-Regierung sei nun eine Phase erreicht, in der sich alle einig seien, in der Alterssicherung noch einen Schritt weiter zu gehen und eine Kombination aus Umlage und Kapitaldeckung einzuführen. Als nächste Phase prognostiziert Andreas Storm die Behandlung desselben Problems in den Bereichen Gesundheit und Pflege.⁸³ Für Kurt Biedenkopf teilt sich die Debatte lediglich in zwei Phasen. Bis Anfang der 90er Jahre sei das Thema seines Erachtens dilettantisch behandelt worden. Erst 1998, 1999, mit dem demographischen Faktor von Blüm, sei es zum ersten Mal gesetzgeberisch thematisiert worden.⁸⁴

⁸¹ vgl. Storm, 2000: 20 Thesen für eine generationengerechte Reform der Alterssicherung in Deutschland, In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000: 15-22.

⁸² Interview Nr. 10: 5.

⁸³ vgl. Interview Nr. 11: 6.

⁸⁴ vgl. Interview Nr. 10: 5.

3.2.2 Kinder als Zukunft und Familie als Grundlage der Gesellschaft – CDU

(Material)

Parteiprogramme und Regierungserklärungen

„Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland und seine katastrophalen Folgen müssen jedermann mit Sorge erfüllen. [...] Ich glaube, alle müssen dazu beitragen – in allen Bereichen der Gesellschaft –, daß wir wieder ein kinderfreundliches Land werden“ (Bulletin, 14. Oktober 1982, Nr. 93/S. 866). Mit dieser dramatischen Aufforderung beendet der neu gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl seine Vorstellungen zu einer neuen Familienpolitik in seiner ersten Regierungserklärung. Konkret fordert er „mehr Möglichkeiten zu schaffen, Familie und Beruf miteinander zu verbinden – für Frauen wie Männer“: Ebenso müsse man „die eigenständige soziale Sicherung der Frau verbessern und Erziehungsjahre in der Rentenversicherung einführen“ (ebd.). Um die „finanziellen Fundamente unsere sozialen Netzes zu festigen, [...] müssen wir unsere Mitbürgern Opfer zumuten“ (858), diese Worte sollen eine „Atempause in der Sozialpolitik“ (ebd.) rechtfertigen, konkret sollen Rentenanpassungen verschoben und die „Beteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung angehoben“ werden (ebd.). „In der nächsten Legislaturperiode muß die 1957 beschlossene Rentenreform an die veränderten demographischen ökonomischen Bedingungen angepaßt werden, so daß sie auch in Zukunft Bestand hat“ (859).

„Weil sich der Altersaufbau unserer Bevölkerung ändert (mehr Rentner, weniger Beitragszahler), werden wir in der nächsten Legislaturperiode eine grundlegende Strukturreform vornehmen, um die Renten auch für die nächste Generation zu sichern. Ziel dieser Reform ist es, den Generationenvertrag aufrechtzuerhalten, um auch den jungen Beitragszahlern im Alter eine sichere und leistungsgerechte Rente zu garantieren und die Belastungen der Beitragszahler in Grenzen zu halten.“ Im Wahlprogramm von CDU und CSU für die Bundestagswahl 1987 mit dem Titel „Die Zukunft“ werden diese Pläne auf den Seiten 28f mit einer notwendigen „Weiterentwicklung als Antwort auf die veränderten Bedingungen des nächsten Jahrhunderts“ begründet. Der Drei-Generationen-Vertrag soll langfristig gesichert werden, indem „alle Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für junge Familien zu fördern“ sind (29), konkret wird dabei die Anerkennung eines Kindererziehungsjahres in der Rentenversicherung geplant. Wiederholt wird auf die „veränderte Bevölkerungsentwicklung“ und den „veränderten Altersaufbau im nächsten Jahrhundert“ (ebd.) hingewiesen. Durch die steigende Lebenserwartung, so die optimistische

Schlussfolgerung, werde auch die „Bereitschaft, freiwillig länger zu arbeiten, zunehmen“ (ebd.). Familien möchte die UNION in den Mittelpunkt ihrer Gesellschaftspolitik stellen, denn „wenn in unserem Land immer weniger Kinder geboren werden [...], hat unser Land keine Zukunft mehr“ (38). Dazu wurden seit dem Regierungswechsel 1982 bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen: die Einführung eines Erziehungsgeldes mit Beschäftigungsgarantie und die Anerkennung der Erziehungsleistungen in der Familie durch Anrechnung eines Erziehungsjahres in der Rentenversicherung – ein „familienpolitischer Durchbruch“ – sowie die Erhöhung der Kinderfreibeträge (ebd.). Angekündigt werden weitere Erhöhungen, nämlich des Kindergeldzuschlages und des Kindergeldes für kinderreiche Familien sowie eine Verlängerung des Erziehungsgeldes.

In der folgenden Regierungserklärung vom 19. März 1987 wird ein notwendiger langfristiger Zukunftsentwurf für die Bundesrepublik für „eine Politik, die Weichen stellt ins nächste Jahrhundert“ (Bulletin, 19. März 1987, Nr. 27/206) nicht zuletzt damit begründet, dass „wir auch die Folgen der gewaltigen Umbrüche in der Bevölkerungsentwicklung bewältigen müssen, die jetzt schon spürbar und absehbar sind“: Helmut Kohl weist darauf hin, dass „schwerwiegende Belastungen“ auf das Land zukommen, denn „vom Geburtenrückgang sind so unterschiedliche Bereiche wie Alterssicherung und Bildungswesen, wie Wohnungsmarkt und die Personalstärke unserer Bundeswehr betroffen. Auch die Umkehrung der Alterspyramide und die bevorstehende Überalterung stellen unsere Gesellschaft vor völlig neue Aufgaben“ (ebd.). Gleichzeitig erkennt Kohl bereits auch, „die Schwierigkeit angemessener Lösungen wird darin bestehen [...], einen fairen Interessenausgleich herbeizuführen“ (ebd.).⁸⁸ Die ältere Generation, „deren Anteil an der Bevölkerung ständig zunimmt“ (ebd.), erwarte mehr Aufgeschlossenheit und die Bereitschaft zum Ausgleich und Miteinander der Generationen“ (ebd.).⁸⁵

Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 verweist die CDU auf Seite 11 einerseits wieder auf ihre bereits erreichten Verbesserungen für Familien und Alleinerziehende (Familienlastenausgleich, Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub sowie rentenrechtliche Anerkennung von Erziehungszeiten), und würdigt – allerdings ausgesprochen maßvoll – das 89er Rentenreformgesetz. „Die Rentenreform hat die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Renten auch in Zukunft sicher sind“ (14).

Analog führt Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung vom 31. Januar 1991 zunächst wieder die o.g. Verbesserungen im Familienrecht auf (Bulletin, 31. Januar 1991, Nr.

⁸⁸ Ein Jahrzehnt später hätte man dies wohl in den Begriff der „Generationengerechtigkeit“ gekleidet.

⁸⁵ Geht es hier vielleicht darum, bereits im Vorfeld einem drohenden „Generationenkonflikt“ entgegen zu wirken?

11, S.70), kommt kurz darauf jedoch auch wieder zu einer bereits vier Jahre zuvor angesprochenen Sorge, wenn er feststellt, „wir brauchen ein neues Miteinander, eine neue Partnerschaft zwischen den Generationen. Wie in fast allen europäischen Ländern gibt es auch in der Bundesrepublik Deutschland immer mehr ältere Menschen“ (71). Diesmal jedoch wird diese Warnung zum ersten Mal mit konkreten Zahlen untermauert, denn „schon heute leben in Deutschland rund 16 Millionen Menschen, die über 60 Jahre alt sind – das heißt, fast genauso viele wie unter Zwanzigjährige. Der Anteil der Senioren an der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren noch weiter deutlich ansteigen“ (ebd.). Und wieder sieht Kohl darin zunächst einen Auftrag, die Politik „deshalb in besonderem Maße auch auf die Bedürfnisse der älteren Generation“ (ebd.) auszurichten.

Das Regierungsprogramm von CDU und CSU erklärt wiederholt, „die Familie bildet den Kern unserer Gesellschaft“ (31). „Kinder sind eine Bereicherung; sie bedeuten Zukunft. Wer sich für Kinder entscheidet, wer sie betreut und erzieht, übernimmt eine unverzichtbare Aufgabe für die Gesellschaft“ (31f). Allerdings, „der Wert der von Familien erbrachten Leistungen wird immer noch zu wenig anerkannt“ (33), so dass weitere Verbesserungen angekündigt werden (ebd.). Im Kapitel „Partnerschaft fördern statt Solidarität verweigern“ (34-38) führt die UNION im Abschnitt „Frauen“ ihre Verbesserungen auf, die sie insbesondere im Rentenrecht für diese erreicht hat (35). Ein eigener Abschnitt „Senioren“ beschwört wiederum das „Miteinander der Generationen“ (36) und stellt fest, „die gesetzliche Rentenversicherung wurde von CDU und CSU in der großen Reform 1992 zukunftssicher gemacht. Damit steht fest: Die Renten bleiben sicher“ (ebd.). Der Abschnitt „Jugend“ rundet das Kapitel mit dem Hinweis ab, „Politik für die Jugend ist Investition in die Zukunft unseres Landes“ (37). „Der wirtschaftliche, demographische und gesellschaftliche Wandel stellt den Sozialstaat vor neue Aufgaben“; deshalb müsse man bereit sein, „traditionelle Besitzstände vorbehaltlos auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls neue Prioritäten zu setzen“ (38). Die Rentenreform von 1992 „sichert die Renten auch für die Zukunft“, sie war notwendig, „um den zukünftigen Belastungen für die Rentenversicherung rechtzeitig zu begegnen“ (39). In einem sozialpolitischen Ausblick heißt es, dass die UNION weiter „an der beitragsbezogenen, dynamischen Rente“ festhalte und eine Grundrente aus diesem Grunde ablehne. Abschließend - man könnte auch sagen: beiläufig - tritt man „für eine Stärkung der ergänzenden Eigenvorsorge insbesondere für das Alter ein“; was „auch durch tarifvertragliche Vermögenspolitik geschehen“ könne (40).

Die Regierungserklärung des Jahres 1994 steht deutlich im Zeichen der Diskussion um die Pflegeversicherung. „Wir wissen, daß der Altersdurchschnitt in unserer Gesellschaft rapide

steigt und es damit immer mehr pflegebedürftige Menschen gibt“ (Bulletin 24. November 1994, Nr. 108/S. 986). Im Bereich der Familien gilt weiterhin: „Wer sich für Kinder entscheidet und Kinder erzieht, erbringt zugleich eine unverzichtbare Leistung für das ganze Land. Er legt Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Wir wollen, daß unsere Gesellschaft familien- und kinderfreundlicher wird“ (989f).

Die „Wahlplattform 1998-2002“ der CDU/CSU führt noch einmal die Verbesserungen in den Bereichen Erziehung und Familie auf, die inzwischen durch ein „flächendeckendes Angebot an Kindergartenplätzen“ und die rechtliche Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder ergänzt wurden (20). Es gelte, „die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“ weiter zu fördern (ebd.). Neu kommt der Begriff der „Generationensolidarität“ ins Spiel, was nicht nur bedeute, „daß die ältere Generation eine Alterssicherung genießt, die ihre Lebensleistung widerspiegelt.“⁸⁶ Generationensolidarität heißt auch, daß wir nicht auf Kosten derer leben dürfen, die nach uns kommen“ (21).⁸⁷ „Mit der Rentenreform 1999 haben wir die finanziellen Folgen aus steigender Lebenserwartung und längerem Rentenbezug angemessen auf Beitragszahler, auf Junge und Alte verteilt.“⁸⁸ [...] Für eine umfassende und langfristig wirksame Stabilisierung der Altersversicherung wollen wir insbesondere junge Menschen ermutigen, frühzeitig ergänzend für das Alter vorzusorgen“ (ebd.). Zusätzlich soll der Umfang der betrieblichen Altersvorsorge gestärkt werden (ebd.).

Das „Zukunftsprogramm“ der CDU, ein Beschluss des 10. Parteitages vom 17.-19. Mai 1998 in Bremen stellt darüber hinaus fest, „der Generationenvertrag, auf dem unsere solidarische Rentenversicherung ebenso aufbaut wie unsere Kranken- und Pflegeversicherung, ist vor allem aus demographischen Gründen in eine Schieflage geraten. Die Geburtenzahlen bleiben niedrig und die Lebenserwartung der Menschen steigt, in den nächsten Jahrzehnten auf im Durchschnitt über 80 Jahre. Das bedeutet, daß sich bis zum Jahr 2030 der Anteil der Menschen im Rentenalter im Vergleich zu denen im erwerbsfähigen Alter fast verdoppeln wird“ (56). „Die Belastungen aus steigender Lebenserwartung und einem wachsenden Anteil Älterer in unserer Gesellschaft werden nur mit mehr eigenverantwortlicher privater Vorsorge zu schultern sein. Der Sozialstaat kann nicht einen beliebig hohen Lebensstandard garantieren, es bedarf immer auch ergänzender eigenverantwortlicher Vorsorge“ (7). In einer für politische Reden seltener Offenheit wird hier die Bedeutung des Problems für alle sozialen Sicherungssysteme deutlich. „Außerdem wollen wir eine weitere Stärkung der zentralen Rolle

⁸⁶ „Generationensolidarität umfasst drei Generationen: Kinder, Erwerbstätige und Alte. Unser Sozialsystem bildet diesen Zusammenhang nur ungenügend ab“, so Norbert Blüm am 01. Februar 2001 im Rheinischen Merkur.

⁸⁷ Dieser Satz könnte so auch von den GRÜNEN stammen.

⁸⁸ Damit wurde einer Forderung des VDR entsprochen (vgl. VDR 1987: 63, besonders 79f).

der Familie für den Generationenvertrag erreichen. Zum Generationenvertrag gehört nicht nur die Beitragsleistung, sondern auch eine Erziehungsleistung. Diese Erziehungsleistung muß angesichts der Entwicklung der Geburtenzahlen und der wirtschaftlichen Einschränkung, die Kinder heute für Eltern bedeuten, und die andere nicht tragen, in der Rentenversicherung zukünftig besser zur Geltung kommen“(58).

3.3 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

3.3.1 Der Kampf für Gerechtigkeit (nicht nur) in der GRV – Rente als Jugendthema – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Interviews)

Als Vertreterinnen der GRÜNEN konnten Dr. Eva Mädje und Andrea Fischer für ein Interview gewonnen werden. Die Interviews dauerten 45 bzw. 30 Minuten. Eva Mädje ist seit dieser Legislaturperiode für die Bundestagsfraktion als Referentin für Sozialpolitik tätig, vorher hat sie für ihre Partei in der Enquête-Kommission demographischer Wandel mitgearbeitet und war außerdem zuständig für Wirtschaftspolitik. Andrea Fischer, Gesundheitsministerin vom 27.10.1998 bis zum 09.01.2001, prägte in ihrer ersten Legislaturperiode von 1994-98 die Rentenpolitik der GRÜNEN und trug wesentlich dazu bei, sich in der Partei mit dem demographischen Wandel auseinander zu setzen. Fischers „wissenschaftlicher Zugang zu dem Thema“ (Mädje, 5) rührt wesentlich aus ihrer Arbeit in der Grundsatzabteilung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA).

„Die Ursprungskritik der GRÜNEN bei der Rente bezog sich nicht auf den demographischen Wandel [...], sondern ursprünglich war [...] Anfang der 80er Jahre viel stärker von Gerechtigkeitsüberlegungen geprägt, also eine Kritik daran, dass dieses System die berühmte Biographie des männlichen weißen Normalarbeiters zum Vorbild hat und dass alle anderen systematisch daran scheitern“,⁹³ so berichtet Andrea Fischer. Deswegen hätten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN damals eine Grundrente gefordert, „und das hat dann dazu geführt, dass sie völlig raus katapultiert wurden aus dem rentenpolitischen Diskurs. Weil niemand von den Fachleuten das ernst nimmt [...], damit kann man bestenfalls noch den Clowns-Posten in einer Fernseh-Talkshow einnehmen“ (ebd., auch Mädje: 9). „Und erst in den 90er Jahren, als BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begannen, sich auf das bestehende System und dessen Reform stärker einzulassen, sind sie wieder in den Diskurs. Und dann haben sie, glaube ich schon, eine eher treibende Kraft, was diese Frage demographischen Wandel angeht“, gespielt (ebd.). „Also unser Thema ist ja dann irgendwie immer Generationengerechtigkeit“,⁸⁹ oder wie Eva Mädje es formuliert, „der Boden für die demographische Debatte war bereitet dadurch, dass die Fraktion der GRÜNEN ja auch in anderen Politikbereichen unter dem Schlagwort der Nachhaltigkeit schon immer darüber nachgedacht hat, was bestimmte politische Optionen für zukünftige Generationen bedeuten.“

⁹³ Interview Nr. 7: 4.

⁸⁹ Interview Nr. 7: 4.

[...] Eingang im engeren Sinne hat das ja gefunden durch Andrea Fischer“,⁹⁰ für die wiederum ist demographischer Wandel „natürlich ein Problem. Ich denke, dass es aber auch eher ein Problem war, dass es so lange gedauert hat, bis das in den 90er Jahren als ein Parameter für die Renten-, aber auch sonstige Sozialpolitik anerkannt worden ist“,⁹¹ wobei ja eine „Debatte über die Rentenpolitik oder die Gesundheitspolitik verkürzt“ sei (ebd.). Vorher, so erinnert sich Eva Mädje, haben sich die Forderungen der Fraktion „stärker auf die Versorgungsprobleme in der Gesetzlichen Rentenversicherung bezogen [...], besonders für Leute, die eben keine so kontinuierliche Erwerbsbiographie hatten, und auch Armutprobleme [...]“:⁹² Erst in dieser Verhandlungsrunde hat sich die Diskussion „schon vergleichsweise stark fokussiert auf die demographischen Fragen und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen“ (ebd.). Die SPD habe jahrelang behauptet, es gebe gar kein Problem mit dem demographischen Wandel, und die CDU habe sich, seit sie in der Opposition ist, auch nicht anders verhalten (ebd.). Bei diesem „alten“ Thema habe es immer „Propheten“ gegeben, so Andrea Fischer, die auf das Problem hingewiesen hätten, „die haben lange Zeit keine Wirkung gehabt deswegen, weil sie hatten als Lösung immer völlig unrealistische Vorschläge [...], so ein Totalumbau des Rentensystems“. Allerdings, „jeder der was davon versteht, der weiß, Revolutionen macht man bei der Rente nicht“.⁹³ Erst als die Fakten immer unabwiesbarer wurden, habe sich in der Haltung etwas geändert und das Thema sei nicht einfach mehr „runtergeredet“ worden (ebd.). In ihrer ersten Legislaturperiode im Bundestag, erinnert sich Andrea Fischer, sei sie am Anfang die Einzige gewesen, die als Dritte im Bunde (neben Norbert Blüm und Rudolf Dreßler) „doch ziemlich exotisch“ davon geredet habe, „dass Rentenpolitik auch ein Jugendthema ist“, während alle übrigen, „wenn sie über Rente redeten, immer nur darüber redeten, dass man den Rentnern nichts wegnehmen darf“ (ebd.). Der Diskurs habe sich aber in dieser Legislaturperiode gewandelt, so dass jeder „dann die Jugendlichen irgendwie wenigstens erwähnen“ musste (ebd.), während früher Rentenpolitik „Interessenpolitik aus der Sicht der Alten respektive aus Sicht der Politiker, die Angst haben, die Alten zu verprellen“⁹⁴ gewesen sei. Der „klassische Rentendiskurs“ habe sich erst geändert, als Umfragen Mitte der 90er Jahre zeigten, „dass der Vertrauensverlust unter Jugendlichen immer mehr steigt“ (ebd.), und „die Sozialdemokraten haben das einfach als Letzte gemerkt“.⁹⁵ „Wir GRÜNEN konnten das noch am leichtesten, weil wir unter Rentnern

⁹⁰ Interview Nr. 2: 5.

⁹¹ Interview Nr. 7: 1.

⁹² Interview Nr. 2: 10.

⁹³ Interview Nr. 7: 2.

⁹⁴ Interview Nr. 7: 7.

⁹⁵ Interview Nr. 7:3.

eine verschwindend geringe Klientel haben. Von daher ist es vielleicht auch nicht überraschend, dass wir da mutiger waren als die Anderen“(ebd.) Da sei es ein „bahnbrechender Schritt“ se itens der UNION gewesen, mit der Rentenreform 1999 einen demographischen Faktor einzuführen, „da ist das erste Mal gesagt worden: Nein, dass Renten steigen, ist nicht mehr unser erstrangiges Ziel“, „das muss man der CDU lassen“(ebd.), denn generell sei jede Rentenreform „sehr stark von Systembewahrung geprägt“. Der „nächste bahnbrechende Schritt“ mit der Rentenreform in diesem Jahr war nach Ansicht von Andrea Fischer dann, „grundsätzlich zu sagen, systematisch seid ihr angewiesen auf private Zusatzvorsorge“(ebd.). Da aber auch diese Reform „wider besseres Wissen klein geredet“(ebd.) wurde, solle die Politik doch endlich etwas „dafür tun, sich auch selbst wirklich nicht mehr an diese alten Mythen der Sozialpolitik, beispielsweise an das „Märchen vom armen alten Rentner“(ebd.) zu halten, denn „wenn wir ein Problem heute nicht mehr haben, dann ist es die Altersarmut“. ⁹⁶ „Einer der revolutionärsten Schritte, die gemacht wurden in der Rentenversicherung war die Einführung von Kindererziehungszeiten“. ⁹⁷

Andrea Fischer merkt an, dass es innerhalb der Partei bei der Diskussion um Rente und demographischen Wandel „keinen nennenswerten Krach“ gegeben habe, denn „das Prinzip Lebensstandardsicherung gehörte [...] ohnehin zu den Gründungsideen bei der Rentenpolitik der GRÜNEN“, ⁹⁸ und ihre Forderung nach einem niedrigeren Rentenniveau sei ja verbunden gewesen „mit erstens Generationengerechtigkeit. Und zweitens aber auch immer die Forderung nach mehr Geschlechtergerechtigkeit, also Umbau mit Kindererziehungszeiten, Teilzeit und so [...]. Und beides sind Punkte, die den GRÜNEN sehr vertraut sind“(ebd.). „In der Fachszene gab es durchaus Respekt dafür, weil man es, glaube ich, von den GRÜNEN nicht erwartet hat. [...] Da kam überraschend viel Zustimmung. [...] Und Frauenorganisationen fanden das richtig gut.“⁹⁹ Um so heftiger seien die Konflikte mit der SPD gewesen, die zu dem Zeitpunkt (1994-1998) einen völlig traditionalistischen Kurs gefahren habe. Eva Mädje ergänzt, dass die SPD auch sehr, sehr lange unter dem Druck ihrer Wahlversprechen gestanden habe, „die unsozialen Kürzungen“ durch den demographischen Faktor zurückzunehmen und sie stehe „auch sehr unter dem Druck der Gewerkschaften“, die ja „auch arge Probleme hatten, sich solch einer Problemwahrnehmung anzuschließen“. Daher müsse man mit Blick auf die Sozialdemokraten „schon sagen, dass sie sich am weitesten bewegt haben in der ganzen Runde, weil sie von dem Nicht-Anerkennen eines Problems sich

⁹⁶ Interview Nr. 7: 1.

⁹⁷ Interview Nr. 7: 4.

⁹⁸ Interview Nr. 7: 5.

⁹⁹ Interview Nr. 7: 5f.

wandeln mussten zum offensiven Verteidigen von Maßnahmen, die genau auf dieses Problem Bezug nehmen“.¹⁰⁰

Übereinstimmend erklären beide Gesprächspartnerinnen, dass es inzwischen „leichter ist, mit der Bevölkerung über solche Frage zu diskutieren, also dass offensichtlich das Problembewusstsein gestiegen ist in der Bevölkerung“.¹⁰¹ Andrea Fischer behauptet sogar: „Also ich glaube eher, dass die Politiker, die glauben, die alten Leute wollten nur noch Besitzstandswahrung, sich täuschen. Die alten Leute sehen das häufig viel klarer“.¹⁰² Wir hätten schließlich auch „die reichste Rentnergeneration aller Zeiten“ (ebd.). Allerdings sei es ebenfalls eine Konsequenz der Debatte um den demographischen Wandel, dass „bestimmte Formen von Rendite-Denken Einzug gehalten haben“; dass also „jede Kohorte anfängt, auszurechnen, wieviel Beiträge hat sie eingezahlt, wieviel Leistungen wird sie kriegen, ist das angemessen im Vergleich [...]“,¹⁰³ dieses Denken sei wesentlich auf die „Kommission für die Rechte künftiger Generationen“ (ebd.) zurückzuführen. Eva Mädje verweist auch darauf, dass es bei der Generationengerechtigkeit nicht darum gehe, „so etwas wie Gleichheit zwischen den Generationen herzustellen [...], es geht einfach darum [...], wie schafft man es, Interessen und Ansprüche auszugleichen?“ (ebd.). Dieses generationenübergreifende Denken, v.a. auch die verstärkte Berücksichtigung von Kindererziehung, sieht sie als eine positive Konsequenz dieser Debatte.

Während das Thema zuvor ausschließlich in der Wissenschaft und den Medien behandelt worden sei, so fasst Andrea Fischer zusammen, sei die aufkommende Debatte Ende der 90er Jahre sehr von Sozialneid und „einer gewissen Verunsicherung“ geprägt gewesen, welche die Leute befallen hätte, „so ein Gefühl dafür, dass diese Systeme nicht immer so weiter laufen können“.¹⁰⁴ In der politischen Auseinandersetzung („das war eine Zeit, die sehr offen war für Spaltungslinien, wo man ständig die wildesten Dinge erlebte“ (ebd.)), habe dies oft zu Konflikten und Spaltungen geführt. „Da drückte sich so ein ganz allgemeines Unbehagen aus und das erlebe ich im Moment nicht mehr so“ (ebd.). Generell, so bemerkt Eva Mädje mit Blick auf die aus ihrer Sicht ausgesprochen geringe Kooperationsbereitschaft der UNION bei der aktuellen Reform, sei es ein „hübsches“ Wahlkampfthema, denn niemand würde Rente so richtig verstehen und „man kann alle fulminant verunsichern und zuspitzen“,¹⁰⁵ und das bei einem System, „das so stark auf Vertrauen ausgelegt ist, wie die GRV, wo man ja ewig

¹⁰⁰ Interview Nr. 2: 10.

¹⁰¹ Interview Nr. 2: 2.

¹⁰² Interview Nr. 7: 5.

¹⁰³ Interview Nr. 2: 3.

¹⁰⁴ Interview Nr. 7: 8f.

¹⁰⁵ Interview Nr. 2: 12.

Beiträge zahlt, ohne ein müde Markt zu sehen“.¹⁰⁶ Grundsätzlich würden sich BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch stark machen „für eine Orientierung Richtung Schweizer Modell, also die Öffnung der GRV in Richtung einer BürgerInnenversicherung, und einer damit verbundenen stärkeren Einschränkung der Relation von Beitrag und Leistung“;¹⁰⁷ allerdings ließen sich für diesen Gedanken keine politischen Mehrheiten finden, so dass in der Fraktion diese Position nicht vertreten werde. Die Reform insgesamt sei „schon tragfähig“; weil sie „mehr Möglichkeiten eröffnet, auf neue Veränderungen zu reagieren“;¹⁰⁸ allerdings „wird man nicht sagen können, dass das der Weisheit letzter Schluss ist, also die Rentenversicherung ist ja so anfällig für so vielfältige Entwicklungen“(ebd.).

¹⁰⁶ Interview Nr. 2: 6.

¹⁰⁷ Interview Nr. 2: 9.

¹⁰⁸ Interview Nr. 2: 7.

3.3.2 Teilhabe statt Ausgrenzung! – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Material)

In ihrem Bundesprogramm von 1980 taucht das Thema Rente lediglich als ein Unterpunkt des Kapitels Frauen auf. Es geht den GRÜNEN dabei um eine Besserstellung von Rentnerinnen und Witwen, der vielen „alten Frauen“ also, die „jahrelang für Mann und Kinder“ arbeiteten, dafür aber „nie besonders honoriert oder bezahlt“ wurden (33). „Die Mütter oder Väter, die sich aus erzieherischer Verantwortung überwiegend ihren Kindern widmen, gegebenenfalls unter Verzicht auf die Ausübung ihres Berufes, leisten eine Arbeit von größter gesellschaftlicher Bedeutung“ (34). Die Forderungen reichen daher vom Erziehungsgehalt, der Möglichkeit für Mütter und Väter, ihre kranken Kinder bei vollem Lohn- bzw. Gehaltsausgleich zu pflegen, bis zum Ausbau ausreichender und für kleine Einkommen kostenloser Kindertagesstätten (ebd.). Darüber hinaus müsse der Mutterschutz ausgeweitet werden und die Möglichkeit für einen der beiden Elternteile geschaffen werden, sich 18 Monate bei vollem Lohnausgleich der Erziehung des Kindes zu widmen (35). Außerdem müssten die Voraussetzungen für „ein menschenwürdiges Altwerden“ (37) geschaffen werden, dazu gehörten eine flexible „Altersgrenze ab 55 Jahren sowie [...] eine vorherig gestaffelte Herabsetzung der Arbeitszeit für ältere Menschen“. Andererseits müsse auch eine Tätigkeit über die Altersgrenze hinaus möglich sein und Rentner sollten „ein unversteuertes Einkommen erhalten, das den Mindestlohn für Arbeitnehmer nicht unterschreitet“ (ebd.).

Für die Bundestagswahl 1987 werden weiter Verbesserungen in der „unsozialen“ Familienförderung, und zwar ohne staatliche Förderung nur bestimmter Lebensformen, eingefordert. Im Einzelnen sind dies ein bedarfsorientiertes Kindergeld, ein existenzsicherndes Betreuungsgeld, eine Arbeitsplatzgarantie für Erziehende und mehr Einrichtungen zur Kinderbetreuung (45). Aufgrund weiterhin ungelöster Strukturprobleme hätte sich die Situation vieler Alleinerziehender und Rentnerinnen noch verschärft, was eine eigenständige Sicherung für alle notwendig mache (47). Viele alte Menschen, besonders Frauen mit geringen oder gar keinen eigenständigen Rentenansprüchen „beziehen heute Renten, die unter dem Lebens-minimum liegen“ (ebd.), deshalb müsse „im Rahmen eines Sofortprogramms zur Beseitigung der Altersarmut“ allen Personen, welche die gesetzliche Altersgrenze erreicht haben, ihre Einkommen bis auf ein bestimmtes Niveau (1.200 DM) aufgestockt werden (ebd.). „Sofort fordern wir die Anrechnung der Babyjahre auch für Frauen, die vor 1921 geboren wurden“; um alten Menschen den entmündigenden Gang zum Sozialamt zu ersparen (48).

Das „Programm zur 1. Gesamtdeutschen Wahl 1990“ fordert für Menschen in absehbaren Notlagen, insbesondere Frauen „die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung und einer dynamisch angepassten Mindestrente“ (VI). „Für geleistete Kindererziehung muss die Grundrente aufgestockt werden“ (32), während im Moment „Frauen für ihre Lebensarbeit oft mit Altersarmut ‚belohnt‘“ würden (31). „Grundsicherung bedeutet, daß [...] ein dynamisierter Grundsockel in Höhe von jetzt 1.200,- DM eingeführt wird“ (23). Mit Arbeitszeitverkürzungen und Freistellungsansprüchen für Erziehende soll „die gleiche Verantwortlichkeit für Männer und Frauen für Haus- und Familienarbeit“ erreicht werden (VIII). „Ein öffentlich gefördertes, bedarfsdeckendes und vielfältiges Netz von Kinderbetreuungsangeboten muß selbstverständlich sein“ (ebd.). „Für Kinder wird ein bedarfsorientiertes altersgestaffeltes Kindergeld gezahlt“ (23). Für die Kinderbetreuung, deren „gesellschaftliche Formen“ ausgebaut werden sollen, wird ein Rechtsanspruch unabhängig von der Berufstätigkeit der Erziehenden gefordert (25). „Die lebenslange Verfügbarkeit von Männern für den Beruf“ soll aufgebrochen werden, daher solle ein dreijähriger „Erziehungsurlaub mit Arbeitsplatzgarantie und Lohnausgleich“; der zwischen den Erziehenden zu teilen ist, geschaffen werden. Dazu sollen „Männerförderpläne zur Ausgliederung aus Karrierealltag und Vollerwerbsarbeit“ aufgestellt werden, um „Männern die gleichberechtigte Teilnahme an Haus- und Betreuungsarbeit zu ermöglichen“ (31).

Im Programm zur Bundestagswahl 1994 wird der Bereich „Wirtschaft, Ökologie und Sozialpolitik“ erstmals gleich zu Beginn genannt. Zum „vorausschauenden, verantwortlichen Umgang mit unseren sozialen Lebensgrundlagen [...] gehört die Schaffung einer bedarfsorientierten Grundsicherung gegen Armut und die Verwirklichung einer Pflegeabsicherung, die diesen Namen verdient“ (8). „Ohnehin können die traditionellen sozialen Sicherungssysteme vielen Menschen keinen wirksamen Schutz vor Armut und Ausgrenzung bieten“ (16). Die strukturelle Benachteiligung von Frauen im System sozialer Sicherung gelte es zu überwinden. „Die bisherigen sozialstaatlichen Sicherungssysteme sind einseitig auf Erwerbsarbeit als männliche Normalbiographie und Ehe als weibliches Versorgungssystem aufgebaut“; wodurch „Abhängigkeit und Armut von Frauen“ (48) produziert werde. Erstmals werden auch die „demographischen Entwicklungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten“ (17) angesprochen, die in allen Modellen „zur Absicherung des Pflegerisikos“ berücksichtigt werden müssten. Eine „Altenhilfepolitik“ soll ein „selbstbestimmtes Leben – auch im Alter“ (18) möglich machen und „der Armut im Alter muß insbesondere für Frauen durch eine eigenständige existenzsichernde Alterssicherung begegnet werden“ (ebd.). Dazu gehört auch, dass „Zeiten der Kinderbetreuung und Pflege in

erheblich größerem Umfang als bisher bei der Rente angerechnet werden“ (ebd.) und dass das „Ehegattensplitting, das den Trauschein, nicht aber die Erziehung von Kindern berücksichtigt“ (30), durch einen verbesserten Kinderlastenausgleich ersetzt wird. Zusätzlich müssten Freistellungsansprüche im Erwerbsbereich (tägliche Reduzierung der Erwerbsarbeitszeit um vier Stunden sowie ein Verbot der Diskriminierung von Teilzeitarbeit) verankert und ein bedarfsgerechtes Angebot von Kinderbetreuung „für alle Altersstufen“ (47) geschaffen werden. Ein Zeitkonto von drei Jahren für die Kindererziehung soll auch für Väter attraktiv sein und „mit der Wiedereinstiegsgarantie“ gekoppelt sein.

Das Programm zur Bundestagswahl 1998 fordert unter dem Begriff „soziale Nachhaltigkeit“, „daß die sozialen Sicherungssysteme fit gemacht werden für das nächste Jahrhundert. Soziale Sicherheit kann nicht länger fast allein aus Erwerbseinkommen finanziert werden. Wir brauchen eine bedarfsdeckende, steuerfinanzierte soziale Grundsicherung. Die immer unstabiler werdenden Erwerbsverläufe und die Veränderungen in der Altersstruktur erfordern eine grundlegende Rentenreform“ (5).¹¹⁴ „Unsere Sozialpolitik bezieht die spezifische Situation von Frauen als Grundelement ein: Wir wollen die Sicherungssysteme so reformieren, daß sie sich an den Lebens- und Erwerbsverläufen von Frauen orientieren. Insbesondere betrifft das eine stark verbesserte Anerkennung der Erziehungs- und Pflegearbeit“ (34). „Das Leben mit Kindern wird in unserer Gesellschaft eher erschwert statt gefördert. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich für Rahmenbedingungen ein, die es Müttern und Vätern und besonders Alleinerziehenden ermöglichen, bei einer persönlichen Entscheidung für Kinder weiter am gesellschaftlichen Leben, z.B. durch Erwerbsarbeit, teilzunehmen.“ Dazu gehört die Erhöhung des Kindergeldes sowie eine Verbesserung der Betreuungsmöglichkeiten „für Kinder unter drei Jahren und Schulkinder“ (35). „Wir wollen dem völlig unzureichenden Erziehungsurlaub mit dem Anspruch auf ein Zeitkonto von drei Jahren, gekoppelt mit dem Recht auf Wiedereinstieg, eine Alternative entgegensetzen. Ebenso soll die Möglichkeit der Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit wegen Kinderbetreuung rechtlich verankert werden. Die Existenzsicherung während der Inanspruchnahme des ‚Erziehungsurlaubs‘ soll deutlich über dem derzeitigen Erziehungsgeld liegen und die Einkommensgrenzen sollen angehoben werden“ (35f). Die Gewährleistung einer solidarischen Altersvorsorge - und insbesondere die Absicherung gegen Altersarmut - sei „eine der entscheidenden Aufgaben“, denn „die gesetzliche Rentenversicherung und der Generationenvertrag sind aus dem Gleichgewicht geraten. Grund sind die Überfrachtung durch die Finanzierung

¹¹⁴ Die Seitenzahlen gelten für die textidentische elektronische Version des Wahlprogramms (www.gruene.de). Durch Unterschiede in Format und Textgestaltung stimmen die Seitenangaben jedoch nicht mit denen der Druckausgabe überein.

gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, und daß immer weniger BeitragszahlerInnen immer mehr RentnerInnen gegenüberstehen“(36). „Auf der anderen Seite kann von der jungen Generation nicht verlangt werden, steigende Beiträge für die heutigen RentnerInnen aufzubringen, wenn fraglich ist, ob sich Rentenansprüche später überhaupt noch realisieren lassen. Wir wollen daher das Rentensystem umfassend reformieren, Frauen eine eigenständige Rente sichern und die Lasten zwischen den Generationen neu verteilen“ (ebd.). Dabei möchte man an „einer solidarisch finanzierten Alterssicherung“ festhalten, in die allerdings „auch Selbständige, Abgeordnete, geringfügig Beschäftigte und BeamtenInnen eingebunden sein“ müssten (ebd.). Die Einführung pauschalisierter Beitragszeiten zum Ausgleich für „schlechte Versicherungsjahre“ sei ebenso ein „Kernpunkt der grünen Rentenreform“ (ebd.). Falls die eigenen Rentenansprüche nicht ausreichen, sollen sie „durch einen Mindestsockel in Höhe der Grundsicherung aus Steuermitteln“ aufgestockt werden (37.). Weil die „Finanzierung der Renten den demographischen und finanziellen Anforderungen gerecht werden“ müsse, sollen hohe Renten sinken, um niedrige Renten aufstocken zu können. Aus Mitteln des Aufkommens der Ökologischen Steuerreform soll die Erhöhung des Bundeszuschusses finanziert werden. Ein demographischer Faktor in der Rentenformel soll die gestiegene Lebenserwartung berücksichtigen (ebd.). An einer Arbeitszeitverkürzung wird festgehalten, sie sei Voraussetzung, damit Frauen „gleichberechtigten Zugang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit¹⁰⁹ erhalten und Männer in den Bereichen Haus-, Erwerbs-, Erziehungs- und Pflegearbeit ihre Verantwortung übernehmen können“ (42). Geringfügige Beschäftigung verhindere eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen sowie eigene Rentenansprüche, daher sollen alle dauerhaft Beschäftigten sozialversichert werden (43). „Aus der Sicht von Frauen waren die Leistungen des Rentensystems schon immer fragwürdig, da sie mit ihren Lebensläufen an der (männlichen) Norm scheiterten. Wir wollen, daß sich die Rente an der Alltagsrealität von Frauen mißt. Zeiten der Bildung und Weiterbildung und Pflege- sowie Kindererziehungszeiten sollen besser bewertet und niedrige Beiträge, vor allem eine Folge von Teilzeitarbeit, sollen höher eingestuft werden“(43).

¹⁰⁹ „Gleichwertige Arbeit – gleicher Lohn“ (42).

3.4 Verband deutscher Rentenversicherungsträger und Sozialbeirat

3.4.1 Das „bewährte, historisch gewachsene System“ vor der „Herausforderung“ durch den demographischen Wandel – VDR und Sozialbeirat (Interviews)

Vom Verband deutscher Rentenversicherungsträger konnte Stephan Fasshauer für ein Gespräch gewonnen werden. Er arbeitet als Referent in der Geschäftsführung, ist dort zuständig für volkswirtschaftliche Fragen und assistiert dem Geschäftsführer Prof. Franz Ruland. Auf Seiten der Wissenschaft kann Winfried Schmähl als einer der wichtigsten Rentenexperten überhaupt bezeichnet werden, und das seit mehr als 20 Jahren. Für meine Untersuchung habe ich ihn als Vertreter des Sozialbeirates der Bundesregierung ausgewählt. Seit März 1989 ist er Professor für Wirtschaftswissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft sowie Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war bereits 1979 Mitglied der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu langfristigen Problemen der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, von 1984 bis 2000 Mitglied des Sozialbeirats für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung der Bundesregierung, ab Juli 1986 als Vorsitzender. Von 1987 bis 1988 gehörte er der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“ der Landesregierung von Baden-Württemberg an, daraufhin war er bis 1990 Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises "Einrichtung eines Zentrums für Altersforschung", und ist seit 1992 Mitglied der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages. Von 1996 bis 1997 gehörte er außerdem der Kommission "Fortentwicklung der Rentenversicherung" der Bundesregierung an und ist seit 1987 Vorsitzender des Ausschusses "Alterssicherung" der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG). Seit 1998 hat er den Vorsitz des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Socialpolitik inne und gehört seit 1998 der Sachverständigenkommission der Bundesregierung für den Dritten Altenbericht an. Aufgrund der großen inhaltlichen Nähe zwischen VDR und Sozialbeirat möchte ich beide in einem Kapitel vergleichend behandeln, um etwaige (feine) Unterschiede besser heraus arbeiten zu können.

Stephan Fasshauer betont, dass es sich beim demographischen Wandel nicht um ein Problem handele, „sondern um eine Herausforderung“, ¹¹⁶ die einen zentralen Punkt - neben anderen wichtigen - bei der aktuellen Rentenreform darstelle. Die Bedeutung dieses Aspekts

liege schlicht begründet in der Umlagefinanzierung der GRV, und da nehme nun mal die Zahl der Personen, die ein Einkommen erzielen, ab (ebd.). Winfried Schmähl weist darauf hin, dass die ganze Problematik natürlich auch schon früher diskutiert wurde, aber erst jetzt seien auf Basis der Vorausberechnungen die Veränderungen so deutlich geworden, dass sich in der Diskussion eine neue Situation ergeben habe.¹¹⁰ Oftmals sei es auch so, „dass man Effekte des demographischen Wandels gern zum Anlass nimmt, um andere Dinge, für die man vielleicht dann selber verantwortlich ist, nicht so deutlich werden zu lassen“ (ebd.). Ebenso sei die breite Diskussion in den Medien „eine Form des Suggestierens einer großen Krise, die [...] zum Anlass genommen wird, grundlegendere Weichenstellungen zu realisieren, die man vielleicht glaubt, sonst nicht durchsetzen zu können [...], die haben das ja so aufgebauscht, da platzen ja nur noch die Zeitbomben und Ähnliches“ (ebd.). „Diese angeblichen Konflikte zwischen Generationen. Die werden ja auch ganz bewusst eingesetzt in der politischen Diskussion“ (ebd.), darauf habe ja Lutz Leisering auch bereits hingewiesen.¹¹¹ „Also das ist ein Instrumentalisieren des demographischen Wandels durch Beschwören von Krisenszenarien“; und zwar in Medien, Politik und auch in Teilen der Wissenschaft.¹¹² Auch Stephan Fasshauer weist darauf hin, dass in der Debatte oft Vereinfachungen enthalten seien und auf Ängste abgezielt werde, „und es wird auch instrumentalisiert, also nicht nur politisch, politisch natürlich auch – Problem der Generationengerechtigkeit – ein Punkt, den jede Partei auf dem Programm stehen hat, aber natürlich auch z.B. von der Privatwirtschaft, die natürlich sagen: Unsere Produkte, die sind viel resistenter gegenüber dieser demographischen Entwicklung“.¹¹³

Stephan Fasshauer erinnert sich, dass die Debatte wohl Ende der 80er Jahre eingesetzt habe, gerade auch mit der Diskussion um die Rentenreform 92, die (am 9. November) 1989 verabschiedet wurde. In der damals eingesetzten Enquête-Kommission sei allen Akteuren das Problem bewusst gewesen. „Das Problem ist nur, für parteipolitische Auseinandersetzungen ist es immer undankbar, wenn man ein Thema anschneidet, was Lasten bedeutet. [...] Aus diesem Grund war die Motivation nicht sehr hoch, das Thema so aufzugreifen, wie man sich das vielleicht gewünscht hätte. [...] Man hat es dann doch eher, ich will nicht sagen,

¹¹⁶ Interview Nr. 6:1.

¹¹⁰ vgl. Interview Nr. 9: 1.

¹¹¹ Lutz Leisering, 1996: *Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“*; In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/96, 23. August 1996: 13-22. Ebenso: Lutz Leisering, 2000: *„Regeneration“ des Sozialstaats? Die Legitimationskrise der gesetzlichen Rentenversicherung als Wechsel „sozialstaatlicher Generationen“*; In: *Deutsche Rentenversicherung* 9/2000: 608-621.

¹¹² Interview Nr. 9: 2.

¹¹³ Interview Nr. 6: 1.

beschönigt, aber nicht so dargestellt, wie man es hätte darstellen können“.¹¹⁴ Ein ganz wichtiger Punkt in dieser Debatte ist für Stephan Fasshauer das Prognos-Gutachten Ende der 80er Jahre im Auftrag des VDR,¹¹⁵ „die erstmals verschiedene sehr langfristige Szenarien entwickelt haben für das Jahr bis 2030, wo man gesehen hat: Mensch, jetzt gibt es Beitragssätze von 36 bis 41 Prozent. Da wurde der Handlungsbedarf noch mal sehr deutlich“.¹¹⁶ Die Diskussion habe es immer wieder gegeben, 1957, Mitte der 70er Jahre und dann, als die ersten langfristigen Berechnungen aufkamen, in den 80er Jahren wieder, „die ist dann wieder ein bisschen weggegangen im Zuge der Wiedervereinigung und Ende der 90er Jahre kam es dann wieder“.¹¹⁷ „Die Berechnungen als solche waren unstrittig“, erinnert sich Winfried Schmähl.¹¹⁸ „Sie wurden in der Zeit natürlich auch zum Anlass genommen, grundlegende Systemänderungen vorzuschlagen, da kam die Diskussion um die Staatsbürgerrente wieder ganz stark hoch, also Biedenkopf, und sagte, das ist eine Lösung für die Alterssicherung, die so, wie wir sie jetzt haben, langfristig gar nicht aufrecht zu erhalten ist“ (ebd.). Allerdings sei für Biedenkopf und seine Forderungen die demographische Entwicklung nicht Motiv, sondern lediglich Aufhänger gewesen, seine Vorstellungen, also steuerfinanzierte Staatsbürgerrente und private Vorsorge, als überlegen darzustellen (ebd.). Auch die damals von der Regierung eingesetzten Alterssicherungskommissionen hätten eher strukturelle Fragen der verschiedenen Systeme behandelt, und nicht so sehr die längerfristige demographische Entwicklung. Auch die Alterssicherung der Frau sei im Grunde strukturell und nicht demographisch orientiert gewesen.¹¹⁹ „Das änderte sich erst Mitte bis Ende der 90er Jahre mit der Rentenreform-Kommission unter Blüm, die weit überwiegend mit Wissenschaftlern bestückt war“ (ebd.). In der Reformdiskussion dieser Zeit zwischen Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre haben sich nach Ansicht von Winfried Schmähl Änderungen bei der Gewichtung von Ansatzmöglichkeiten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ergeben. Während bei der 89er-Reform eine „ausgewogene Lastenverteilung“ das Ziel gewesen sei und „früher auch eher ein steigender Beitragssatz noch akzeptiert“ wurde, gelte jetzt der „Beitragsprimat“, wodurch man gezwungen sei jetzt auf der Ausgabenseite eingreifen müsse,¹²⁰ auch für Stephan Fasshauer ein „Paradigmenwechsel“.¹²¹

¹¹⁴ Interview Nr. 6: 4.

¹¹⁵ Verband deutscher Rentenversicherungsträger: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Juni 1987.

¹¹⁶ Interview Nr. 6: 2.

¹¹⁷ Interview Nr. 6: 6.

¹¹⁸ Interview Nr. 9: 2.

¹¹⁹ Vgl. Interview Nr. 9: 4.

¹²⁰ vgl. Interview Nr. 9: 3.

¹²¹ vgl. Interview Nr. 6: 4.

Er bezeichnet es als ein „ganz eindeutiges Ziel“ des VDR, diese Debatte mit zu gestalten, man habe ja auch einige Elemente der jetzigen Reform „entscheidend geprägt“;¹²² wobei man auch keinen Hehl daraus machen müsse, dass der VDR den demographischen Faktor der vorherigen Bundesregierung unterstützt habe. „Mitgestalten ist das Leitmotiv“ (ebd.). „Man sagt natürlich von Verbandsseite aus, dass die Rentenversicherung durch eine Umgestaltung der bisherigen Form die Herausforderungen aufnehmen, meistern kann“, dies sei der „große Unterschied zu vielen anderen Akteuren, die sagen, diese Probleme können nicht in dem bestehenden System, sondern nur durch ein anderes System, also durch private oder kapitalgedeckte Vorsorge gelöst werden“ (ebd.), während „wir für das System, wie es ist, stehen und es natürlich auch halten möchten“.¹²³ Auch für Winfried Schmähl ist die Rolle des VDR groß, „weil wenn sich der VDR zu einer Stellungnahmen durchgerungen hat, dann waren das natürlich immer Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammen, und von daher wirklich ein erhebliches Gewicht und auch ein Punkt, der für die Konsensfindung ganz wichtig war“;¹²⁴ „wahrscheinlich war die Bedeutung bei der Ausgestaltung der 1989er Reform etwas stärker als heute“ (ebd.).

„Also dass hier Ideale im Spiel sind, das kann ich nun wirklich überhaupt nicht sehen“;¹²⁵ gesteht Winfried Schmähl, „wie ich anfangs schon sagte, der demographische Wandel wird als Anlass auch genommen, um Dinge auf den Weg zu bringen oder durchzubringen“ (ebd.), wenn man sich nur mal betrachte, was „Banken und Versicherungen in den letzten Jahren an der Stelle gemacht haben, gerade im Hinblick auf Demographie und die Unsicherheit der Renten“ (ebd.). Er sieht auch „eine ganze Menge Zeitgeist und Mode in der Diskussion. Der Zeitgeist ist im Augenblick so, die Kapitalfundierung, die Kapitalakkumulation und die Finanzmärkte – seit Jahren boomen ja schon die Finanzmärkte, das ist gewissermaßen die Lösung des Problems“;¹²⁶ Wobei interessant sei, dass mittlerweile auch skeptische Stimmen aus dem Bankenbereich kämen, die sagen, dass ja doch möglicherweise Rückkopplungseffekte auftreten könnten, wenn ganze Kohorten plötzlich ihre Aktien versilberten (ebd.).¹²⁷ „Das hat man vorher nicht gehört. Da stecken schon ausgeprägte Interessen dahinter. Im Gesundheitsbereich ist es zum großen Teil genommen worden, um von anderen Sachen, von Preisentwicklungen usw. abzulenken und zu sagen: Hier, die vielen Alten, das ist der Grund“ (ebd.). Während die Vorteile kapitalfundierter Systeme vorher eher

¹²² vgl. Interview Nr. 6: 3.

¹²³ Interview Nr. 6: 5.

¹²⁴ Interview Nr. 9: 3.

¹²⁵ Interview Nr. 9: 4.

¹²⁶ Interview Nr. 9: 5.

¹²⁷ vgl. Schmähl, 2000: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000: 50-69.

makroökonomisch begründet wurden, also mit erhöhten Sparraten, verstärkter Investitionsneigung und dadurch höherem Wirtschaftswachstum, habe die Diskussion sich heute auf die Mikroebene einzelner Kohorte verschoben (ebd.). „Das war der Ansatzpunkt, womit man die Jüngeren versuchte, zu überzeugen: Ihr müsst für was anderes sein!“ (ebd.), hier seien Konflikte herbei geredet worden und wenn man von Generationengerechtigkeit rede, ohne es zu definieren und Indikatoren für Gerechtigkeit zu benennen, so benutze man eine „völlig inhaltsleere Formel“.¹²⁸ Daher habe diese Kohortendiskussion sehr viel mit der Entwicklung der Aktien und der Finanzmärkte zu tun, „als das so richtig rund ging, dann kam das Argument: Im Umlageverfahren ist alles ganz mies!“ (ebd.). Vorher habe man auch Generationen ins Auge gefasst, im Sinne einer gleichmäßigen Betrachtung, aber vermutlich Mitte der 90er Jahre habe sich dies geändert. Es sei schon „eine bewusste Vernebelungsstrategie“; wenn die Regierung nicht auch die Risiken ihres Vorhabens benenne, „und das ist bis jetzt so und die Finanzmarktakteure haben natürlich kein Interesse daran und die Regierung wollte das durchsetzen, was im Moment als modern erscheinen mag“ (ebd.). Hinzu komme, dass wohl auch der linke Flügel der SPD nach dem Abgang von Oskar Lafontaine offensichtlich noch immer sehr schwach sei oder zumindest der Disziplinierungsdruck überwogen habe.¹²⁹ Interessant sei das Gedankenexperiment: „Was wäre, wenn eine CDU-Regierung dieses Konzept vorgelegt hätte? Ich würde fast sagen, die Gewerkschaften hätten einen Generalstreik ausgerufen“ (ebd.). Die Haltung der Gewerkschaften sei in diesem Zusammenhang schon sehr interessant, es gebe ja Hypothesen, die das mit einer Paketlösung, in der auch die Mitbestimmung enthalten sei, in Zusammenhang bringen (ebd.).

Dass die Politik im Allgemeinen sowie auch in dieser Debatte „besonders offen für wissenschaftliche Argumente war, das kann man – glaube ich – nicht behaupten“;¹³⁰ so resümiert Winfried Schmähl (lachend), „das ist ja das Generelle: Es wird erst aufgegriffen dann, wenn es in eine politische Strategie oder Konzeption sowieso rein passt“ (ebd.).¹³¹ Stephan Fasshauer wiederum erinnert sich, dass bei der aktuellen Form „auch von der

¹²⁸ Interview Nr. 9: 6.

¹²⁹ vgl. Interview Nr. 9: 7.

¹³⁰ Interview Nr. 9: 4.

¹³¹ vgl. dazu Niklas Luhmann, 2000: Die Politik der Gesellschaft, Suhrkamp, insbesondere Kap. 10 über strukturelle Kopplungen. Für Luhmann muss Politikberatung als bewusste und gewollte Anleitung der Politik durch die Wissenschaft immer Illusion bleiben, denn zwischen zwei operativ geschlossenen Systemen ist über „strukturelle Kopplungen“ lediglich „Irritation“, aber niemals Determination, möglich. Durch wirtschaftliche Daten lässt sich die Politik „irritieren, ohne daß eine ‚Steuerung‘ (im strengen Sinne von Zustandsbestimmung) möglich wäre. Der Vorteil liegt vor allem in der laufenden Korrektur der Daten und ihrer Prognosen“ (388), Luhmann beschreibt hier die „Wurzel der hochgradig illusionären und zugleich äußerst wirksamen (weil motivierenden) Kausalvorstellungen des politischen Handelns“ (24).

Wissenschaft, also Rürup, Sozialbeirat [...] kräftig mitgewirkt“ worden sei,¹³² daneben hätten die Sozialpolitiker die Auseinandersetzungen natürlich nicht in dem Ausmaß bestimmt, „wie man sich das manchmal wünschen würde. Die Finanzpolitik ist natürlich schon ein ganz entscheidender Faktor. [...] Der Bundeshaushalt, der Bundeszuschuss, der zur Rentenversicherung fließt, [...] da wird schon immer geschaut: Was muss sein?“. ¹³³ Neben dem zuständigen Minister und seinem Ministerium, seien Teile dieser Reform auch vom VDR mitbestimmt worden, „und letztlich, also bei der privaten Altersvorsorge, da hat natürlich die Privatwirtschaft ihre Finger im Spiel gehabt“, die sehen da „einen großen Kuchen von 400 Milliarden DM und die wollen davon auch irgendwas haben“ (ebd.). Nicht zuletzt würde in letzter Zeit für die nationalen Systeme auch die EU-Ebene immer einflussreicher. Die aktuelle Reform sei „optimierbar“, aber schon deutlich besser als im ursprünglichen Konzept, „das Eckpunktepapier vom Juni 99, das damals Riester vorgestellt hat, das hat, glaube ich, jeden umgehauen, und zwar jeder politischer Couleur, weil man damit einfach nicht gerechnet hat“. ¹³⁴ „Die großen Diskussionspunkte in absehbarer Zukunft“ seien der Versichertenkreis und die Lebensarbeitszeit (ebd.).

¹³² Interview Nr. 6: 5.

¹³³ Interview Nr. 6: 4.

¹³⁴ Interview Nr. 6: 6.

3.4.2 Der prognostizierte Handlungsbedarf im Rahmen des bestehenden Systems – VDR (Material)

Für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger liegt es nahe, zur Auswertung die regelmäßigen Publikationen des Verbandes, die Zeitschrift „Deutsche Rentenversicherung“, heranzuziehen. Für meinen Untersuchungszeitraum hätte ich alle Aufsätze auswählen können, die den demographischen Wandel zum Thema haben. Damit wäre allerdings der Umfang der Auswertung – gemessen am Bearbeitungszeitraum für eine Diplomarbeit – allein für diesen Bereich auf ein nicht akzeptables Maß angestiegen. Daher habe ich mich entschieden, für den VDR auf drei Gutachten zurückzugreifen, die zwischen 1987 und 1998 von der PROGNOSE-AG für den Verband erstellt wurden. Für diese Entscheidung spricht, dass Vertreter nahezu aller befragten Parteien sich im Interview auf diese Gutachten bezogen haben. Ihrer offensichtlich überaus großen Bedeutung für die Diskussion um den demographischen Wandel möchte ich daher gerecht werden, indem ich wesentliche Aussagen und Schlussfolgerungen dieser Untersuchungen hier kurz darstelle.

Bereits im Oktober 1985 hat die Mitgliederversammlung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger eine Reformkommission eingesetzt mit dem Auftrag, „1. den Handlungsbedarf zu ermitteln, vor dem die gesetzliche Rentenversicherung in den nächsten Jahrzehnten steht, und 2. Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die künftigen Probleme bewältigt werden können“. Es herrsche „doch Einigkeit darüber, daß ein dringender Handlungsbedarf besteht, der Entscheidungen des Gesetzgebers noch in dieser Legislaturperiode erfordert“, denn „der Bevölkerungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland wird sich in der Zukunft erheblich verändern. Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung ist in starkem Maße von der Entwicklung der demographischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen abhängig“ (VDR 1987: 1).¹⁴² Aus diesem Grunde habe die Kommission „zusätzlich zu ihren eigenen Modellrechnungen ein Gutachten an die PROGNOSE AG (Basel) mit dem Thema „Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und die gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung“¹³⁵ vergeben“ (VDR 1987: 2). Dabei „ist doch das gegenwärtige System mit seinen Prinzipien so anpassungsfähig, daß es auf die Herausforderungen der Zukunft antworten kann. Darum bedarf es keiner Reform der Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherung, vielmehr eine Anpassung des Systems an die sich ändernden Verhältnisse.“ (VDR 1987: 3), bzw. „die Kommission ist überzeugt, daß die

¹⁴² Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

¹³⁵ Das Gutachten wurde im März 1987 von K. Eckerle, Dr. H.J. Barth, P. Hofer und K. Schilling vorgelegt.

erforderlichen Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Systems (Unterstreichung im Original) getroffen werden können.“ (VDR 1987: 224, ebenso 69), „weil sich das System bewährt hat.“ (VDR 1987: 69) und weil die Belastungen „nicht durch die Zerstörung historisch gewachsener und die Einrichtung völlig anders strukturierter Sicherungssysteme gelöst werden können. Daraus folgt die Notwendigkeit, das bestehende System unter Beachtung seiner tragenden Prinzipien fort zu entwickeln“ (VDR 1987: 227). Zu den wesentlichen Ergebnissen des PROGNOSE-Gutachtens zählen u.a., dass das Erwerbspersonenpotential sich bis 2030 stark vermindern wird, wodurch sich erstens „die Lücke zwischen dem Erwerbspersonenpotential und den Erwerbstätigen allmählich schließt“ (VDR 1987: 221) – also die Arbeitslosigkeit sinkt, und wodurch sich zweitens die jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttosozialproduktes nach 2015 abflachen würden (ebd.). Die unterschiedlichen Sozialversicherungszweige zeigen „einen einschneidenden Anstieg des Anteils der Pensionslasten (Unterstreichung im Original) an den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden“ (VDR 1987: 54). Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung werde, abhängig vom gewählten Szenario, „unter Status-quo-Annahmen“ im Jahr 2030 auf 36,7 Prozent bzw. 41,7 Prozent steigen (VDR 1987: 65). Mit einer damit prognostizierten „durchschnittlichen Belastung der Bruttolohn- und -gehaltssumme von 42,5 Prozent ist das Belastungsniveau der Arbeitnehmer als bedenklich hoch anzusehen“ (VDR 1987: 66). „Von der steigenden Abgabenbelastung werden die Unternehmen gleichermaßen betroffen. Das Personalzusatzkostenniveau¹³⁶ würde weiter angehoben. Dies hätte wachstums- und beschäftigungshemmende Auswirkungen und würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen“ (VDR 1987: 222). Wenn die Belastungen „in vertretbaren Grenzen“ gehalten werden sollten, bestehe daher „ein erheblicher Handlungsbedarf“ (ebd.). „Die notwendigen Maßnahmen der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung müssen alle Beteiligten in ausgewogener Weise einbeziehen: Rentner, Beitragszahler und Staat“. Es komme darauf an, „einen Ausgleich zu suchen, der dazu führt, daß alle Teile der Gesellschaft die Belastungen solidarisch tragen“ (VDR 1987: 79). Der Grundsatz der „gleichgewichtigen Entwicklung“ von Renten und verfügbaren Arbeitsentgelten gewährleiste dies für die Rentner, die Beitragszahler „werden durch die infolge der demographischen Entwicklung notwendigen Beitragssatzanhebungen einbezogen. Hinzutreten muß eine stärkere Beteiligung des Staates“ (ebd.). Die Allgemeinheit müsse zukünftig über den steuerfinanzierten Bundeszuschuss „in höherem Maße als bisher an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung“ beteiligt werden (VDR 1987: 80).

¹³⁶ Der Begriff „Lohnnebenkosten“ kam wohl erst in den 90er Jahren auf (vgl. Interview Nr. 1).

Außerdem würde „eine deutliche Entlastung der Finanzen der Rentenversicherung eintreten, wenn es gelänge, die Lebensarbeitszeit zu verlängern“ (VDR 1987: 170, ebenso 194ff und 246ff).

Im Vorwort zum Gutachten der Prognos AG von 1995,¹³⁷ das zur „Versachlichung der Diskussion um die Finanzierbarkeit unseres Rentensystems“ beitragen soll, heißt es, eine Aktualisierung des 1987er Gutachtens sei notwendig geworden durch den radikalen wirtschaftlichen „Umbruch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks, die Vereinigung Deutschlands und das Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes 1992“. Regelmäßig würden „von verschiedenen Seiten in der Öffentlichkeit Vermutungen geäußert, die gesetzliche Rentenversicherung werde langfristig unfinanzierbar“, was „in aller Regel mit Bevölkerungsschätzungen begründet“ würde (ebd.). „Das aktualisierte Prognos-Gutachten“ führe zu „etwa gleichen Ergebnissen wie das frühere Gutachten aus dem Jahr 1987“ und bestätige den mit der Rentenreform 1992 eingeschlagenen Weg (ebd.). „Die auch auf die Rentenversicherung im nächsten Jahrtausend zukommenden demographischen Probleme sind im System der lohn- und beitragsbezogenen Rente lösbar. Ein Systemwechsel – etwa in Richtung einer Grundrente – ist weder notwendig noch sinnvoll“ (ebd., ebenso VDR 1987: 226). Dabei führe eine „Vereingung des Blickwinkels auf die gesetzliche Rentenversicherung bei der Analyse der künftigen Alterung unserer Bevölkerung zu unzutreffenden Ergebnissen“, denn das Gutachten zeige, dass „die Ausgaben für Beamtenpensionen prozentual deutlich stärker steigen als die Rentenausgaben“ (ebd.). Anders als noch im 1987er Gutachten spielt angesichts der veränderten (welt-)politischen Lage nun allerdings ein neuer Aspekt eine überaus wichtige Rolle, denn „die Bevölkerungsentwicklung der nächsten fünfzig Jahre wird massiv von Wanderungsbewegungen geprägt“ (VDR 1995: 7). So geht die PROGNOSE AG in den beiden Szenarien des Gutachtens „von einer, an den ökonomischen Gegebenheiten orientierten, gesteuerten Zuwanderungspolitik aus“ (ebd.). „Unter diesen Voraussetzungen werden bis zum Jahr 2040 rund 14 Millionen Menschen mehr nach Deutschland ziehen als von hier ins Ausland wandern“, bzw. 5 Millionen im „unteren Szenario“, woraus sich „trotz der Wanderungsgewinne ein Rückgang der Einwohnerzahl von 81 Millionen im Jahr 1992 auf rund 78 Millionen im Jahr 2040 in der oberen Variante und auf knapp 67 Millionen in der unteren Variante“ ergäben und der Bevölkerungsaufbau „zunehmend altenlastig“ würde (ebd.). Für die Erwerbspersonen zeigten sich ähnliche Tendenzen wie in der Bevölkerungsentwicklung, also „ein deutlicher Rückgang“ um 6,2 bzw. 11,9 Millionen sowie

¹³⁷ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1995: PROGNOSE-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen.

eine wachsende Bedeutung der Älteren (ebd.). Wenn man den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz, also die Summe der Beitragssätze in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung, betrachte, so „steigt die Summe der Beitragssätze unter Einbeziehung der Arbeitgeberbeiträge von 1992 an gerechnet“ um 11,9 bzw. 16,0 Prozentpunkte (DRV 1995: 9f), wobei für die Arbeitslosenversicherung langfristig mit einer Entlastung zu rechnen sei, in der Pflegeversicherung die Beitragssätze nur mäßig ansteigen und bei der gesetzlichen Krankenversicherung um rund 3 Prozent-Punkte zunehmen würden. „Zum überwiegenden Anteil ist der Anstieg bei den Sozialbeiträgen auf die Beitragssatzerhöhungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zurückzuführen“; bis 2030 steige demnach der Beitragssatz auf 26,3 Prozent bzw. 28,5 Prozent an (DRV: 1995: 11). In der Folge „kommen auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber stark steigende Sozialbeitragssätze zu. [...] Zusätzlich werden Arbeits- und Gewinneinkommen durch höhere Lohn- und Einkommenssteuern belastet“ (DRV 1995: 13).

„Prognos AG bestätigt: Die Rentenversicherung ist anpassungsfähig“, so heißt es im „VDR aktuell“, der Beilage zum „Prognos-Gutachten 1998“, ¹³⁸ der vom VDR in Auftrag gegebenen „Aktualisierung des im Jahr 1995 vorgelegten Gutachtens“ (ebd.). Das Gutachten „bestätigt nach Auffassung des Verbandes, daß die auch auf die gesetzliche Rentenversicherung im nächsten Jahrhundert zukommenden demographischen Probleme im System der lohn- und beitragsbezogenen Rente lösbar sind. [...] Ein Systemwechsel – etwa in Richtung einer Grundrente – sei weder notwendig noch sinnvoll“ (ebd.). Das 98er Gutachten zeige, dass der Beitragssatz in der GRV „noch für geraume Zeit stabil gehalten werden kann“ und sich bis 2030 bei 23,3 bis 23,7 Prozent einpendeln werde (ebd.). Während dabei zunächst noch der zusätzliche Bundeszuschuss beitragsenkenden Einfluss habe, spielten langfristig die Einsparungen durch die Anhebung der Altersgrenzen, die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten und die Einführung einer demographischen Komponente bei der Rentenanpassung „die entscheidende Rolle für die Minderung des Beitragssatzanstieges“ (ebd.). „Seit dem Gutachten [...] von 1994/1995 haben sich die ökonomischen und rentenrechtlichen Rahmenbedingungen wesentlich verändert. Der Vereinigungsboom ist seit langem abgeklungen. Der Aufholprozess in Ostdeutschland verläuft schleppender und enttäuschender, als früher erwartet wurde“ (DRV 1998: K1). Unter dem Druck des globalisierten Wettbewerbs sei „die Arbeit produktivität kräftig gestiegen, was bei niedrigem Wirtschaftswachstum zu einem starken Beschäftigungsrückgang, geringen Lohnzuwachsen

¹³⁸ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1998: Prognos-Gutachten 1998. Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland.

und steigenden Rentenzugängen durch arbeitsmarktbedingte Frühverrentungen“ geführt habe. Dadurch habe sich die „Finanzierungssituation der GRV kurzfristig wesentlich verschlechtert und eine Erhöhung der GRV-Beitragssätze mit sich gebracht“ (ebd.). Aufgabe dieses Gutachtens sei es, die Auswirkungen des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes (WFG) und des Ende 1997 beschlossenen Rentenreformgesetzes (RRG 1999) auf die langfristige finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung zu untersuchen (ebd.). Dabei werden die Annahmen zu den Außenwanderungsüberschüssen „vorsichtig gehalten“; „insgesamt wird von 1995 bis 2040 mit Wanderungsgewinnen von knapp 89,3 Mio. gerechnet“ (VDR 1998: K3). Der eigentliche Rückgang der Bevölkerung, die zunehmend „alterslastig“ werde, setze nach 2010 ein, „beschleunigt sich dann aber zusehends“ (ebd.). Zwischen 2010 und 2040 werde sich das Erwerbspersonenpotential um 9,5 Millionen reduzieren, „obwohl für die höheren Altersklassen und für die Frauen ein signifikant höherer Anstieg der Erwerbsbeteiligung unterstellt wurde“: „Die 15- bis 25-jährigen Erwerbspersonen verringern sich um 1/3, noch massiver ist der Rückgang bei den 25- bis 35-jährigen, deren Arbeitskräftepotential um 44 Prozent zurückgeht“ (ebd.). „Der Anstieg der Sozialabgaben erhöht nicht nur die Arbeitskosten, er reduziert zugleich den Teil, der den abhängig Beschäftigten von ihren Bruttolöhnen und Bruttogehältern verbleibt“ (ebd.). Während also 1995 im Durchschnitt „35,6 Prozent der Arbeitseinkommens als Lohnsteuern und Sozialabgaben abgeführt werden“, werde diese Abgabenquote künftig ansteigen, und zwar bis auf 45,2 Prozent im Jahr 2040 (unteres Szenario), „etwa $\frac{3}{4}$ des Belastungsanstiegs wird durch die höheren Sozialbeiträge verursacht“, was den Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 8,6 bzw. 14,9 Prozent-Punkte spiegele (ebd.).

3.5 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)

3.5.1 Die Erhaltung des Systems angesichts veränderter Rahmenbedingungen und das „Problem“ der Deutschen Einheit – BMA (Interview)

Dank der freundlichen Bemühungen von Herrn Henkes aus dem Berliner Büro von Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier konnte der Interviewtermin mit den Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im alten Bonner Ministergebäude so gelegt werden, dass ich gleichzeitig Herrn Hans-Ludwig Flecken und Staatssekretär Dr. Tegtmeier befragen konnte. Aus dieser Situation ergaben sich häufig sehr interessante Zwiesgespräche zwischen beiden Interviewpartnern, die sich in ihrer Erinnerung verschiedenster Ereignisse ergänzten und zum Teil sogar miteinander diskutierten. Hans-Ludwig Flecken arbeitet seit 1985 in der Abteilung „Sozialversicherung“ des BMA. Im Bereich betrieblicher Altersversorgung war er, ebenso wie für die berufsständische Alterssicherung, fünf Jahre beschäftigt, und ist seit 1992 verantwortlicher Referatsleiter für die Grundsatzfragen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Das Interview dauerte insgesamt 105 Minuten.

Die Beschäftigung mit dem Thema demographischer Wandel begann im Ministerium zwangsläufig sehr früh, weil es zu seinen Aufgaben gehört, dem Gesetzgeber frühzeitig Hinweise über alle Entwicklungen zu geben hat, die den normativen Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung betreffen könnten.¹⁴⁷ Werner Tegtmeier bemerkt, „in seinem Segment, das von Veränderungen in der demographischen Entwicklung betroffen ist, nämlich in der Gesetzlichen Rentenversicherung, hat die Diskussion immer eine relevante Rolle gespielt, weil wir per Gesetz gehalten sind, Vorausberechnungen vorzunehmen, die über einen langen Zeitraum gehen. Das heißt, mit schöner Regelmäßigkeit [...] wurden die Öffentlichkeit und die Politik darauf gestoßen“.¹³⁹ Noch dramatischer sei die Entwicklung der Alterssicherungssysteme im öffentlichen Dienst, da man es dort aber vermieden habe, langfristige Berechnungen vorzulegen, sei das nicht Gegenstand der öffentlichen Betrachtung geworden.¹⁴⁰ Mit einer derartigen Berichterstattung könne man das Denken in Legislaturperioden von Exekutive und Administrative zum Teil aufbrechen und „die politische Leitung eines Hauses, das Parlament, zwingen, den Blick über die Legislaturperiode hinaus zu tun“; denn „wenn soviel sich verändert bei den Rahmenbedingungen [...], dann brauchte man etwas, was über den Tag hinaus – sustainable –

¹⁴⁷ Vgl. Interview Nr. 8: 1.

¹³⁹ Interview Nr. 8: 10.

¹⁴⁰ Interview Nr. 8: 11.

nachhaltige Angelegenheit ist und dem tagespolitischen Streit und der Betrachtungsweise ein bisschen entzogen wird“.¹⁴¹ In einer sich an diese Gedanken anschließende Diskussion zwischen Flecken und Tegtmeier waren sich beide sogar einig, dass in Deutschland etwas fehlt wie z.B. die ‚Royal Commission‘ im Vereinigten Königreich (Tegtmeier), „wo die angesehensten Köpfe der Gesellschaft zu einer bestimmten Themenstellung das Gebiet fachlich aufbereiten und Empfehlungen aussprechen“ (ebd.).¹⁴² Also die Behandlung eines Problems „außerhalb der Parlamentssession, der Enquête-Kommissionen, außerhalb der klassischen Exekutive, die immer versucht wird, [...] die Technik einzuüben einer Administration“ (ebd.). Am Beispiel des Ethikrates werde doch einmal mehr deutlich, dass sofort wieder ein Kompetenzkonflikt auftaucht und „solange wir diese Strukturen haben, werden wir immer bürokratisch reagieren und nicht politisch“.¹⁴³

Die Anfänge der Debatte sieht Hans-Ludwig Flecken zu Beginn bzw. Mitte der 80er Jahre, als angesichts der Bevölkerungsstatistiken des Bundesinnenministeriums deutlich wurde, „dass nach einer Phase des Ausbaus der sozialen Systeme, insbesondere auch der Alterssicherungssysteme in den 60er und 70er Jahren die ersten Stimmen laut wurden, dass doch markante Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung unseres Staates sich vollziehen, die nicht völlig die Systeme der sozialen Sicherung, insbesondere der Alterssicherung unantastbar lassen würden“.¹⁴⁴ Anschließend hätten die „kleinen Parlamente“ der 26 Rentenversicherungsträger, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch vertreten sind, „verstärkt die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung diskutiert, die sich aus der demographischen Veränderung ergeben“ (ebd.). Zu diesem Zeitpunkt seien dann auch wirtschaftliche Interessen ins Spiel gekommen „unter dem Aspekt, dass Kapitaldeckung mit demographischem Wandel vermeintlich besser fertig wird als umlagefinanzierte“ (ebd.). Dieser „Anschub der Diskussion über amtliche Statistik, Rentenversicherungsträger, wirtschaftliche Interessen hat dann alle gesellschaftlichen Bereiche sensibel gemacht für das Thema Demographie“, so dass „Ende der 80er Jahre, Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eben eine breite gesellschaftliche Diskussion um Reformnotwendigkeiten angesichts demographischer Veränderungen in Gang“ kam (ebd.), dabei sei nicht zuletzt auch die Rolle der Medien wichtig gewesen, „die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, dass Probleme bestehen“ (ebd.).

¹⁴¹ Interview Nr. 8: 17f.

¹⁴² Ernst-Ludwig Winnacker, Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft, denkt in einem Interview mit der ZEIT zur Debatte um embryonale Stammzellen im Zusammenhang mit dem „Nationalen Ethikrat“ in dieselbe Richtung (ZEIT Nr. 28, 5. Juli 2001, Seite 26).

¹⁴³ Interview Nr. 8: 19.

¹⁴⁴ Interview Nr. 8: 3.

„Der demographische Wandel ist natürlich in soweit als Problem zu sehen, als man in der Tat verändernde Schritte einleiten muss“; erklärt Hans-Ulrich Flecken, er halte es allerdings für absolut falsch, „in eine derartige Hektik oder gar Verzweiflung“¹⁴⁵ zu verfallen. Entscheidungen müssten „in Ruhe getroffen werden“ und den „normativen Gegebenheiten der gewachsenen Strukturen und Organisation unserer Alterssicherung“ (ebd.) angepasst sein. „All das sind Dinge, die kann man nicht in großer Hektik über Bord werfen“ (ebd.), die Notwendigkeit zur Reaktion sei selbstverständlich gegeben, „aber sicherlich keine überinterpretierende und überzogene Hektik vor allzu groß dimensionierten Problemen“ (ebd.).

Man war sich im Ministerium des Problems lange bewusst, berichtet Werner Tegtmeier, und „obwohl von der demographischen Entwicklung her wir in eine ganz andere Richtung laufen wollten“;¹⁴⁶ habe man sich nach der Deutschen Einheit, als rund vier Millionen Arbeitsplätze verloren gingen, „unter dem Zwang der Verhältnisse hoher Arbeitslosigkeit, politischer Unruhegefahr usw. entschieden, noch mal Frühverrentungen auf Zeit zu machen“ (ebd.). Hans-Ludwig Flecken bestätigt: „Es hat ungeheuer zu Befriedung beigetragen, weil die Anpassungsprozesse waren natürlich gewaltig, die dort statt gefunden haben“ (ebd.). „Es war ein kurzes Intermezzo, wo wir den begonnenen Prozess des Paradigmenwechsels weg von der Frühverrentung und hin zu längeren Lebensarbeitszeiten und leichtem Raufschieben des tatsächlichen Renteneintrittsalters, wo wir das einen Moment sozusagen umwarfen [...], wo einfach die Exekutive aus dem Druck der Verhältnisse raus agiert hat“; erzählt Werner Tegtmeier. Dieses an sich „erfolgreiche Modell“; so ergänzt Hans-Ludwig Flecken, hatte dann allerdings eine Art „Signalwirkung wieder für den Westen, die Herausforderungen, die mit Globalisierung u.ä. zu tun hatten, nach ähnlichem Strickmuster zu regeln, nämlich auch Frühverrentungsmodelle zu stricken, dann natürlich auch wieder zu Lasten der Sozialkassen und zum Teil zu Lasten der Wirtschaft“.¹⁴⁷ Der Paradigmenwechsel war ja gesetzgeberisch mit der Rentenreform 1992 angekündigt worden, „ab dem Jahr 2001 Abschlüsse vorzusehen, wenn eine Altersrente vor dem 65. Lebensjahr in Anspruch genommen worden ist“ (ebd.). „Und dann mussten eben Mitte der 90er Jahre die ersten Notschritte eingeleitet werden, weil der Beitragssatz z.B. zur Rente lief auch wegen dieser Frühverrentungspraxis davon“ (ebd.). Für die Privatwirtschaft begründet Werner Tegtmeier dieses Verhalten damit, dass sie „einen Zeithorizont, der viel kürzer ist, als so nachhaltige Entwicklungstrends wie in der

¹⁴⁵ Interview Nr. 8: 2.

¹⁴⁶ Interview Nr. 8: 8.

¹⁴⁷ Interview Nr. 8: 10.

demographischen Entwicklung“¹⁴⁸ hätten. Wer sich in einem Unternehmen als Controller mit Bilanzjahren und Quartalsberichten zu beschäftigen hat, der nehme „nicht hinreichend wahr, das diese demographische Entwicklung schier dramatische Veränderungen der Zusammensetzung des Erwerbspersonenpotentials bringen wird“, denn „bei uns kippen die jungen Jahrgänge in einigen Regionen um, das ist unglaublich [...]“ (ebd.). Allerdings handele ein Unternehmer, wenn er genau so wirtschaftet, eben schlicht rational, genau so wie Bund und Länder, die sich über die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe die Kosten gegenseitig zuschieben, „alle verhalten sich rational, das Ergebnis ist abwegig“.¹⁴⁹ Das Problem sei, unterschiedliche Zeit- und Sachhorizonte miteinander in Deckung zu bringen.¹⁵⁰ Hans-Ludwig Flecken meint dazu, jeder achte „nicht mehr auf den konzertanten Gesamtklang, sondern jeder hat nur seine eigenen Interessen, seinen eigenen Standort im Auge“, ¹⁵¹ daher müsse man sich wieder auf allgemein verbindliche Normen besinnen, die „in der Sozialpolitik eben gemacht worden sind, um bestimmte Schief lagen zu regeln und nicht Strukturpolitik zu betreiben. Und darauf müssen wir uns wieder besinnen, auch der Einzelne!“ (ebd.).

Es sei wohl auch in einem auf Solidarität ausgerichteten System „eine Erscheinung der Zeit“, ¹⁵² dass jeder nach seiner persönlichen Rendite schaue, so fährt Hans-Ludwig Flecken fort, „ein System auf Versicherungsbasis kann Schwache eben nur unterstützen, wenn Starke mit guten Risiken eben ein Stück weit auf Rendite verzichten“. Und wenn man von gesellschaftlichem Zusammenhang spreche, dann brauche man einen Umlagemechanismus, damit die Schwachen von den Starken getragen werden, „und wenn ich dort den Renditebegriff einbringe, dann sprengte ich das Umlagesystem und die Form der Umverteilung“ (ebd.). Hier stimmt Werner Tegtmeier zu, wenn er sich fragt, „was Hochkulturen und Gesellschaften, bei denen Individualität eine so enorme Rolle spielt und Triebkraft ist, was die zusammenhält. Und da sage ich, dass ein gewisses Maß an solidarischer Lastenteilung ist, sonst fliegt das Ding auseinander“.¹⁵³ Man könne auch nicht, fügt Hans-Ludwig Flecken hinzu, „diese Zusammenhangskräfte der Generationen“ auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung reduzieren, trotzdem sehe heute unter dem Stichwort Generationengerechtigkeit „jeder nur, welchen Beitragssatz habe ich zu erwarten bei welcher Gegenleistung?“ (ebd.), man könne demographische Probleme nun mal nicht nur mit „rein materieller Betrachtung“ lösen und müsse z.B. doch auch die Vorteile, die „Bereicherung

¹⁴⁸ Interview Nr. 8: 11.

¹⁴⁹ Interview Nr. 8: 16.

¹⁵⁰ Interview Nr. 8: 13.

¹⁵¹ Interview Nr. 8: 14.

¹⁵² Interview Nr. 8: 19f.

¹⁵³ Interview Nr. 8: 20.

einer Kindererziehung“ oder die Leistungen der Nachkriegsgeneration sehen.¹⁵⁴ „Wir müssen aufpassen, dass wir nicht zu einer Verwirtschaftung des Lebens und der Gesellschaft kommen!“ (ebd.), so habe Norbert Blüm einmal gewarnt, bemerkt Werner Tegtmeier, andererseits habe Franz-Xaver Kaufmann in den „Herausforderungen des Sozialstaats“ darauf aufmerksam gemacht, „dass heute die Kosten der Wohlfahrtsproduktion, Kinder etc. privatisiert wurden“ (ebd.). „Ich würde sagen, dass der Renditebegriff nicht die sachgerechte Funktion einer Alterssicherung spiegeln kann“ (ebd.), so schließt er.

Bei der Behandlung des Problems würden natürlich Interessen eingebracht, so erklärt Werner Tegtmeier. Das sei ja der Vorteil einer korporatistischen Gesellschaftsordnung, dass die Leute bei der Verfolgung ihrer Gruppeninteressen zusammenarbeiten (ebd.), der Nachteil sei eine starke Strukturimmanenz. Hans-Ludwig Flecken fügt jedoch sofort hinzu, dass ein Sozialminister auch Ideale haben müsse, um generationenübergreifend zu operieren, „da Ziele zu stecken, ohne dass da Ideale dahinter stecken, da stellt sich für mich die Sinnfrage. Sonst kann der rote Faden nicht bis ins Ziel gehalten werden“ (ebd.). Und eine starke Machtposition müsse ein Sozialminister haben, ergänzt Werner Tegtmeier, sonst könne er schnell in die Hände des Finanzministers fallen, der den Bundeshaushalt auf jede erdenkliche Art zu entlasten versuche. Einzig deshalb habe von Anfang an ein „stiller Konsens“ bestanden, so führt Hans-Ludwig Flecken fort, die private Vorsorge nicht unter dem Dach der Rentenversicherung, sondern in Form einer privaten Vorsorge zu organisieren, „denn wenn Überschüsse bei der Rentenversicherung auflaufen sollten, kann man nicht völlig sicher sein, dass der Bund hier nicht Leistungen abwälzt“.¹⁵⁵

¹⁵⁴ vgl. dazu Winfried Schmähl, 2000: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000: 50-69, besonders 65.

¹⁵⁵ Interview Nr. 8: 22.

3.6 Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)

3.6.1 Private Vorsorge als einzige Möglichkeit, um auf ein „ernstes Problem“ zu reagieren – GDV (Interview)

Thomas Lueg war der Gesprächspartner auf Seiten des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft e.V.; er ist dort im Ausschuss für Sozialpolitik tätig. Das Gespräch dauerte rund 35 Minuten und wurde telefonisch geführt. Eine Aufnahme war aus technischen Gründen leider nicht möglich. Auf Wunsch des Interviewpartners werde ich in diesem Kapitel auf wörtliche Zitate verzichten.

Ohne Zweifel handele es sich beim demographischen Wandel um ein ernstes Problem. Beleg dafür sei ja u.a. das Gutachten der Professoren Herwig Birg und Axel Börsch-Supan.¹⁶⁵ Dort gehe es schließlich auf 150 von 300 Seiten um nichts anderes.¹⁵⁶ Es gebe fast nichts, was nicht davon beeinflusst sei und daher solle die Politik das Problem auf keinen Fall gesundbeten. Da sei es schon positiv zu bewerten, dass die Leute heute nicht mehr für dumm verkauft würden (ebd.).

Bekannt gewesen sei das Problem durch die Zahlen des Statistischen Bundesamtes schon vor Jahrzehnten, die Debatte habe aber wohl erst in den 80er Jahren eingesetzt (ebd.). Ja im Grunde sei schon 1957 die Rente ursprünglich als Drei-Generationen-Modell, also inklusive einer Kinderkomponente, geplant gewesen. Es sei also auch damals schon bewusst gewesen, aber Konrad Adenauer habe Bedenken mit dem Hinweis zerstreut, „Kinder haben die Leute immer“;¹⁵⁷ wahrscheinlich sei es nach dem Pillenknick dann bewusster geworden. Eine erste Reaktion der Politik auf sinkende Zahlen von Beitragszahlern und hohe Arbeitslosigkeit, also ein zunehmend ungünstigeres Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern, stelle das 89er Rentenreformgesetz dar, dabei sei wohl ein Gutachten von PROGNOSES¹⁵⁸ sehr maßgeblich gewesen. Sehr teuer sei in diesem Zeitraum auch die riesige Frühverrentungswelle gewesen (ebd.).

¹⁶⁵ „Für eine neue Aufgabenteilung zwischen Gesetzlicher und Privater Altersversorgung. Eine demographische und ökonomische Analyse“; Gutachten für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft von November 1999.

¹⁵⁶ vgl. Interview Nr. 5: 1.

¹⁵⁷ vgl.: „Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung“ Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. und des Verbandes der privaten Krankenversicherung e.V., PKV-Dokumentation 24/2000, Köln, 2001.

¹⁵⁸ PROGNOSES AG, 1987: Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung, Basel.

Mit der aktuellen Reform sei man jetzt auf jeden Fall auf dem richtigen Weg¹⁵⁹ und habe die Weichen richtig gestellt. Denn bei einer derartigen Verschiebung der Relationen sei doch eine Ergänzung des Umlageverfahrens durch eine breiter werdende Basis der Kapitaldeckung der einzige Weg, um heute schon eine andere Belastung in späteren Zeiten bzw. für künftige Generationen zu erreichen. Das Umlagesystem biete ja nur zwei Lösungen, entweder Beiträge zu verdoppeln oder Leistungen zu Halbieren. Die Forderung, den Kreis der Versicherten zu vergrößern, würde die Beitragseinnahmen zwar kurzfristig erhöhen, langfristig aber auch mehr Ansprüche an das System stellen, und sei deshalb auch keine Lösung (ebd.). Diese könne nur darin bestehen, Leistungen moderat zu kürzen und - möglichst frühzeitig - einen Ausgleich durch Kapitaldeckung zu schaffen, denn damit sei ja auch eine viel höhere Rendite zu erreichen, und das bei gleichzeitig niedrig bleibenden Beiträgen (ebd.). Die Zahlen der Regierung, was tatsächliches Rentenniveau, Entwicklung von Arbeitslosigkeit, Frauenerwerbsquote, Renteneintrittsalter sowie Migration angehe, seien schon relativ optimistisch, da höre man ja immer wieder Kritik (ebd.). Man könne daher wohl Nachbesserungen nicht ausschließen. Wäre allerdings alles beim Alten geblieben, dann würden die Beiträge bald bei 30 Prozent liegen und der steuerfinanzierte Teil - jetzt schon bei über einem Drittel - müsste noch weiter steigen. Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung würden dann schon über 50 Prozent des Einkommens verschlingen, andere Steuern gar nicht eingerechnet. Damit wäre das System nicht lebensfähig gewesen.¹⁶⁰

Der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft habe in der Diskussion immer zwei Grundsätze vertreten: Erstens sei der demographische Wandel ein Problem, das man nicht weg diskutieren könne, und zweitens müsse es Abstriche bei der Gesetzlichen Rentenversicherung geben.¹⁶¹ Um die dabei entstehenden Versorgungslücken, nicht zuletzt auch im Bereich der Hinterbliebenenversorgung und der - von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt: mittlerweile weggefallenen – Berufsunfähigkeitsrenten zu füllen, müsse die private Vorsorge weiter ausgedehnt werden (ebd.). Dabei müsse man allerdings Qualitätskriterien und Sicherheiten - für die lebenslange Rente also mindestens die eingezahlten Beiträge - einführen, denn Rendite sei nicht alles (ebd.).

Interessen seien da natürlich auch im Spiel, das sei ja ganz normal, aber das Problem sei nun mal da (ebd.). Die Rentenversicherungsträger hätten es ja auch lange abgewehrt. Und Riester sei schließlich der erste Minister überhaupt, der eine Lösung außerhalb des Systems suche, nämlich unter Einbeziehung der privaten Vorsorge.

¹⁵⁹ vgl. Interview Nr. 5: 2.

¹⁶⁰ vgl. Interview Nr. 5: 4.

¹⁶¹ vgl. Interview Nr. 5: 3.

In der Öffentlichkeit habe es auf jeden Fall ein Bewusstsein dafür gegeben, dass es so nicht weiter laufen konnte.¹⁶² Wenn es in Zukunft regelmäßige Benachrichtigungen gäbe, würde dieses Bewusstsein wohl noch wachsen, denn dann begriffen die Leute ja unmittelbar, in wie weit sie betroffen seien und gesetzliche Änderungen im Bereich der Rente würden jedes Jahr unmittelbar sichtbar. Der Blick auf das eigene Konto werde auf jeden Fall eine stärkere Beschäftigung mit dem Thema auslösen.

¹⁶² vgl. Interview Nr. 5: 4.

3.6.2 Die Grenzen des Umlageverfahrens und die Chancen privater Altersvorsorge – GDV (Material)

Von „erheblichen Rückwirkungen auf die Versicherungswirtschaft“ durch den „längerfristigen demographischen Strukturwandel“ ist im Vorwort einer Publikation¹⁷³ des Ausschusses für Volkswirtschaft bereits 1990 die Rede, die sich mit den voraussichtlichen Auswirkungen des demographischen Strukturwandels für Angebot und Nachfrage auf den Versicherungsmärkten (8) beschäftigt. Nicht zuletzt stünden „Finanzierung und Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme in einem engen Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung“ (13). Bei der Bewertung des Problems stützt man sich neben amtlichen Prognosen des Statistischen Bundesamtes bzw. des Bundesinnenministeriums insbesondere auch auf solche des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der PROGNOSE-AG (29). „Die Auswirkungen demographischer Faktoren auf Niveau und Struktur von Konsum und Ersparnis privater Haushalte“ (41), insbesondere auch auf die Versicherungsnachfrage, seien bislang noch nicht eingehend untersucht, wobei sich „Veränderungen in Größe und Struktur der Bevölkerung direkt auf die Zahl der Versicherten und des von ihnen erworbenen Versicherungsschutzes auswirken“ (ebd.). Im Einzelnen werden zunächst „unmittelbare Zusammenhänge zwischen demographischen Faktoren und der Versicherungsnachfrage“ (43) für die Bereiche Lebensversicherung, private Krankenversicherung, Kraftfahrt-, Schaden- und Unfallversicherung analysiert. Anschließend werden mittelbare Zusammenhänge für die Bereiche Erwerbstätigkeit, Sozialprodukt und Volkseinkommen, Ersparnis, privater Verbrauch, Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung/Gesundheitswesen und Gesellschaftlicher Wandel betrachtet. Im Folgenden ist sogar vom „Kampf der Generationen“ (56) die Rede, der „auf verschärfte Verteilungauseinandersetzungen zwischen der wachsenden Zahl älterer Menschen und der abnehmenden Zahl der Menschen im Erwerbsalter zielt“ (ebd.). Nachdem dann in einem letzten Analyseschritt die „Versicherungsnachfrage im Lebenszyklus“ (57) dargestellt wird, werden abschließend „Konsequenzen der demographischen Veränderung für die Versicherungswirtschaft“ (70) festgestellt. Die relativ stark zurückgehende Zahl jüngerer Menschen werde zu erheblichen Wettbewerbsverschärfungen führen, daher würden Erstabschlüsse (also Versicherungen in den Bereichen Hausrat, Unfall, Berufsunfähigkeit, Vermögensbildung, Leben, Krankheit, Kfz und Rechtsschutz) den Unternehmen die Chance bieten, „eine lebenslange Kundenbeziehung aufzubauen und damit die Fundamente für die

Umsatzentwicklung der nächsten Jahrzehnte zu legen“ (72). Die noch zunehmende Zahl von Personen in mittleren Altersgruppen erfordere eine verstärkte „Bestandspflege“ sowie „dauerhaft gute Betreuung“ (ebd.). Für die stärker wachsenden älteren Jahrgänge, „bei denen der Versicherungsschutz in einigen Bereichen ausläuft, gewinnen spezielle Anschlußprodukte im Vorsorge-, Sicherungs- und Anlagebereich an Bedeutung“ (ebd.). „Die Versicherungswirtschaft wird es in Zukunft mit gebildeteren, wohlhabenderen und anspruchsvolleren, im Durchschnitt älteren und längerfristig auch mit weniger Kunden zu tun haben als heute. Dies erfordert eine noch stärkere Kundenorientierung, die in [...] einer noch intensiveren Beratung und einem noch besseren Service ihren Ausdruck finden muß“ (74). Das Lebenszyklus-Konzept bedeute, Produkte und Produktkombinationen speziell auf die Bedürfnisse und die jeweiligen finanziellen Möglichkeiten verschiedener Altersgruppen zuzuschneiden (ebd.). Dabei müsse „der Kontakt mit dem Kunden zunehmend längerfristig angelegt“ sein, damit „durch kontinuierliche Beratung und Begleitung in den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus“ eine „dauerhafte Kundenbeziehung geschaffen werden“ kann (ebd.), wodurch die Bedeutung des Versicherungsaußendienstes eher noch zunehmen werde.

In einem Sonderdruck aus der Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft geht es im Jahr 1995 um die „Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die staatliche und private Alterssicherung und Krankenversicherung“. Zunächst beschreibt Klaus Heubeck, „die historische Betrachtung zeigt: Die staatliche Altersversorgungssysteme haben das Endstadium eines jahrzehntelangen Expansions- und Reifeprozesses erreicht“ (577). Ihm scheint daher eine „Überprüfung der bestehenden Systeme, eine Neuordnung unter mehr finanztechnisch als sozial geprägten Überlegungen [...] dringend geboten“; damit aufgrund der „Ausuferung mancher Wohlfahrtsstaaten“ (591) die betroffenen „Länder nicht selbst zum Sozialfall werden“ (582). Dabei seien „die wirtschaftlichen Vorteile“ planmäßiger Kapitalbildung unverkennbar und „gerade im bevorstehenden Stadium zusätzlicher Belastungen unverzichtbar“ (584). Außerdem habe sie bereits „positive volkswirtschaftliche Auswirkungen“ (588) bewiesen. „Der Schritt zum Obligatorium, zum zwangsweisen Sparen für die Altersversorgung scheint dann nicht mehr weit“ (590). Es habe den Anschein, dass „eine leistungsstarke Alterssicherung viel zu wichtig ist, als daß man sie heute noch den Sozialpolitikern allein überlassen dürfte“ (591), denn für die meisten Länder Westeuropas seien „die Zeiten der Wohlstandsvermehrung und –umverteilung wohl vorbei“ (ebd.). Anschließend belegt Herwig Birg mithilfe zahlreicher Prognosen und Statistiken die „riesigen demographisch bedingten Probleme“ Deutschlands, deren negative Folgen eine Dimension

¹⁷³ Schriftenreihe des Ausschusses für Volkswirtschaft des Gesamtverbandes der Deutschen

annehmen könnten, „die vergleichbar ist mit den Katastrophen des Ersten und Zweiten Weltkrieges“ (601). Langfristig seien „ein immer größerer Wanderungssaldo für eine wenigstens teilweise Kompensation des Geburtendefizits erforderlich“ (607). Gemäß der These von der zunehmenden Ethnifizierung der Zu- bzw. Eingewanderten würde „das friedliche Zusammenleben der in- und ausländischen Bevölkerungsgruppen in Deutschland [...] durch die schrumpfende Zahl der Deutschen bzw. der Inländer“ in Frage gestellt, „denn wenn die demographische Basis der aufnehmenden Gesellschaft durch fortgesetzte Schrumpfung einen kritischen Schwellenwert unterschreitet und brüchig wird, schwindet die Integrationsfähigkeit“ (608). Neben dem Integrationsproblem verweist Birg auch auf ein Gerechtigkeitsproblem, denn nach der These von der „Transferausbeutung der Familie“ reichen auch neuere familienpolitische Maßnahmen nicht aus, „so lange die intergenerationalen Netto-Leistungstransfers von den Familien mit Kindern zu den kinderlosen Bevölkerungsgruppen verlaufen statt umgekehrt“ (ebd.). Die „öffentliche Gleichgültigkeit und Ignoranz in bezug auf die demographischen Fakten und Trends [...] könnte schlimmste Folgen haben“ (608f). Angesichts dieser Dramatik wirkt es geradezu beruhigend, wenn Winfried Schmähl feststellt, dass aus seiner Sicht die Perspektiven für die GRV keinesfalls so düster seien, „wie sie häufig – insbesondere von Vertretern einer grundlegenden Systemänderung der Alterssicherung – geschildert werden“ (642). Durch Zuwanderung, steigende Erwerbsbeteiligung von (v.a. verheirateten) Frauen und von älteren Arbeitnehmern könnte die GRV „zumindest vorübergehend“ finanziell entlastet werden (637), dazu müsste allerdings ein bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit erreicht werden sowie ein vermehrtes Angebot an Teilzeit-Arbeitsplätzen, „und zwar auch für Männer, dabei nicht zuletzt für ältere Arbeitnehmer“ (638) geschaffen werden. Dies würde auch zu einer „Umkehr des bisherigen Trends zur Frühverrentung, d.h. zu einer Verlängerung der Erwerbsphase, zumal angesichts gestiegener und hoffentlich weiter steigender Lebenserwartung“ (ebd.) beitragen. Gerd Richter hält in seinem Beitrag eine Eigenvorsorge der Erwerbstätigen zur Schließung der demographisch bedingten „Versorgungslücke“ in der GRV für unausweichlich (658), dazu empfiehlt er für den Bereich der betrieblich unterstützen Eigenvorsorge das Modell der „aufgeschobenen Vergütung“, „mit welcher ein Unternehmen seinem Mitarbeiter den steuerlich optimierten Transfer der Auszahlung von Teilen des steuerpflichtigen Brutto-Arbeitseinkommens in die Zeit nach Eintritt eines Versorgungsfalles ermöglichen kann, ohne das Unternehmen selbst mit Versorgungskosten zu belasten“ (659). Für die Gesetzliche Krankenversicherung warnen Manfred Erbsland und Eberhard Wille

anschließend, dass die Sozialpolitik Gefahr läuft, „bei den Arbeitnehmern Strategien zu Abgabenvermeidung zu induzieren und die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen nachhaltig zu schwächen“ (679). Die demographisch bedingt ansteigenden Lasten in der GKV würden einseitig den Erwerbstätigen aufgebürdet, weil die Beiträge der Rentner schließlich zur Hälfte von der GRV getragen würden (ebd.). Abschließend fordert Helfried Beer für die Private Krankenversicherung, „die eingebauten Umlageelemente schrittweise abzubauen, um die PKV von den demographischen Entwicklungen wieder weitgehend unabhängig zu machen“ (695). Daher gelte es, das Anwartschaftsdeckungsverfahren zu stärken. Das „gesamte soziale System“ könne allerdings gefährdet werden, wenn die Steigerungen der Gesundheitskosten sich in gleichem Maße weiterentwickelten wie in den letzten Jahren (696).

In einem Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft im Auftrag des GDV zu „Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung“ aus diesem Jahr wird im Vorwort festgestellt: „Während in der Alterssicherung die Diskussion über den Stellenwert umlagefinanzierter Systeme und die Notwendigkeit einer Ergänzung um eine private kapitalgedeckte Vorsorge bereits voll im Gange ist, wird die demographische Belastung der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oft noch unterschätzt“ (7). Die Empirie der Untersuchung bestätige für den ambulanten Bereich die „Kompressionsthese“, die von höchsten Gesundheitskosten im letzten Lebensjahr ausgeht, und für den stationären Bereich die „Medikalisierungsthese“, die bei längerer Lebenserwartung von steigenden Gesundheitskosten ausgeht (ebd.). Gleichzeitig sei „die private Krankenversicherung durch die Bildung von Altersrückstellungen auf den demographischen Wandel vorbereitet. Die Wirkung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens wird sich umso nachhaltiger bemerkbar machen, je mehr die Alterszusammensetzung der Bevölkerung ihren ursprünglichen pyramidalen Aufbau verliert“ (ebd., ausführlicher 113). Dies bestätige auch die Enquête-Kommission, wenn sie feststellt, der demographische Wandel stelle dort „idealtypisch kein Problem dar, da grundsätzlich eine interpersonelle Umverteilung zwischen den Versicherten (außer zwischen Gesunden und Kranken) nicht beabsichtigt ist“ (Enquête Kommission, 1998, 239). Die starken Zugänge in die PKV in den letzten 25 Jahren führten zu einer „deutlichen Entlastung der GKV“, und würden den Beitragssatz in Zukunft reduzieren (8). „Je stärker der private Sektor ist, desto leichter wird auch die GKV die künftigen Herausforderungen bewältigen können“ (ebd.). Die „Neukonzeption des Sozialstaats“ (10) müsse gründlich geplant werden und mit der Suche nach „tragfähigen Reformen, die den fatalen Kreislauf zwischen Beitragssatzanhebung und

Beschäftigungsbelastung brechen wollen, kann nicht früh genug begonnen werden“ (ebd.). Für das Gesundheitswesen wird allerdings festgestellt, „die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung können nur einen Teil des spürbaren Ausgabenanstiegs erklären. Die wesentlichen Treibsätze der Kostenentwicklung lagen demgegenüber im System selbst, sei es im medizinischen Fortschritt, bei der Preisentwicklung oder in einer gestiegenen Inanspruchnahme der Leistungen“ (40f). In allen drei Sozialversicherungen würden die demographischen Wirkungen, was den relativen Anstieg betrifft, nach 2015 deutlich spürbar, besonders in der Pflegeversicherung, denn „bei den Krankenkassen fallen mit schrumpfender Bevölkerung auch in den mittleren Altersgruppen weniger Gesundheitsausgaben an, nicht jedoch in der Pflegeversicherung, weil sich dort die Ausgaben nahezu ausschließlich auf die hohen Altersgruppen konzentrieren“ (224). „Summiert man alle drei Beitragssätze, dann steigt bis zum Jahr 2050 die Abgabenlast für Rente, Krankheit und Pflege von derzeit rund 35 Prozent auf 45 Prozent im gemäßigten und 57 Prozent im extremen Ansatz. Das beschreibt den Einfluss der Demographie auf die Sozialabgaben in Deutschland“ (202). „Eine Hinnahme der Ausgabensteigerungen ist grundsätzlich ausgeschlossen. Sie wäre ein Sprengsatz für die sozialen Sicherungssysteme und würde über die Lohnnebenkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes Deutschland gefährden. Eine Handlungsalternative besteht in der Ausweitung kapitalgedeckter Finanzierungsverfahren. Dies läuft im Kern auf einen Ausbau der privaten Krankenversicherung hinaus“ (217). „Deshalb sollte es eigentlich geboten sein, ein System zu stärken, das zumindest einen wesentlichen Kostensteigerungsfaktor für die Zukunft besser im Griff hat als das andere“ (ebd.). Die Systemfrage müsse daher nicht gestellt werden, denn bestehende Probleme könnten „zunächst im derzeitigen dualen System aus GKV und PKV“ (218) gelöst werden. Abschließend wird festgehalten, „die fehlenden Geburten reißen Lücken in den Kreis der Beitragszahler und damit in die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme. Das ist die Situation in der kapitalgedeckte Ergänzungen Ausgleichsmöglichkeiten bieten“ (225). Notwendig seien nun entsprechende Reformen, verbunden mit einer gesteuerten Zuwanderung, um den Kreis der Beitragszahler nachhaltig zu stärken (225), dabei dürfe man heute - in Anlehnung an ein Adenauer-Zitat - jedoch nicht sagen „Migranten kommen immer nach Deutschland“ (ebd.).

Wesentlich für die Problemwahrnehmung des GDV ist nicht zuletzt das Gutachten „Für eine neue Aufgabenteilung zwischen Gesetzlicher und Privater Altersversorgung“ von Birg/Börsch-Supan aus dem Jahr 1999. Die Autoren weisen gleich zu Beginn darauf hin, dass die Finanzierung der Renten mittlerweile wesentlich auf indirekte Beiträge, d.h. allgemeine

Steuern, Mehrwert- und Ökosteueranteile angewiesen sei, die für den durchschnittlichen Arbeitnehmer bereits rund 8% des Bruttolohns ausmachen, „so daß der effektive Gesamtbeitragssatz für den Durchschnittsarbeitnehmer sich bereits auf 27% des Bruttolohns beläuft“ (1). Der demographische Wandel, „der die Zahl der Rentempfänger pro Erwerbstätigem drastisch vergrößert“, mache weitere Beitragssatzsteigerungen nötig, wobei fraglich sei, ob eine weitere Abgabenbelastung „politisch akzeptiert und eingedenk des internationalen Wettbewerbs ökonomisch verkraftet werden kann“ (ebd.). Die andere Alternative bestehe in einem Absenken des Leistungsumfanges, „der hauptsächlich durch das Rentenniveau, das Renteneintrittsalter und die Abdeckung des Invaliditäts- und Hinterbliebenenrisikos definiert ist“. Das Gutachten beschäftigt sich mit den Versorgungslücken, die durch ein Absenken des Leistungsniveaus im Vergleich zu den derzeitigen Leistungen der GRV entstehen würden. In einem Lösungsvorschlag „wird unter dem Begriff ‚Teilübergang‘, eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung verstanden, in der bei prinzipieller Beibehaltung des heutigen Umlageverfahrens die private Eigenvorsorge zumindest den Teil der Altersversorgung übernimmt, der im Zuge des demographischen Wandels zusätzlich durch das Umlageverfahren finanziert werden müßte, ohne daß letzteres durch das Kapitaldeckungsverfahren ‚verdrängt‘ wird“ (2). Deutschland nähme im internationalen Vergleich eine „Extremposition“ ein, da das Einkommen eines Rentners im Durchschnitt zu 85% aus dem staatlichen Umlageverfahren und nur zu etwa 15% aus anderen, kapitalgedeckten Quellen stamme (ebd.), in den meisten europäischen Ländern sei dieses Verhältnis „ausgeglichener“ (ebd.). „Die Hauptbotschaften dieses Gutachtens sind daher: Auch im günstigsten Fall läßt sich bei Beibehaltung des heutigen Beitragsniveaus eine deutliche Versorgungslücke im Umlageverfahren nicht vermeiden, wohingegen auch bei pessimistischen Arbeitsmarktannahmen und hoher Alterung die Übergangsbelastung gering und die künftige Entlastung hoch ist. Dies läßt sich jedoch nur durch eine baldige Reform erreichen, damit deren entlastende Wirkung deutlich vor der hohen Belastung durch den demographischen Wandel liegen kann, die um das Jahr 2030 auftreten wird“ (6).

Der GDV hat die Ergebnisse dieses Gutachtens sowie einer Untersuchung der PROGNOSE-AG¹⁶³ in einer Broschüre mit dem bezeichnenden Titel „Rentenreform 2000. Die Grenzen des Umlageverfahrens und die Chancen privater Altersvorsorge“ auf gut 40 Seiten

¹⁶³ Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung. Prognos AG, 1999: Versorgungslücken in der Alterssicherung: Privater Vorsorgebedarf für den Schutz im Alter, bei Erwerbsminderung und im Hinterbliebenenfall. Basel.

zusammengefasst.¹⁶⁴ In seinem Vorwort stellt Dr. Bernd Michaels, Präsident des GDV, klar, dass die Strukturen des Sozialversicherungssystems, insbesondere das „überkommene System der Alterssicherung“, nicht mehr zeitgemäß seien und durch den drastischen Alterungsprozess in Frage gestellt würden, auch wenn das manche weniger gern „wahrhaben“ wollten (7). Andererseits könne es „kaum überraschen, dass die Zusatzbelastung für den Aufbau eines Kapitalstocks nach einiger Zeit überkompensiert wird durch eine verbesserte Leistungsfähigkeit des gesamten Alterssicherungssystems“ (ebd.). „Die Notwendigkeit, die gesetzliche Rente durch kapitalgedeckte Vorsorge zu ergänzen, wird heute kaum noch in Frage gestellt“, man müsse nur noch damit beginnen, und zwar möglichst bald (ebd.).

¹⁶⁴ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., 2000: Rentenreform 2000. Die Grenzen des

4. Diskursstrategien – eine Typologie

4.1 Von der Verdrängung zur widerwilligen Anerkennung (SPD, anfangs CDU)

Für die SPD zeigt sich bis in die 90er Jahre hinein ein sehr homogenes Bild des Umgangs mit dem demographischen Wandel. Das Problem wurde vom weit überwiegenden Teil der Sozialdemokraten ignoriert bzw. verdrängt. Ausschlaggebend für diese Nicht-Beachtung waren nach Auskunft der Befragten v.a. die Sozialpolitiker selbst, also in erster Linie Rudolf Dreßler, sowie die Gewerkschaften und damit auch große Teile der Parteibasis, was am deutlichsten im Arbeitsausschuss für Arbeitnehmerfragen (AfA) zum Ausdruck kam. Man kann die Sozialpolitik der SPD für diesen Zeitraum daher als traditionell bezeichnen,¹⁷⁶ oberstes Ziel bleibt die Beschäftigungsförderung im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit. Die konventionelle Antwort auf den demographischen Wandel bestand meist nur in der Erhöhung der Beitragssätze - was jedoch einen Zielkonflikt zur Beschäftigungsförderung bedingt, denn von höheren Lohnnebenkosten gehen keine Anreize für Unternehmer aus, mehr Arbeitskräfte einzustellen.

Die Beschäftigung mit dem demographischen Wandel wurde lediglich von Einzelnen befördert, beispielsweise durch Hans-Ulrich Klose, der sich bereits Mitte der 70er Jahre als Bürgermeister von Hamburg mit den Folgen des Bevölkerungsrückgangs auseinandersetzte.

Mitte der 90er Jahre, also nachdem mit dem RRG 1992 der Gesetzgeber erste Maßnahmen gegen den Alterungsprozess getroffen und Norbert Blüm den demographischen Faktor in die Diskussion eingebracht hatte, sah sich die SPD offensichtlich nicht in der Lage, das Problem weiterhin zu missachten. Die öffentliche Diskussion der Folgen, v.a. im Zusammenhang mit „Generationenkonflikten“; zwangen nun auch die Sozialpolitiker der SPD zur Beschäftigung mit dem demographischen Wandel.

Es wirkt dann schon zumindest erstaunlich, wenn der Arbeitsminister einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung ein Jahr nach Regierungsantritt erste Überlegungen zu einer mittlerweile verabschiedeten Rentenreform auf den Tisch legt, die mit der staatlich geförderten Privatrente (der „Riester-Rente“) eine Abkehr vom bisherigen System bedeuten. Noch deutlicher könnte man sich einen Bruch in der Einstellung einer Partei kaum vorstellen.

An dieser Stelle müssen sich die Verantwortlichen auch die Frage gefallen lassen, ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich mit der demographischen Entwicklung begründbar sind und, wenn ja, ob sie dem Ausmaß des Wandels überhaupt gerecht werden. Oder ob der Bevölkerungsrückgang nicht vielmehr nur zum Vorwand genommen wird, um unter dem Druck von (angeblicher) „Standortkonkurrenz“ und „Globalisierung“ kurzfristig die Lohnnebenkosten zu senken - immerhin ein „Herzenseanliegen“ der SPD in den 90er Jahren.

Die Sozialdemokraten als ein kollektiven Akteur im Zusammenhang mit der Problemkarriere des demographischen Wandels sind also zunächst überhaupt nicht an der Beförderung des Problems im politischen Diskurs beteiligt. Im Gegenteil, sie bremsen zunächst die Beschäftigung mit dem Thema und ignorieren den Problemcharakter, den sie in ihrer sozialen Realität offensichtlich so nicht feststellen können. Wenn Schetsche (1996: 46) anmerkt, dass Akteure Problemmuster so formulieren, dass die gebotenen Lösungsmöglichkeiten sich mit ohnehin vertretenen politischen Zielen der jeweiligen Partei decken, könnte man die Haltung der SPD vielleicht so begründen, dass es überhaupt kein politisches Ziel gab, welches eine aktive Rolle in der Debatte begründet hätte. Mit der traditionellen Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit jedenfalls schien es den Sozialdemokraten nicht vereinbar. Eine zweite Ursache für dieses Verhalten könnte sein, dass die SPD das Ausmaß des Wandels völlig unterschätzt hat und man innerhalb der Partei keine Chance sah, darüber beim Wähler einen Vorteil zu erzielen. Das prinzipielle Interesse eines Politikers (ebd.) am Machterhalt fördert eben nur eine Beschäftigung mit „aussichtsreichen“ Themen (vgl. Schetsche 1996: 135).

Allerdings lassen sich auch bis in die 90er Jahre hinein gewissen Ähnlichkeiten zwischen den großen Volksparteien ausmachen. Interviewpartner verschiedener Parteien und Verbände haben wiederholt darauf verwiesen, dass Blüm und Dreßler sich bei der Behandlung des Problems im Wesentlichen einig waren. Und dieses Einvernehmen bestand darin, den Wandel nicht zu beachten bzw. alles beim Alten zu lassen, denn das hatte sich schließlich bewährt. Man könnte dieses Duo, welches gemeinsam über 15 Jahre lang den Weg in der Sozialpolitik bestimmt hat, mit Sabatier als *Advocacy-Koalition* bezeichnen, d.h. als „Personen verschiedener Organisationen, die gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben und ihre Handlungen abstimmen“ (Sabatier 1993: 125). Der Autor beschreibt solche Koalitionen damit, dass deren Mitglieder grundlegende Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemauffassungen teilen und über einen längeren Zeitraum koordiniert handeln. Er erklärt auch, dass eine Position, die zur Kernüberzeugung gereift ist,

¹⁷⁶ Vgl. Gohr, 2000.

Selbstverteidigungstendenzen gegenüber einem Wandel erzeugt, auch wenn widersprechende Daten oder Inkonsistenzen auftauchen (Sabatier 1993: 134f), womit die (Abwehr-) Haltung der SPD bis in die 90er Jahre hinein begründet werden kann. Will man den Wandel erklären, der innerhalb der SPD offensichtlich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre stattgefunden hat und über das Schröder/Blair-Papier schließlich zur „Riester-Rente“ führte, so ließe sich dazu der Begriff des *Politik-orientierten Lernens* einbringen. Dieser Lernprozess wird erleichtert, wenn ein professionelles Forum existiert, das über seine Reputation professionelle Akteure aus verschiedenen Koalitionen zur Teilnahme veranlassen kann (ebd.). Ich vermute, dass diese Art von Lernen in zahlreichen Rentenkonsensgesprächen und Vermittlungsausschüssen die SPD schließlich zu einer anderen, neuartigen Problemwahrnehmung gebracht bzw. die „Wohlfahrtskultur“ der Partei verändert hat. Dabei sollte man nicht außer Acht lassen, dass diese Veränderung auch lediglich in einer Schwächung der traditionellen, linken Kräfte (siehe z.B. die Abgänge von Lafontaine und Dreßler) bestehen könnte.

Auf einen weiteren Aspekt des Politikwandels bei den Sozialdemokraten weist der SPIEGEL (Nr. 32/6. August 2001) in einem Bericht über den neuen familienpolitischen Leitantrag für den im November geplanten Parteitag in Nürnberg hin. Im angesprochenen Beitrag erklärt Renate Schmidt die „Familie zur Keimzelle des Staates“, womit sie eine „nicht konservative Familienpolitik formuliert“ habe, „ohne sozialdemokratische Grundwerte aufzugeben“ (26). Wenn im weiteren Verlauf dann Familien noch als „gesellschaftliche Leistungsträger“ apostrophiert und die Kernfamilie als „Hort der Stabilität“ gepriesen wird, so erinnert dies schon sehr stark an die Familienpolitik der UNION in den 80er und 90er Jahren. „Wir müssen deutliche machen, dass wir ohne Kinder alt aussehen“, so fährt Renate Schmidt fort, woraus der Autor folgert, dass die Bevölkerungspolitik bei den Sozialdemokraten keineswegs mehr als verpönt gelte (27). Entweder hat hier innerhalb der SPD ein erneuter Lernprozess stattgefunden, wodurch die Familienpolitik auf die demographische Entwicklung hin ausgerichtet werden soll, oder die Sozialdemokraten möchten im Vorfeld des Wahlkampfes zu den Bundestagswahlen im Herbst 2002 ihre Familienpolitik ein Stück weit in die (Neue) Mitte rücken bzw. der UNION ein mögliches Wahlkampfthema wegnehmen.

4.2 Die Angst vor dem Aussterben der Deutschen (CDU)

Wie bereits angedeutet, bestehen nach Auswertung der Interviews für die Zeit von den 80er bis Anfang der 90er Jahre deutlich erkennbare Gemeinsamkeiten in der Einstellung der beiden großen Volksparteien zum demographischen Wandel. Dies verwundert zunächst, denn in den Regierungserklärungen und Wahlprogrammen der Kohl-Regierung findet das Phänomen deutlich mehr Beachtung als bei der SPD – und dies seit den 80er Jahren. Wahrscheinlich ist diese Diskrepanz auf die beiden Interviewpartner zurückzuführen. Kurt Biedenkopf und Andreas Storm sind demnach wohl kaum als typische „Stellvertreter“ ihrer Partei zu sehen (was Kurt Biedenkopf im Interview tatsächlich auch so erklärt hat). Beide waren sich nämlich einig, dass auch in der Union die Entwicklung des Bevölkerungsaufbaus eher unterschätzt und sogar verdrängt wurde. Allerdings war es dann ein christ-demokratischer Arbeitsminister, nämlich Norbert Blüm, der Mitte der 90er Jahre den demographischen Faktor in die rentenpolitische Diskussion einbringt – ein absolutes Novum. Wie bei den Sozialdemokraten geht die Beschäftigung mit dem Thema im Wesentlichen von Einzelnen aus. Abgesehen von der radikalen Sozialstaatskritik eines Kurt Biedenkopf müssen hier für die CDU auf jeden Fall noch Christian-Schwarz Schilling und Andreas Storm genannt werden. Und auch in der UNION besteht schließlich bei der Verabschiedung der Rentenreform im Frühjahr 2001 neben aller Kritik an Details ein Konsens, dass an der ergänzenden Privatvorsorge kein Weg (mehr) vorbei führt.

Der Unterschied zur SPD wird nach meinen Ergebnissen jedoch erst deutlich, wenn man die Analyse für die UNION durch Parteiprogramme und Regierungserklärungen ergänzt. Hierzu möchte ich auf den Begriff der Wohlfahrtskultur von Franz-Xaver Kaufmann zurückgreifen, der eine Antwort darauf geben soll, „warum und unter welchen Bedingungen Menschen ein Interesse an der Verwirklichung von Wohlfahrt für Dritte“ entwickeln (Kaufmann 1991: 24). Mithilfe dieses Instrumentes lässt sich nun die für konservative Volksparteien wohl typische Einstellung der UNION gut von den Sozialdemokraten abgrenzen. Denn wenn Helmut Kohl vom „Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland und seinen katastrophalen Folgen“ (1982) bzw. von den „Folgen der gewaltigen Umbrüche in der Bevölkerungsentwicklung“ (1987) spricht, oder wenn es in Wahlprogrammen um den „veränderten Altersaufbau im nächsten Jahrhundert“ (1987) bzw. um die „finanziellen Folgen aus steigender Lebenserwartung und längerem Rentenbezug“ (1998) geht, dann folgen meist unmittelbar Hinweise darauf, dass im Zuge der notwendigen Maßnahmen in den Bereichen Familien-, Renten- und Arbeitsrecht die UNION Familien in den „Mittelpunkt ihrer

Gesellschaftspolitik“ stellen will, „denn wenn in unserem Land immer weniger Kinder geboren werden [...], dann hat unser Land keine Zukunft mehr“ (1987). Man müsse einen „familienpolitischen Durchbruch“ (ebd.) schaffen, denn „die Familie bildet den Kern unserer Gesellschaft“ und „wer sich für Kinder entscheidet [...], übernimmt eine unverzichtbare Aufgabe für die Gesellschaft“ (1994), „Politik für die Jugend ist Investition in die Zukunft unseres Landes“ (ebd.). Wenn man dann noch berücksichtigt, dass Helmut Kohl sich in seiner Regierungserklärung von 1987 besorgt zeigt, dass durch den Geburtenrückgang schließlich auch „die Personalstärke unserer Bundeswehr betroffen“ sei (206), so zeichnet sich hier ein recht klares Bild ab.

Die UNION sieht ihre Maßnahmen gegen den Bevölkerungsrückgang vor allem in ihrer Sorge begründet, dass durch eine derartige Entwicklung in letzter Konsequenz die Zukunft des deutschen Volkes in seiner Existenz gefährdet ist. Daher lässt sich im Hinblick auf den demographischen Wandel die handlungsleitende christ-demokratische Wohlfahrtskultur mit grundlegenden Wertvorstellungen begründen, die auf einem national-kulturell begründetem Gedanken hintergrund basieren.

Wie bei der SPD kann man den parteiübergreifenden Konsens bezüglich der Notwendigkeit einer ergänzenden privaten Vorsorge in diesem Jahr (bei aller wahltaktisch motivierten und öffentlichkeitswirksamen Kritik) damit erklären, dass sich hier wohl in zahlreichen Konsensgesprächen, Vermittlungsausschüssen oder auch parteiinternen Auseinandersetzungen mit anderen Professionen ein Lernprozess vollzogen hat (nach den von Sabatier beschriebenen Kriterien), wodurch sich schließlich sehr ähnliche Positionen herausbilden konnten. Die Rhetorik des „familienpolitischen Durchbruchs“ schließlich kann mit Schetsche als Diskursstrategie bezeichnet werden, mit der die UNION ihre Problemwahrnehmung moralisch-normativ und emotional durchsetzen und eigene Maßnahmen zu begründen versucht. Explizit nennt Schetsche (1996: 16) die „Reproduktion von Mythen“ als eine Diskursstrategie, wodurch die Problemwahrnehmung unhinterfragbar gemacht werden soll, für die UNION also - vereinfacht gesagt - das „Aussterben der Deutschen“:

4.3 Politik der Nachhaltigkeit und Teilhabe (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

In den 80er Jahren geht es den GRÜNEN im Bezug auf die Rente im Wesentlichen um mehr Gerechtigkeit für benachteiligte Gruppen, also v.a. Frauen und Arbeitnehmer mit unsteten Erwerbsverläufen. Ihre Vorstellung von Gerechtigkeit erfordert neben einem Erziehungsgehalt eine Grundrente bzw. später eine Grundsicherung. Mit diesen „unrealistischen Forderungen“, so beschrieb es Andrea Fischer im Interview, habe sich die Partei aus der rentenpolitischen Debatte verabschiedet. Erst in den 90er Jahren habe sich die Partei „auf das System eingelassen“ und sei damit wieder in die Debatte eingestiegen. Die Rentenpolitik der 90er Jahre besteht neben der auch von CDU und SPD geforderten besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (bei den GRÜNEN jedoch explizit sowohl für Frauen als auch für Männer) sowie nach mehr Gerechtigkeit für benachteiligte Gruppen, die nicht dem Normalarbeiterverhältnis entsprechen. Als größtes Verdienst der GRÜNEN, namentlich Andrea Fischers, kann für die Debatte um den demographischen Wandel in den 90er Jahren - besonders in der Legislaturperiode 94 bis 98 - gewertet werden, dass sie als Erste die Rente ausdrücklich als Jugendthema gesehen und beschrieben haben, zunächst und für viele Jahre gegen den Widerstand der beiden Volksparteien. Beide Gesprächspartnerinnen sehen es als quasi ur-grünes Thema an, sich unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit mit generationenübergreifendem Denken zu beschäftigen, weshalb die Basis für eine Demographie-Debatte in der Partei bereits vorhanden gewesen sei.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterscheiden sich in ihrer Wohlfahrtskultur, also in der Antwort auf die Frage, warum Wohlfahrt für Dritte verwirklicht werden soll, deutlich von SPD und CDU. Ihr Gerechtigkeitsbegriff umfasst Benachteiligte und besonders Frauen und zielt eher auf eine Teilhabegerechtigkeit – bei der SPD ist es dagegen eher der (gewerkschaftlich organisierte) Arbeitnehmer, der im Sinne einer Versorgungsgerechtigkeit nicht zu sehr benachteiligt werden soll und daher aufgrund seines Status umfassende Ansprüche auf soziale Leistungen erwirbt. Und während die CDU beim Wandel des Bevölkerungsaufbaus v.a. ein Aussterben der Deutschen befürchtet, sehen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Handlungsbedarf eher dadurch begründet, dass nachfolgenden Generationen unakzeptable Lasten aufgebürdet würden, wenn nicht bereits heute auf bestimmte Leistungen verzichtet werde. Ihr *Politik-Kern*, d.h. ihre grundlegenden Wertvorstellungen, war fast 15 Jahre lang nicht „salonfähig“, d.h. derart radikal bzw. systemfremd, dass eine Integration in den rentenpolitischen Diskurs, also in die Debatte zwischen Blüm und Dreßler, unmöglich war. Für ihren Wandel hin zu einer Mitgestaltung des bestehenden Systems sind wohl im

wesentlichen zwei Voraussetzungen maßgeblich: Einmal die Entwicklung von einer genuin oppositionellen Partei mit entsprechend radikalen Forderungen (also ohne die disziplinierende Wirkung einer Regierungsverantwortung) hin zu einem potentiellen Koalitionspartner der SPD ab Mitte der 80er Jahre und die damit verbundene parteiübergreifende Zusammenarbeit auch in Rentenfragen (*Politik-orientiertes Lernen*). Zum zweiten, und wahrscheinlich sogar wichtiger, die dominante Figur in der grünen Rentenpolitik ab 1994: Andrea Fischer.

Die zweite wichtige Eigenart grüner Rentenpolitik bildet die Zusammensetzung ihrer Wähler, besonders im Hinblick auf den Altersaufbau. Natürlich weiß jede Partei dank der zahlreichen Meinungsforschungsinstitute, wie sich ihre Wählerschaft zusammensetzt, schließlich muss sie ihre Politik nicht zuletzt auch daran ausrichten. Und wenn BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als erste Partei die Rentendebatte als Jugendthema entdecken und darauf hinweisen, dass jede halbherzige Reform stets zu Lasten künftiger Generationen geht, dann fällt dies natürlich leichter, wenn bekannt ist, das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN überwiegend jüngere Wähler und daher „unter Rentnern eine verschwindend geringe Klientel haben“ (Andrea Fischer). Hier liegt der Hinweis auf Interessen als „primäres Motiv“ politischen Handelns nahe (vgl. von Winter 1997: 21), ebenso wie die sich daraus ergebenden Konflikte, die dann von anderen Parteien wie z.B. der UNION ausgenutzt bzw. instrumentalisiert werden, da diese um einen größeren Anteil von Rentnern in ihrer Wählerschaft wissen oder auch von den Gewerkschaften, die primär die Interessen der „Normalarbeiter-Biographien“ bedienen.

Um ihre Problemwahrnehmung moralisch-normativ und emotional in möglichst vielen Individuen durchzusetzen (vgl. Schetsche 1996: 17), sind auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Demographie-Debatte auf eine Diskursstrategie angewiesen, die ihre Sicht der Dinge und die entsprechenden Vorschläge legitimiert. Sie bewegen sich m.E. im Bereich des Dramatisierens, wenn sie auf die Lasten für zukünftige Generationen hinweisen und damit Affekte gezielt bei jüngeren Wählern erzeugen. Dieses Dramatisieren wirkt aber im Vergleich zu Strategien anderer Parteien nüchterner und empirisch nachvollziehbarer. Die Reproduktion des Mythos vom „Aussterben der Deutschen“ auf Seiten der CDU wirkt da schon wesentlich dramatischer - wobei ja genau der Effekt des Unhinterfragbar-Machens mit derartigen Mythen erzielt werden soll, gerade wenn, wie in diesem Fall, ein Aussterben nach heute vorliegenden Daten nicht absehbar ist.

4.4 Systemanpassung (VDR, Sozialbeirat und BMA sowie Blüm/Dreßler)

Die Anpassung und Bewahrung des bestehenden, d.h. des „bewährten, historisch gewachsenen Systems“ (Prognos Gutachten 1987) kann man mit Recht als Daseinszweck des Verbandes deutscher Rentenversicherer bezeichnen. Entsprechend wird auch der demographische Wandel stets als „Herausforderung“ im Sinne einer Gestaltungsaufgabe bezeichnet, und eben nicht als ernstes „Problem“, wie es der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft nennt. Genau darauf verweisend erschien dann in den Interviews auch der Hinweis auf bestimmte Gruppen, die das Problem für radikale Maßnahmen und Eigeninteressen instrumentalisierten würden (und das mit Erfolg, wie die aktuelle Reform zeigt). Dem gegenüber ist aus Sicht des VDR ein Systemwechsel, etwa in Richtung einer steuerfinanzierten Grundrente, nicht notwendig. Angesichts der Rentenreform dieses Jahres kann man dem Verband in der jetzigen Situation schon eine gewisse defensive Haltung in der Debatte bescheinigen – gegenüber massiven privatwirtschaftlichen Initiativen.

Für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung setzte die Auseinandersetzung mit der demographischen Entwicklung ähnlich früh ein, denn die Beschäftigung mit langfristigen Prognosen gehört zur Sicherung des gesamten Systems der gesetzlichen Rentenversicherung. Trotzdem sah man sich gezwungen, im Zuge der Deutschen Einheit Frühverrentungen zu fördern, die zur eigentlich erforderlichen Ausdehnung der Lebensarbeitszeit im völligen Gegensatz stehen. Die Angst um den sozialen Frieden und die Integration v.a. in Ostdeutschland wurden als Grund für diesen „Ausrutscher“ angegeben. Ähnlich wie der VDR ist auch das BMA bemüht, systemimmanente Lösungen zu suchen und sich nicht von Radikalforderungen beirren zu lassen. Dem Sozialbeirat kann in dieser Hinsicht dieselbe Position unterstellt werden.

Vielleicht zunächst überraschend, möchte ich an dieser Stelle auch das Duo Blüm/Dreßler demselben Typus der Systemanpassung unterordnen. Nach Auskunft von Vertretern fast aller Verbände und Parteien zeigen sich zumindest bis zum demographischen Faktor der Blüm-Kommission in der Einstellung zum bestehenden System und in der Ablehnung alles Neuen bzw. in der Verdrängung alles Unbequemen - z.B. in Gestalt demographischer Prognosen - deutliche Gemeinsamkeiten. Die Ära dieses Duopols der deutschen Sozialpolitik neigte sich erst Mitte der 90er Jahre ihrem Ende zu, als Andrea Fischer sich als Dritte im Bunde einmischte. Damit soll zwar nicht behauptet werden, dass sie zu einem Bruch zwischen Norbert Blüm und Rudolf Dreßler beigetragen habe. Es scheint jedoch, als habe die Erweiterung der Diskussion um grüne Positionen auch zu einer schärferen Profilierung der

beiden Volksparteien gegeneinander beigetragen. Der demographische Faktor, von den GRÜNEN ja grundsätzlich unterstützt und auch gefordert, ist hierfür vielleicht ein Beleg.

Etwas vereinfacht könnte man die Strategie von Blüm/Dreßler als „Herunterreden“ und die von VDR, Sozialbeirat und BMA als „nüchterne und wissenschaftliche Problematisierung“ bezeichnen. Bei dieser Art von Strategie darf man wohl unterstellen, dass hier vor allem Interessen derjenigen eine Rolle spielen, die vom bestehenden System profitieren. Kurt Biedenkopf hat diese gesellschaftlichen Gruppen als sozialpolitisches „Kartell“ bezeichnet und meint damit in erster Linie Sozialpolitiker, Gewerkschaften, die Sozialbürokratie und den Staat, also all diejenigen, denen es um die Verteidigung ihrer Besitzstände am bestehenden System geht. Für den VDR kann schließlich jede Ergänzung der gesetzlichen Renten um eine private Vorsorge als direkte Schwächung gewertet werden, für die Finanz- und Versicherungsbranche im Gegenzug als direkter Gewinn.

Das Herunterreden von Blüm/Dreßler kann zusätzlich mit dem bereits angesprochenen gemeinsamen grundlegenden Wertüberzeugungen in Zusammenhang gebracht werden, die beide zu einer *Politik-Koalition* vereinigen. Ein Fall von *Politik-Lernen* wiederum könnte im Zusammenhang mit der immer bedeutender werdenden Rolle der GRÜNEN in der Rentendebatte der 90er Jahre dazu beigetragen haben, dass über die nun erweiterte Auseinandersetzung vorher ähnliche Positionen plötzlich genauer und auf Unterschiede hin betrachtet wurden und daraufhin diese *Politik-Koalition* schließlich zerbrach.

Für das BMA wird außerdem deutlich, wie staatliche Instanzen ein Problem in spezifischer Weise umdefinieren, es sich zu eigen machen und es in die Bahnen administrativ vorgegebener Lösungsmuster leiten (vgl. Dorenburg u.a. 1987: 200). Durch die „Institutionalisierung“ des demographischen Wandels wird nachvollziehbar, dass das BMA eine Lösung des Problems im bestehenden System sieht. Schließlich hat das Ministerium dieses System selbst mit geschaffen bzw. ist ein Teil davon. Es geht sozusagen darum, im System die richtige Stellschraube zu finden und neu zu justieren, um auf Herausforderungen zu reagieren, die Maschine jedoch bleibt dieselbe. Die ministerielle Beschäftigung mit langfristigen Prognosen und die Sorge um die Funktionsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung machen es auch unausweichlich, dass durch die Bearbeitung im politisch-administrativen System die Problemwahrnehmung selbst gewissen Transformationen unterliegt. Systemtheoretisch gesprochen, ist ein Außenphänomen nur unter bestimmten Voraussetzungen im System „anschlussfähig“ und kann nach dessen jeweiliger Eigenlogik behandelt werden. Im Anschluss an Schetsche entsprechen VDR, BMA und Sozialbeirat am ehesten seinem Typus des *Experten*.

4.5 Dramatisierung und Instrumentalisierung – Sozialabbau (GDV, Arbeitgeber und zum Teil die Regierung Schröder)

Für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft ist der demographische Wandel ein ernstes Problem mit katastrophalen Folgen. Die ungünstiger werdende Relation von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern in den sozialen Sicherungssystemen führe unweigerlich zu verschärften Verteilungskonflikten, zum „Kampf der Generationen“. Gern scheint der Verband dabei auf dramatisierende Arbeiten des Bielefelder Bevölkerungswissenschaftlers Herwig Birg zurückzugreifen, der „schlimmste Folgen“ vorhersagt, vergleichbar nur „mit den Katastrophen des Ersten und Zweiten Weltkrieges“.¹⁷⁷ Immer wieder prognostiziert die Versicherungswirtschaft gewaltig steigende Beiträge zur sozialen Sicherung (die bereits heute viel zu hoch seien) und denen – wenn überhaupt – nur sehr geringe Leistungen gegenüber stünden. Man dürfe die Menschen daher nicht weiter für dumm verkaufen, denn die Öffentlichkeit habe das Problem längst erkannt. Die Grenzen des „überkommenen“ Alterssicherungssystems seien erreicht, dies müsse man „mehr finanztechnisch und weniger sozial“ ausrichten, wobei die private Vorsorge die einzige Alternative darstelle und ohnehin viel leistungsfähiger sei. Um zwangsläufig entstehende Versorgungslücken zu schließen, müsse das System umgebaut werden. Daher sei der nun eingeschlagene Weg zu begrüßen, obwohl die Maßnahmen längst noch nicht ausreichen.

Die Versicherungswirtschaft entspricht am ehesten dem Typ des *Problembenutzers* (Schetsche), d.h. eines Akteurs, der ein schon bestehendes Problem primär für Eigeninteressen instrumentalisiert. Eckpfeiler der von der Versicherungswirtschaft verfolgten Strategie des Dramatisierens sind die in den letzten Jahren entscheidenden Begriffe der gesamten Demographie-Debatte: nämlich „Generationengerechtigkeit“ und „Rendite“. Diese kann man als Mythen bezeichnen, durch welche die eigenen Vorschläge als einzig richtige erscheinen sollen, die nicht hinterfragbar sind. Durch den Begriff der „Generationengerechtigkeit“ werden bei der jüngeren Generation (Berufsanfänger bzw. Familiengründer stellen die für Versicherungen attraktivste Altersgruppe überhaupt dar!) starke Affekte und Emotionen erzeugt, jedoch wird Gerechtigkeit dabei gleichzeitig auf rein materielle Aspekte reduziert. Mit dem Renditebegriff verhält es sich ähnlich. Winfried Schmähl hat daran erinnert, dass dieser Begriff im Zuge des Aktienbooms besonders nachdrücklich in die Debatte getragen worden sei, als die Börse von immer mehr Menschen

¹⁷⁷ Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die staatliche und private Alterssicherung und Krankenversicherung: 593-616. Ähnlich: Birg/Börsch-Supan, 1999: Für eine neue Aufgabenteilung zwischen Gesetzlicher und Privater Altersversorgung.

als überlegene Anlageform gesehen wurde. Kein Solidarsystem ist in der Lage, eine vergleichbare Rendite zu bieten – wobei allerdings völlig außer Acht gelassen wird, dass dies überhaupt nicht die Aufgabe eines kollektiven Systems sein kann. Die Gesprächspartner aus dem BMA wiederum haben den Erfolg der beiden Begriffe auch mit der zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft in Zusammenhang gebracht, die jeden nur noch auf seine persönliche Kosten-Nutzen-Rechnung blicken lasse.

Hinter dieser von der Versicherungswirtschaft verfolgten Strategie kann man wohl guten Gewissens keine Art von Wohlfahrtskultur oder zugrundeliegender Wertmuster vermuten. Im Gegenteil, man darf dieser Gruppe ganz massive Interessen unterstellen, schließlich geht es um einen „großen Kuchen von 400 Milliarden DM“ (Stephan Fasshauer). In diesem Zusammenhang müssen auch die Massenmedien genannt werden, die zwar nicht beeinflussen können, was die Rezipienten denken, wohl aber, worüber sie nachdenken und was sie für wichtig bzw. welche Probleme sie für lösungsbedürftig halten (vgl. Schetsche 1996: 108). Da in der Öffentlichkeit auch nur eine begrenzte Anzahl von Themen gleichzeitig diskutiert werden kann, müssen bestimmte Kriterien für ein „erfolgreiches“ Thema erfüllt sein. Die im ersten Kapitel von Erbring (1989: 303) genannten Kriterien können, bezogen auf den demographischen Wandel im Zusammenhang mit der Rentenversicherung, alle für die letzten zwei Jahre als erfüllt gelten - am deutlichsten für die Zeit vor der Reformverabschiedung. In der Debatte waren zuletzt die Begriffe „Generationengerechtigkeit“ und „Rendite“ derart bestimmend, dass man dies schon als eine Art Erfolg der Versicherungswirtschaft werten kann. Unterstellt man, dass die Massenmedien sich wohl kaum dafür hätten instrumentalisieren lassen, liegt der Grund wohl schon darin, dass die Reform etwas realisiert habe, was dem „Zeitgeist“ (Schmähl) entsprach bzw. die Art der Rezeption ein „Zeichen der Zeit“ (Flecken) sei.

Auf die Arbeitgeber kann hier nur am Rande eingegangen werden, da sie selbst nicht Teil meiner Untersuchung waren. Allerdings wurde von verschiedenen Gesprächspartnern die Vermutung geäußert, dass Arbeitgeberverbände die Reform von Anfang an begrüßt hätten. Ein Grund liegt nahe, schließlich bedeutet die private Altersvorsorge - die eben nicht mehr paritätisch finanziert werden muss - eine direkte Entlastung der Unternehmen, in diesem Sinne wären sie ebenfalls *Problemnutzer*.

Diese Senkung der Lohnnebenkosten, vermutlich auch ein (sehr) starkes Argument für die Reform, wurde seit Beginn der 90er Jahre auch auffallend lautstark von den Sozialdemokraten vorgebracht. Sie fallen daher - für den Zeitraum der Vorbereitung und Durchsetzung der Reform - auch in die Kategorie der *Problembenutzer*. Man kann demnach

unterstellen, dass auch die jetzige Koalition sich an Dramatisierungsstrategien aktiv beteiligt hat – schließlich mussten nicht zuletzt die Gewerkschaften überzeugt werden, einer Lösung zuzustimmen, die ihre Mitglieder direkt belastet. Auch passt die gefundene Lösung zu dem schwammigen Begriff der „neuen Solidarität“, mit dem Sozialdemokraten in den letzten Jahren deutlich gemacht haben, dass die Menschen bereit sein müssten, Ansprüche an den Staat zurück zu nehmen und das Verhältnis von Solidarität und Individualität neu zu bestimmen (Regierungsprogramm 1998: 31). Die Alterssicherung der Zukunft solle daher auf „vier Säulen“ stehen. Aber wo ist die vierte Säule geblieben? Eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmen und ihren Gewinnen bleibt auch weiterhin eher sozial eingestellten Unternehmern überlassen, in der Reformdiskussion hat man diese Forderung seitens der Politik jedenfalls nicht mehr vernommen.

5. Demographischer Wandel in der sozialpolitischen Debatte

Aufgrund meiner Interviews und Dokumentenanalysen habe ich festgestellt: Es gibt sozialpolitische Akteure, die in der auf den demographischen Wandel bezogenen Debatte unterschiedliche Argumentationsmuster bzw. Argumentationsstrategien benutzen. Die von Lutz Leisering und Winfried Schmähl angesprochenen Dramatisierung und Instrumentalisierung (vgl. Kapitel 1) lässt sich z.B. für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft klar belegen. Für den Verband ist dabei die wissenschaftliche Fundierung von enormer Bedeutung, einer der wichtigsten Vertreter ist hier offensichtlich der Bielefelder Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg. Wie von beiden Autoren unterstellt, bedienen sich daneben auch solche Akteure derartiger Strategien, die auf einen radikalen Sozialabbau verbunden mit einer stärkeren Privatisierung von Lebensrisiken zielen, beispielsweise Kurt Biedenkopf. Darüber hinaus habe ich jedoch ähnliche Argumentationen in leicht abgeschwächter Form auch bei den Sozialdemokraten der Schröder-Regierung festgestellt, die ihren Systemwechsel in der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer - die Lohnnebenkosten senkenden - ergänzenden Kapitaldeckung („Riester-Rente“) damit begründen.

Andererseits habe ich jedoch auch festgestellt, dass die Problemsicht und entsprechende Argumentationsstrategien unterschiedlicher Akteure seit Beginn der 80er Jahre einem erheblichen Wandel unterlagen. Die UNION hat ihre stark familienorientierte Politik seit den 80er Jahren mit einer demographisch bedingten Sorge um ein Aussterben der Deutschen begründet. Abgesehen von diesem oftmals auch bloß rhetorischen Bekenntnis, das dem Ausmaß des demographischen Wandels keinesfalls gerecht werden konnte, bleibt es jedoch ein Verdienst der UNION (abgesehen von der gemeinsam mit der SPD konzipierten Rentenreform 1992), mit dem demographischen Faktor als erste Partei gesetzgeberische Maßnahmen gegen den Bevölkerungsrückgang getroffen zu haben. Die Sozialdemokraten haben demgegenüber bis in die 90er Jahre hinein das Problem größtenteils vernachlässigt und sogar ignoriert. Vor dem Hintergrund dieser letztendlich „widerwilligen“ Anerkennung hat sich dann jedoch Ende der 90er Jahre ein erheblicher Wandel in der sozialdemokratischen Behandlung des Problems vollzogen, die schließlich zum Systemwechsel in der GRV geführt hat. Für beide Volksparteien bleibt außerdem festzuhalten, dass es über lange Zeit bis in die 90er Jahre hinein durch das „sozialpolitische Duopol Blüm/Dreßler“ einen gemeinsamen Typus der Nichtbeachtung des Bevölkerungswandels bzw. der Erhaltung des „bewährten“ Systems (um jeden Preis) gegeben hat. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN könnten wiederum dazu

beigetragen haben, dieses Duopol aufzubrechen, indem sie (durch Andrea Fischer) zur dritten Kraft in der Rentenpolitik wurden – allerdings gelang ihnen das erst, nachdem sie sich in den 90er Jahren auf das bestehende System eingelassen hatten. Grüne Prinzipien wie Nachhaltigkeit und Teilhabe trugen am ehesten zu einer auf die Zukunft gerichteten Rentenpolitik bei, die dem Ausmaß des Problems zwar auch nicht gerecht wurde, aber wesentlich weiter ging als die Politik der Volksparteien.

Das BMA bildet zusammen mit dem VDR sowie dem Sozialbeirat einen vergleichbaren Akteurstypus, ihnen geht es (analog zum früheren Duopol Blüm/Dreßler) in der Rentendebatte um eine Anpassung des „bewährten, historisch gewachsenen Systems“. Ein Systemwechsel kam für sie nicht in Frage und ist jetzt, da er von den Sozialdemokraten vollzogen worden ist, zumindest in Grenzen zu halten. Der eher wissenschaftliche Charakter dieses Typus beinhaltet eine starke empirische Basis bei der Behandlung des Problems und hat vielleicht auch gerade deswegen zu einer Verschärfung der Debatte beigetragen, indem er so das „ominöse Jahr 2030“ in die öffentliche Diskussion getragen hat bzw. dies von entsprechenden Gruppen so aufgenommen und befördert worden ist. Dieses Instrumentalisieren und Dramatisieren findet sich – gestützt auf wissenschaftliche Gutachten - in seiner reinsten Form bei der privaten Versicherungswirtschaft. Darüber hinaus ist von meinen Gesprächspartnern auch den Arbeitgebern eine ähnliche Position zugewiesen worden, schließlich bedeutet die Privatrente - die allein vom Arbeitnehmer finanziert wird – zukünftig eine direkte Entlastung für jedes Unternehmen. Aber auch Teile der Politik haben im Zuge der Standortdebatte mit dem Lohnnebenkosten-Argument einen Sozialabbau bzw. eine „neue Solidarität“ begründet, nicht zuletzt die Sozialdemokraten seit ihrem Regierungsantritt.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Selbst empirisch scheinbar klare Zusammenhänge wie die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und Zuwanderung wirken durch (bzw. unterliegen) Definitionen, die auf politischen Interessen und Ideen basieren. Nach meiner Untersuchung kann das Phänomen „demographischer Wandel“ als vielfach sozial konstruiert bezeichnet werden und hat nicht *die* eine objektive Gestalt. Jeder aufmerksame Beobachter sollte demnach besonders aufmerksam und kritisch sein, wenn in der Politik mit sogenannten „Fakten“ oder „Sachzwängen“ argumentiert wird, die scheinbar nur bestimmte Maßnahmen, nämlich die daraufhin vertretenen, zulassen. Ebenso ist die von Politik und Wirtschaft in Auftrag gegebene Wissensproduktion demnach sehr aufmerksam zu beobachten und kritisch zu bewerten.

Literaturverzeichnis

Bäcker, Steffen/Dieck, Johannes, 1989: Wissenschaftliches Gutachten zur Lage der älteren Menschen und zur Altenpolitik in Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf (Hrsg.).

Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp.

Biedenkopf, Kurt, 2001: Sozialmacht bedroht die persönliche Freiheit. In: FAZ vom 16. Juni.

Birg, Herwig/Börsch-Supan, Axel, 1999: Für eine neue Aufgabenteilung zwischen Gesetzlicher und Privater Altersversorgung – eine demographische und ökonomische Analyse. Im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V..

Blumer, Herbert, 1975: Soziale Probleme als kollektives Verhalten. In: Karl Otto Hondrich: Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung, Reinbeck: 102-113.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Protokoll – 8. Wahlperiode – 20. Sitzung am 29. Jan. 1975.

Der SPIEGEL

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), 1998: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ – Herausforderungen unsere älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik -, Bonn.

Deutscher Verein für Versicherungswissenschaft e.V. (Hrsg.), 1995: Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die staatliche und private Alterssicherung und Krankenversicherung. Sonderdruck aus der Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft. Berlin.

Die ZEIT

Erbring, Lutz, 1989: Nachrichten zwischen Professionalität und Manipulation. In: Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hrsg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde, Opladen: 301-313.

Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung (Hrsg.): Versorgungslücken in der Alterssicherung: Privater Vorsorgebedarf für den Schutz im Alter, bei Erwerbsminderung und im Hinterbliebenenfall. Gutachten der Prognos AG, Basel.

von Ferber, Christian, 1977: Soziologie und Sozialpolitik, Opladen.

Ganßmann, Heiner/Weggler, Rolf, 1991: Interessen im Sozialstaat. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 16, 1, 5-24.

Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V., 1990: Demographischer Wandel

und Versicherungswirtschaft, Schriftenreihe des Ausschusses für Volkswirtschaft. Berlin.

Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V., 2000: Rentenreform 2000: Die Grenzen des Umlageverfahrens und die Chancen privater Vorsorge. Berlin.

Gohr, Antonia, 2000: Was tun, wenn man die Regierungsmacht verloren hat? Die SPD-Sozialpolitik in den 80er Jahren, ZeS-Arbeitspapier 5/2000.

Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles, 1988: The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. In: American Journal of Sociology 94: 53-78.

Hopf, Christel, 1978: Die Pseudo-Exploration. Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 7, 1978: 97-115.

Hopf, Christel/Weingarten, Elmar (Hrsg.) 1984: Qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Stuttgart.

Katz, Stephen, 1992: Alarmist Demography. In: Journal of Aging Studies, 6, 3, fall: 203-225.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1991: Wohlfahrtskultur – ein neues Nasobem? In: Nippert, R. P. u.a. (Hrsg.): Kritik und Engagement. Festschrift für Christian von Ferber. München: 19-27.

Kessler, Denis, 1989: But why is there soical security? In: Johnson, Paul et al. (Hrsg.): Workers versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World, Manchester University Press: 80-90.

Klose, Hans-Ulrich, 1996: : Revolution auf leisen Sohlen. Politische Schlussfolgerungen aus dem demographischen Wandel. In: SPD-Parteivorstand, Projekt demographischer Wandel (Hrsg.): forum demographie und politik. Special – November 1996.

Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Soziale Welt 44.

Leisering, Lutz, 1996: Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 35/96, 23. August 1996: 13-22.

Leisering, Lutz, 1999: Eine Frage der Gerechtigkeit. Armut und Reichtum in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 18/99, 30. April 99: 10-17.

Leisering, Lutz, 2000: „Regeneration“ des Sozialstaats? Die Legitimationskrise der Gesetzlichen Rentenversicherung als Wechsel „sozialstaatlicher Generationen“, In: Deutsche Rentenversicherung 9/2000: 608-621.

Luhmann, Niklas, 2000: Die Politik der Gesellschaft, Suhrkamp.

Parsons, Talcott, 1964: Beiträge zur soziologischen Theorie. Herausgegeben und eingeleitet von Dietrich Rüschemeier, Berlin.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: BULLETIN (Regierungserklärungen)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: SOZIALPOLITISCHE UMSCHAU.

RHEINISCHER MERKUR

Rosenblatt, Bernhard von, 1989: Die Alterssicherung der nächsten Rentnergeneration. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.): Die ergraute Gesellschaft, 2. Auflage, Berlin: 231-242.

Rürup, Bert, 2000: Alterndes Deutschland. Herausforderungen des demographischen Wandels. In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000: 72-81.

Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 116-148.

Schetsche, Michael, 1996: Die Karriere sozialer Probleme. Soziologische Einführung. München.

Schmähl, Winfried, 2000: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000: 50-69.

Schreiber, Wilfried, 1955: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zu Reform der Sozialversicherungen. Köln.

SPD-Parteivorstand, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 1999: Rede Gerhard Schröder: Unser Weg. Gemeinsam Deutschland erneuern, Berlin.

Spöhring, Walter, 1989: Qualitative Sozialforschung. Stuttgart.

Storm, Andreas, 2000: 20 Thesen für eine generationengerechte Reform der Alterssicherung in Deutschland. In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000.

Ullrich, Carsten G., 2000: Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenkasse. Frankfurt a.M.: Campus.

Verband der privaten Krankenversicherung e.V. (Hrsg.), 2000: Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, PKV-Dokumentationen 24/2000.

Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 1995: DRV-Schriften, Band 4, Prognos-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen.

Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 1998: Prognos-Gutachten 1998: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland.

- Weber, Max, 1924: Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. Tübingen.
- Weber, Max, 1971: Gesammelte politische Schriften, 3. Auflage, Tübingen.
- Willke, Helmut, 1987: Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme. 2. , erweiterte Auflage, Fischer.
- Winter, Thomas von, 1992: Die Sozialpolitik als Interessensphäre. In: Politische Vierteljahresschrift, 33,3: 399-426.
- Winter, Thomas von, 1997: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Nomos.
- Wolf, Jürgen, 1990: Krieg der Generationen? Sozialpolitische Verteilung und politische Handlungspotentiale Ältere in der alternden Gesellschaft. In: Probleme des Klassenkampfes, H. 80: 99-117.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: ‚Generationenkonflikt‘ (Deckblatt), Frankfurter Rundschau vom 7. September 1999, in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger, Abteilung Presse und Öffentlichkeitsarbeit: Die Rentenversicherung im Spiegel der Karikatur, 1999, Frankfurt: 38.

Abbildung 2: Altersaufbau (in Prozent je Lebensalter) der deutschen Bevölkerung 1910, 1999 und 2050 bei einer geschätzten jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (Seite 1). In: Bundesministerium des Inneren: Zuwanderung gestalten Integration fördern (Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"). Download des Berichts: http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_46900.htm, Download der Graphik unter: <http://www.bmi.bund.de/bericht/ABB.II.2.jpg>.

Abbildung 3: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung bis 2050. In: Bundesministerium des Inneren: Zuwanderung gestalten Integration fördern (Bericht der unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘). Download der Graphik: <http://www.bmi.bund.de/bericht/ABB.II.7.jpg>.