

Peter Meides

WANDEL IN DER ALTERSSICHERUNG

**Betriebliche Altersversorgung und ihre Akteurskonstellationen
in der Rentengesetzgebung der 14. Wahlperiode des Deutschen
Bundestages (1998 – 2002)**

**Trinity College / The University of Cambridge
Universitas Cantabrigiensis**

**Dissertation im Fachbereich Rechtswissenschaft
angenommen im September 2011 in externer Promotion**

© 2011 Peter Meides
Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Verlag: Windsor Verlag
ISBN: 978-1-627840-12-5

Umschlaggestaltung: Julia Evseeva
Layout: Julia Evseeva

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographischen Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages und des Autors unzulässig. Dies gilt insbesondere für die elektronische oder sonstige Vervielfältigung, Übersetzung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	11
1. Die Relevanz des Themas	11
a) Problemwandel	14
b) Pfadabhängigkeit oder Paradigmenwechsel	18
c) Regierung und Parlament zwischen Problemwandel und Gesetzeswandel	21
d) Drei Säulen	24
e) Die betriebliche Altersversorgung als Gegenstand der Arbeit	26
2. Literaturlage und ableitbare Erkenntnisziele	29
a) Relevante Einzelstudien	30
b) Saskia Richters Studie zu Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses	32
c) Diana Wehlaus Studie zum Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche	35
d) Frank Berners Studie zur politischen Steuerung der betrieblichen Altersversorgung	40
3. Eigene legislativtheoretische Akzentuierungen des Themas	44
a) Parlament und Öffentlichkeit	45
b) Hypothesen	49
ERSTES KAPITEL:	
Der deutsche Weg der Sicherung der Alterseinkünfte von abhängig Beschäftigten bis 1957.	51
1. Die Rentenreform von 1957	52
a) Zusammenfassung der politischen Konstellationen im Reformprozess 1957	56
b) Kontinuität und Paradigmenwechsel 1957	57
2. Alterssicherungssysteme für andere Bevölkerungsgruppen	61
a) Beamtenversorgung	62
b) Private Vorsorge	62
c) Betriebliche und berufsständische Vorsorge	63
3. Erstes Zwischenresümee	64
ZWEITES KAPITEL:	
Die Rentenversicherungspolitik.	66
1. Die erste Strukturkrise der Rentenversicherung (1976)	66
2. Die Entwicklung der Rentenversicherung seit Mitte der 70er Jahre unter Berücksichtigung der deutschen Wiedervereinigung	70
a) Wiedervereinigung und Rentenversicherung	71
b) Ansätze zur Reform der Rentenversicherung in den 90er Jahren	74
3. Zweites Zwischenresümee	76

DRITTES KAPITEL:

Die politischen Ausgangsbedingungen für die Rentenreform 2001.	78
1. Rentenpolitik als Diskursphänomen	78
2. Die theoretische und ordnungspolitische Debatte 1998	82
3. Die rentenpolitischen Maßnahmen der Regierung Kohl und das Verhalten der Opposition 1996 – 1998	91
4. Der Wahlkampf für die Bundestagswahl am 27. 9. 1998	99
5. Die rentenpolitischen Aussagen in den Wahlprogrammen 1998	107
6. Drittes Zwischenresümee	111

VIERTES KAPITEL:

Von der Rentenversicherung zur Alterssicherung.	113
1. Diskontinuierliche Politikformulierung	113
a) Das Regierungsprogramm	114
b) Erste inhaltliche Vorschläge	116
c) Erste Rentenkonsensgespräche	120
2. Der Gesetzentwurf	135
a) Zur Systematik	137
b) Die betriebliche Altersversorgung	138
3. Viertes Zwischenresümee	140

FÜNFTES KAPITEL:

Die Stellungnahmen der Sachverständigen und die Anhörungen.	141
1. Die schriftlichen Stellungnahmen	141
a) Synopse der Positionen zur betrieblichen Altersversorgung	142
b) Synopse der Positionen ausgesuchter Organisationen	148
2. Die Anhörung vom 11. – 12. Dezember 2000	155
a) Sachverständige aus den Bereichen der Sozialverbände und Kirchen	157
b) Sachverständige aus dem Bereich der Wissenschaft	159
c) Sachverständige aus den Bereichen Frauen- und Familienpolitik	162
d) Sachverständige aus dem Bereich der Rentenversicherungsträger	164
e) Sachverständige der Gewerkschaften	168
f) Sachverständige der Arbeitgeber	171
g) Zusammenfassung	175
3. Die gemeinsame Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung und des Finanzausschusses vom 13. Dezember 2000	178
a) Tarifpartner, Geldinstitute	180
b) Wissenschaftliche Institute, Gremien und Einzelsachverständige	182
4. Die Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 19. Januar 2001	184
5. Fünftes Zwischenresümee	187

SECHSTES KAPITEL:

Die Ausschussarbeit.	188
1. Die Abstimmungen in den Ausschüssen	188
2. Die Aufspaltung des Gesetzes	191
3. Die Änderungen der Gesetzentwürfe im Zuge der Ausschussberatungen	192
4. Sechstes Zwischenresümee	193

SIEBTES KAPITEL:

Die Debatten im Deutschen Bundestag.	194
1. Die Positionen der SPD	195
a) Die erste Beratung	195
b) Die zweite Beratung	197
2. Die Positionen der CDU/CSU	201
a) Die erste Beratung	201
b) Die zweite Beratung	202
3. Die Positionen von Bündnis 90 / Die Grünen	204
a) Die erste Beratung	204
b) Die zweite Beratung	206
4. Die Position der FDP	207
a) Die erste Beratung	207
b) Die zweite Beratung	208
5. Die Position der PDS	209
a) Die erste Beratung	209
b) Die zweite Beratung	209
6. Bewertung (siebtes Zwischenresümee)	210
a) Die Rednerinnen und Redner – „Legislative Bereichselite“?	211
b) Erste und zweite Beratung im Vergleich	213
c) Der Stellenwert der betrieblichen Altersversorgung in den Debatten	216

ACHTES KAPITEL:

Die Debatte im Deutschen Bundesrat.	217
1. Die Haltung der SPD-geführten Bundesländer	218
a) Der erste Durchgang	218
b) Der zweite Durchgang	219
2. Die Haltung der CDU/CSU-geführten Bundesländer	221
a) Der erste Durchgang	221
b) Der zweite Durchgang	222
3. Beschlüsse	223
a) Erster Durchgang	223
b) Zweiter Durchgang	224
4. Das Vermittlungsverfahren	226
5. Achstes Zwischenresümee	228

NEUNTES KAPITEL:

Die Ergebnisse der Reform.	230
1. Die gesetzliche Rentenversicherung	230
2. Die sogenannte „Riester-Rente“	231
3. Die betriebliche Altersversorgung im Rahmen der Rentenreform	233
a) Entgeltumwandlung und Tarifvorbehalt	233
b) Institutionelle Träger	235
c) Steuerliche Förderung	236

ZEHNTES KAPITEL:

Schlussdiskussion.	238
1. Die Rolle der politischen Parteien	238
a) Die SPD: Vom Gerechtigkeitsprogramm zur Haushaltskonsolidierung	238
b) CDU/CSU: Politics versus Policy	242
c) Grüne, FDP und PDS: Die Schwäche der kleinen Parteien	248
2. Reformfähigkeit und Akteurskonstellationen	251
a) Regierung und Opposition	251
b) Parteien und Verbände	255
c) Vergleich der Rentenreformen von 1957 und 2001	258
3. Die betriebliche Altersversorgung	262
a) Der Stellenwert der betrieblichen Altersversorgung im Reformprozess	262
b) Die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung seit 2001	265
c) Die Bedeutung des Säulenparadigmas vor dem Hintergrund ausländischer Erfahrungen	268
d) Die erneute Betrachtung der Einzelstudien und der Hypothesen	276
4. Abschlussthese	282
Endnoten	283
Literaturverzeichnis	313
Artikel der Süddeutschen Zeitung	326
Artikel des SPIEGEL	329
Quellen	330
Anhang	332

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

Tabelle 1: Vergleich der Interessenpositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach Güstel	27
Tabelle 2: Akteure in der Rentenpolitik (nach Saskia Richter)	33
Tabelle 3: Interessen der Finanzdienstleistungsbranche (nach Wehlau)	38
Tabelle 4: Dimensionen des Politischen nach Tenscher	47

Tabelle 5: Konzeption der gesetzlichen Rentenversicherung vor und nach der Reform von 1957	59
Tabelle 6: Positionen von Parteien und Organisationen zur Rentenproblematik nach dem DIA	84
Tabelle 7: Expertenschlussfolgerungen 1998 gemäß DIA	89
Tabelle 8: Auszug aus den rentenpolitischen Passagen der Debatte zum WFG	95
Tabelle 9: Wichtigkeit politischer Probleme, Oktober 1994	104
Tabelle 10: Wichtigkeit politischer Probleme, September 1998	104
Tabelle 11: Rentenpolitik in den Wahlprogrammen 1998	105
Tabelle 12: Schritte der vorparlamentarischen Programmentwicklung nach Wehlau	133
Tabelle 13: Die Positionen der Sachverständigen zur betrieblichen Altersversorgung	142
Tabelle 14: Synopse Positionen zur Förderung der Durchführungswege	150
Tabelle 15: Synopse Positionen zum Verhältnis zwischen betrieblicher und privater Vorsorge	151
Tabelle 16: Synopse Positionen zu Entgeltumwandlung und bestehenden Modellen	152
Tabelle 17: Synopse Positionen zum Tarifvorbehalt	153
Tabelle 18: Synopse Positionen zu Opportunität und Ausgestaltung von Pensionsfonds als fünftem Durchführungsweg	154
Tabelle 19: Synopse Kritik an Förderkriterien gemäß § 10 EStG	155
Tabelle 20: Vorrangig befragte Sachverständige aus den Bereichen Sozialverbände und Kirchen	159
Tabelle 21: Vorrangig befragte Sachverständige aus dem Bereich der Wissenschaft	162
Tabelle 22: Vorrangig befragte Sachverständige aus dem Bereich der Frauen- und Familienpolitik	164
Tabelle 23: Vorrangig befragte Sachverständige aus dem Bereich der Rentenversicherungsträger	167
Tabelle 24: Vorrangig befragte Sachverständige aus dem Bereich der Gewerkschaften	171
Tabelle 25: Vorrangig befragte Sachverständige aus dem Bereich der Arbeitgeber	175
Tabelle 26: Rangfolge der am meisten befragten Sachverständigen	176
Tabelle 27: Anteil von Fragen zur betrieblichen Altersversorgung und frauenrelevante Fragen	178
Tabelle 28: Abstimmungsverhalten Annahme / Ablehnung in den Ausschüssen .	189
Tabelle 29: Abstimmungsverhalten zu Änderungsanträgen in den Ausschüssen	190
Tabelle 30: Sachverständige und Gruppen, auf die sich die Redner beriefen	215
Tabelle 31: Mehrheitsverhältnisse Bundestag / Bundesrat 10.1999 – 6.2001	217
Tabelle 32: Das Abstimmungsverhalten bei rentenpolitisch relevanten Gesetzentwürfen	252
Tabelle 33: Betriebliche Altersversorgung – die klassische und die individualisierte Variante	268
Abbildung 1: Beispiel eines betrieblichen Versorgungskonzepts	87

EINLEITUNG

1. Die Relevanz des Themas

Der Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Fähigkeit des deutschen Parlamentarismus als Legislative zur Reform an einem bestimmten Beispiel, und zwar der Reform der Alterssicherung im Jahre 2001. Die Reform der Wohlfahrtsstaaten ist zu einem zentralen Indikator jeglicher Reformfähigkeit geworden, wobei diese Reformfähigkeit geradezu zu einem analytischen Konzept geworden ist, in dessen Rahmen Akteure, Institutionen und Konstellationen eine besondere Rolle spielen.¹ Der deutsche Sozialstaat steht unter Druck, gefordert wird eine „Enttabuisierung“ als Voraussetzung für sozialpolitische Strukturreformen,² der Sozialstaat scheint vom Problemlöser zum Problemerzeuger zu mutieren.³

Die Ursachen von Reformen lassen sich unter zwei Aspekten betrachten: „Erstens sind Probleme die Auslöser von Reformen. Zweitens liegen diese Probleme zunächst außerhalb des politischen Systems, werden aber von den politischen Akteuren aufgenommen und innerhalb des Systems bearbeitet.“⁴ Externe Schocks (Kriege, Finanzkrise) oder gesellschaftsinterne Veränderungen (demografischer Wandel) können dazu führen, dass ein Problem als solches wahrgenommen wird und die politischen Institutionen zu einer Regelung aufgerufen sind. Dabei ist der demografische Wandel ein sog. „prognostiziertes (zukünftiges) Problem“, bei dem Politik und Gesellschaft dazu neigen, die Lösung auf die lange Bank zu schieben. In der vorliegenden Arbeit wird dargestellt, dass der Problemdruck sich verstärkte durch die Globalisierung und die Kosten der deutschen Einheit.

Reformen in Wohlfahrtsstaaten, wie von Petring in einer neueren Arbeit diskutiert, sind nicht gleich Reformen des Wohlfahrtsstaates, sie betreffen aber dessen Kern. Dabei ist die Rentenpolitik das zentrale Element jeder Wohlfahrtspolitik. Oder mit der Formulierung von Conrad: „Generell ist festzuhalten, dass die Einkommenstransfers für Arbeitsunfähigkeit, Alter und Ruhestand in ihrer grauen Massivität den Kern moderner Sozialstaaten bilden.“⁵ „Steuerung“ oder auch

„Regieren“ stehen einer output-orientierten Demokratietheorie nahe, von einer Input-Orientierung ist schon lange keine Rede mehr.⁶ Seit neuestem ist sogar die Rede von „Postdemokratie“.⁷

Die Demokratie der Moderne bewegt sich zwischen den Ansprüchen auf Legitimität und Funktionsfähigkeit, es stellt sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen, den Wertgrundlagen der repräsentativen Demokratie und ihrem Gestaltungsvermögen in der modernen Gesellschaft.⁸ Im Schlagwort von der „Regierbarkeit“ findet ein Denken Ausdruck, das um Probleme der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse kreist. Beyer und Stykow bezeichnen den Wandel des Regierens in Europa und den Umbau des deutschen Sozialstaates als die am meisten debattierten Steuerungsgegenstände der neuen Zeit.⁹

Die bundesdeutsche Demokratie hat ihren institutionellen Kern in Regierung und Parlament. Dort gibt es handelnde Personen („Akteure“), deren Handeln man nachverfolgen kann vor allem in Form von Redebeiträgen und Abstimmungsverhalten. Dies macht sie der empirischen Forschung überhaupt erst zugänglich und lässt eine Antwort auf die Frage aussichtsreich erscheinen, welche Rolle Regierung und Parlament in der Alterssicherungspolitik spielen. Das Parlament besitzt als Ort, an dem die gesetzgeberische Tätigkeit gegenüber den Bürgern öffentlich begründet wird, eine große Bedeutung. Die Plenardebatten repräsentieren hier eine besondere Form der Versammlungsöffentlichkeit. Das deutsche politische System ist gekennzeichnet vom Gegensatz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. „Diese Ausgangskonstellation spiegelt sich in den Plenardebatten wider, die durch das Wechselspiel von Legitimierung und Delegitimierung geprägt sind.“¹⁰ Sonja Wrobel ist in einer neueren Arbeit diesem Aspekt ausführlich nachgegangen. Die Debatten im Deutschen Bundestag sind darum auch mit Blick auf ihre Legitimationsleistung für unpopuläre Sozialreformen zu betrachten.

Wie jeder andere Reformprozess auch, ist die Rentenreform von 2001 in einen Diskurs zwischen Verbänden und Parteien eingebettet. Sie war das Ergebnis eines diskontinuierlichen Prozesses, bei welchem die Priorität auf Seiten der Regierung bei der Haushaltskonsolidierung und der Begrenzung der Beitragshöhe lag. Diese Policy-Ziele trafen nun auf bestimmte politics der Opposition; d.h. inhaltliche (ergebnisorientierte) Strategien der Regierungsparteien zur Durchsetzung von Gesetzen begegneten Verhaltensweisen der Oppositionsparteien, welche auf eine Rückeroberung der Macht zielten. Aus der innenpolitischen Situation, dem Zustand der SPD und den Strategien der Oppositionsparteien (vor allem mit Blick auf anstehende Landtagswahlen) folgten die Akteurskonstellationen, bei denen

auch zu reden ist von Konsensgesprächen, Eckpunkten, Konzeptpapieren, Arbeitsgruppen und Kanzlerrunden.

Um die sehr komplexe Struktur des Alterssicherungssystems in Deutschland nachzuzeichnen, folgt die Arbeit zunächst dem Ansatz, die historische Gewordenheit der Situation darzustellen. Dies bedeutet die Herausarbeitung der ersten Zäsur 1957, bei der mit dem Umlageverfahren und der Dynamisierung zwei Elemente eingeführt wurden, die für die kommenden Jahrzehnte systembestimmend sein sollten. Die betriebliche, private und berufsständische – einschließlich derjenigen für Künstler – Vorsorge sowie die Beamtenversorgung kannten diese Zäsur nicht; die Beamtenversorgung ist ein rechtlich und historisch geschiedenes Altersvorsorgemodell, die drei anderen Formen bedurften des staatlichen Eingriffs nicht; wobei die Künstlerversorgung neueren Datum ist.

Ab Mitte der 70er Jahre wurden verschiedene Anpassungsschritte vollzogen; aber erst die durch die deutsche Einheit mit verursachte Krise des Sozialstaates war der Ausgangspunkt für einen beginnenden Paradigmenwechsel. Bis zu diesem Zeitpunkt kann im Anschluss an Hinrichs von einer Rentenversicherungspolitik gesprochen werden; wer anschließend wie dieser Autor von einer Alterssicherungspolitik spricht, der betont einen Paradigmenwechsel welcher als eine andere Politik - sowohl in ihren Verfahren (politics) als auch in ihren Inhalten (policies) – zu beschreiben ist.

Die vorliegende Arbeit möchte diese Zäsur, die als solche weiter zu diskutieren ist, deutlich machen. Der zentrale Perspektivwechsel erfolgt darum mit demjenigen Kapitel, in welchem die politischen Ausgangspositionen für die Rentenreform 2001 betrachtet werden sollen. Diese Zäsur kann theoretisch erfasst werden durch sechs Theorieschulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung.¹¹ Schmidt unterscheidet zwischen der sozioökonomischen Theoriefamilie, Machtressourcenansätzen, Parteidifferenztheorien, institutionellen Ansätzen und Pfadabhängigkeitstheoremen. Die sozioökonomischen Theorien laufen darauf hinaus, dass mit zunehmendem Problemdruck die Rentenpolitik Abbaumaßnahmen und einen verstärkten Umstieg auf kapitalbasierte Elemente erwarten lässt. Machtressourcentheorien bewerten die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Klassen und politischen Strömungen. Hier wäre zu sprechen sein von der Schwäche der Gewerkschaften und dem sog. Neoliberalismus. Die verstärkte Globalisierung der Finanz- und Gütermärkte übt Druck auf den Faktor Arbeit aus, was einen Abbau des Wohlfahrtsstaates nährt. Parteidifferenztheorien leben von der Ansicht, dass parteipolitische Präferenzen die Regierung beeinflussen, während institutio-

nelle Ansätze ihren Fokus darauf legen, wie die Spielregeln der Institutionen die Strategien und Handlungen der Akteure beeinflussen.¹²

Letztlich hat jede dieser Theorien eine Daseinsberechtigung. Konzepte der sog. Pfadabhängigkeit von Institutionen beinhalten im Kern die Aussage, dass Institutionen einem bestimmten Pfad folgen, der sich aus ihrer Historie ergibt. Diesem Gedanken der Pfadabhängigkeit möchte die vorliegende Arbeit verstärkt folgen. Die Unterscheidung von Rentenversicherungspolitik und Alterssicherungspolitik in Anlehnung an Hinrichs bedeutet die Herausarbeitung einer Zäsur und die Abwendung von einer angenommenen Kontinuität. Das Problem der Pfadabhängigkeit oder des Paradigmenwechsels und der relevanten politischen Bedingungen hierfür zeigte sich in der deutschen Rentengeschichte am Vergleich von zwei Zäsuren, die es beide zu bewerten gilt: Die Rentenreform von 1957 und diejenige von 2001. Dazwischen steht ein Wandel der sozioökonomischen Bedingungen rentenpolitischen Handelns, also die erwähnten externen Schocks und / oder gesellschaftsinternen Veränderungen. Das Handeln der Akteure von 1956/57 und 200/2001 (Bundeskanzler, Ministerien, Parteien, Verbände) eignet sich als Grundlage für einen Vergleich, wie sich die machtstrategischen Bedingungen in einem Politikbereich verändert haben. Damit ist die vorliegende Arbeit ein Beitrag zur Parlamentarismusforschung am Beispiel eines bestimmten Politikbereichs.

a) Problemwandel

Die Relevanz des Themas dieser Arbeit liegt damit im Problemwandel begründet. Für dessen Bewältigung ist die Veränderungs- und Lernbereitschaft eines politischen Systems entscheidend – wiederum für diese Arbeit konkret: ob dem Problemwandel ein Gesetzeswandel folgt. Die politischen Akteure haben die erforderliche Umsetzung des Problemanfalls in taugliche Regelungen zu leisten. Es geht um die Neubewertung des Verhältnisses zwischen Solidarität und Subsidiarität, zwischen staatlicher Versorgung und privater Vorsorge, möglicherweise sogar um einen Politikwechsel mit einem vollkommen neuen Modell und Leitbild der Altersversorgung als langfristigen Ergebnis.

Immer wieder, zuletzt in einer neueren Arbeit von Kay Bourcarde, wird der Zusammenhang zwischen den wiederkehrenden Finanzierungsgpässen der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und der sich verändernden Bevölkerungszusammensetzung andererseits, als Hauptthema der Rentenproblematik

identifiziert.¹³ Der demografische Wandel ist ein ganz Europa erfassendes Problem. Dementsprechend ist überall zu beobachten, dass nach neuen Wegen der Altersicherung gesucht wird. Die Alterung der Gesellschaft, aber auch wirtschaftliche Entwicklungen, die primär – wie Vieles andere – unter dem Schlagwort „Globalisierung“ diskutiert werden können, haben zu entscheidenden Veränderungen in der Erwerbsbiografie der Menschen geführt und damit zugleich ihr späteres Dasein als Rentner berührt. Während zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Berufseintrittsalter regelmäßig in die Mitte des zweiten Lebensjahrzehnts fiel und rund drei Viertel der Männer das damalige Renteneintrittsalter nicht erreichten, die Rentenversicherung also lediglich der Risikovorsorge für den Fall besonderer Langlebigkeit diente, liegt die durchschnittliche Lebenserwartung eines 60-jährigen Mannes heute bei rund zwei, für gleichaltrige Frauen bei knapp zweieinhalb Jahrzehnten – bei einem durch verlängerte Ausbildungszeiten häufig in das dritte Lebensjahrzehnts verschobenen Eintritt in das Erwerbsleben.¹⁴ In Verbindung mit einer seit Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts drastisch gesunkenen Fertilitätsrate ergeben sich scharfe Veränderungen der Begünstigungen und Belastungen aus dem überkommenen Rentenversicherungssystem.

Die demografische Alterung der Bevölkerung steht bereits seit langem fest. Die deutsche Bevölkerung altert von zwei Seiten. Seit dem Einsetzen des Geburtenrückgangs verengt sich die Bevölkerung von der Basis her. Die sogenannte Alterung von unten weist einen lang anhaltenden Zeittrend auf – kein Frauenjahrgang, der nach 1880 geboren wurde, gebar so viele Kinder wie zum Generationenersatz erforderlich wäre.¹⁵ Der Alterung von unten korrespondiert eine Alterung von oben, die aus der steigenden Lebenserwartung resultiert. Demographisch gesehen muss man hierbei zwischen dem Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeit und dem Rückgang der Alterssterblichkeit unterscheiden. Die erstere impliziert ein Überleben von Kindern und Jugendlichen bis zum Erwachsenenalter und damit eine Verjüngung der Bevölkerung; die letztere bewirkt einen Anstieg des Durchschnittsalters der Gesellschaft.¹⁶

Es ist bekannt, dass man zur Bestandserhaltung der Population zwei Kinder – ein Jungen und ein Mädchen – braucht, die überleben und demographisch die ältere Generation ersetzen. Derzeit liegt die Geburtenziffer in Deutschland bei etwa 1,4 Kindern je Frau im gebärfähigen Alter. Wenig spricht dafür, dass es einen Umschwung im generativen Verhalten geben wird. Allerdings scheinen Geburtenziffern wie in Frankreich (1,8) oder Dänemark (1,7) zumindest theoretisch möglich zu sein, falls sich die Rahmenbedingungen für eine entsprechende Entscheidung zugunsten eines Kindes ändern.¹⁷ Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts ist die

Geburtenhäufigkeit in den alten Bundesländern relativ stabil; in der DDR war sie deutlich höher, brach mit der Wiedervereinigung ein und erholt sich seither auf dem westdeutschen Niveau.

Die Lebenserwartung ist in allen entwickelten Ländern durch einen langfristigen Anstieg gekennzeichnet. Die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes gehen für 2050 davon aus, dass sich die Lebenserwartung erhöht, und zwar bis auf 83,5 Jahre (Männer) bzw. 88,0 Jahre (Frauen) bei den Neugeborenen und bis auf 25,3 Jahre (Männer) bzw. 29,1 Jahre (Frauen) bei den Über-60-jährigen. Damit werden Männer ab dieser Altersgruppe im Schnitt 85,3 Jahre und Frauen sogar 89,1 Jahre alt.¹⁸ Die Anzahl der älteren Menschen nimmt laufend zu. 1980 waren in (Gesamt-)Deutschland 15,2 Mio. Menschen über 60 Jahre alt, 1990 waren es 16,3 Mio., 18,4 Mio. in 2000 und 2006 bereits 20,568 Mio. Ein besonders starker Zuwachs zeigt sich bei der Zahl der 80-jährigen und noch älteren Menschen. Diese Gruppe machte 1970 noch 1,537 Mio. Menschen aus, 2006 jedoch bereits 3,77 Mio. Personen und damit 4,5 % der Bevölkerung.¹⁹

Heute haben Menschen zu Beginn des Rentenalters noch rund ein Viertel ihrer Lebenszeit vor sich. Diese Lebensphase spielt eine immer größere Rolle, oder wie Ruland formuliert:

„Insbesondere wegen der im Vergleich zu früher deutlich verbesserten sozialen Sicherung ist das Alter eine Lebensphase geworden, die man so früh wie möglich anstrebt, um sie so lange wie möglich zu genießen. Dieser große Erfolg der kollektiven Alterssicherung, insbesondere der Rentenversicherung, hat sich aber auch zu ihrem größten Problem entwickelt.“²⁰

In den 50er und 60er Jahren wurden „Gastarbeiter“ angeworben, die nach dem Anwerbestopp 1973 ihre Familien nachkommen ließen. Die 80er und 90er Jahre des 20. Jahrhunderts waren durch den Zustrom von Spätaussiedlern und die vermehrte Einwanderung von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen gekennzeichnet. Mit einer Zuwanderung von 800.000 Personen markiert das Jahr 1992 ein relatives Maximum. Fünf Jahre später war der Wanderungssaldo dagegen negativ, auch als Folge der Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen. Das Statistische Bundesamt geht für die Zukunft von einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von (nur) 200.000 Personen im Jahr aus, unter anderem begründet durch leistungsstaatliche und finanzielle Grenzen. Insgesamt kommen Bäcker et al. zu der Einschätzung: „Selbst bei einem hohen Wanderungssaldo werden die Zuwanderungsgewinne das Geburtendefizit nicht ausgleichen können. Rückgang und Alterungsprozess der Bevölkerung werden gebremst, nicht aber gestoppt.“²¹

Die Finanzierung der Rentenversicherung ist nicht allein vom generativen Verhalten, sondern auch vom Arbeitsmarkt abhängig. „Je besser es den nachwachsenden Generationen gelingt, ihre schwächere Besetzung durch eine höhere Erwerbsbeteiligung auszugleichen, umso mehr verliert die demographische Belastung an Gewicht.“²² Erwerbstätige und Erwerbslose zusammen bilden die Gesamtheit der Erwerbspersonen. Bei rund 41 Mio. Erwerbspersonen ergab sich 2005 eine Erwerbsbeteiligung von 49,7 % der 82,5 Mio. in Deutschland lebenden Menschen.²³ Zu den Nicht-Erwerbspersonen zählen Kinder und Jugendliche, Rentner und Hausfrauen. Rechnet man den Erwerbspersonen eine „Stille Reserve“ hinzu, so erhält man das Erwerbspersonenpotenzial. Langfristig wird dieses Reservoir der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich sinken. Dieser Trend kann sich allerdings durch Entwicklungen im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt abschwächen: Als langfristiger Trend hat sich bislang der Berufseintrittsalter nach oben verschoben, wohingegen das Berufsaustrittsalter gesunken ist.

Daher besteht eine große, seit mehreren Jahrzehnten absehbare Aufgabe darin, die sozialen Systeme zu modernisieren, die Mechanik der Umverteilung innerhalb einer und zwischen mehreren Generationen an die neuen Verhältnisse anzupassen und dafür geeignete Finanzierungsverfahren auszuwählen.

Die Situation kann als vorrangig finanzpolitisches Problem aufgefasst werden, aber auch als Herausforderung an eine integrierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bei der erstgenannten Betrachtungsweise liegen mögliche Lösungsansätze erstens in einer Kostenreduktion, also über eine Begrenzung von Rentenzuwächsen hinaus stagnierende Leistungen oder gar eine Kürzung der Rentenbezüge. Zweitens sind einnahmenseitig allgemeine Steuer- oder Beitragserhöhungen sowie die Forderung nach einem Nachweis einer höheren Anzahl von Arbeitsjahren vor einem Renteneintritt denkbar. Ergänzend wird in den hauptsächlich umlagefinanzierten Systemen die Kapitaldeckung als neues Element eingeführt. Damit wird in Europa ein Trend zu Mischsystemen erkennbar. Diese basieren sodann auf den Elementen erstens der Steuer- und zweitens der Umlagefinanzierung sowie drittens der Kapitaldeckung.

Die demografischen Veränderungen machen es nach dem Umlageverfahren besonders schwer, den Lastenausgleich zwischen den Generationen zu organisieren. Denn wenn umlageorientierte Systeme altern, nimmt ihre Rentabilität, also das Verhältnis von Leistung zu Beitrag, tendenziell ab. Das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ließe sich in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts

nur noch bei weiteren deutlichen Beitragssteigerungen halten, die aber weder volkswirtschaftlich vertretbar noch bei den beitragszahlenden Generationen politisch durchsetzbar wären. Über die finanztechnischen Aspekte hinaus verweist die Reform der Rentenversicherung damit auch auf ein Legitimationsproblem: die Aufgabe der Suche nach politischer Unterstützung. Die Mehrheit der Wahlberechtigten liegt bereits heute bei den Über-45-Jährigen. Es wird darauf ankommen, ob und inwieweit die heutige Generation bereit ist, die Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Kinder und Enkel zu übernehmen – konkret: diese durch Eigenleistungen antizipierend zu entlasten.

b) Pfadabhängigkeit oder Paradigmenwechsel

Die Alterssicherungspolitik in Deutschland kann zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel diskutiert werden.²⁴ Für die Kontinuität der Grundprinzipien der Alterssicherung in Deutschland trotz Systembruchs und ökonomischen Krisen steht der Denkansatz der „Pfadabhängigkeit“. Er bedeutet, dass einmal gefällte Entscheidungen, die sich in Institutionen und festen administrativen Handlungsmustern niederschlagen, nur unter großem Aufwand ändern lassen. Conrad sieht einen solchen Entwicklungspfad von Bismarck bis Blüm. In der Tat stellt die Verlässlichkeit der Rentenzahlungen über die Zäsuren der politischen Systeme und die Krisen von Wirtschaft und Währung hinweg im Verständnis der Bevölkerung eine wesentliche sozialmoralische Dimension dar. „Der lange Pfad ist so immer wieder eine Quelle für Vertrauen in das System der Sozialversicherung geworden und hat vermutlich im Endeffekt auch zur stärkeren Legitimation des politischen Systems beigetragen.“²⁵

Kontinuität zeigen zunächst die Trägerorganisationen.²⁶ Beim Finanzierungsverfahren ist der Pfad nicht durch eine Linie, sondern durch den Konflikt zwischen Anwartschaftsdeckungsverfahren und Umlageverfahren gekennzeichnet. Kontinuität besteht in der Beibehaltung des Prinzips, dass Ansprüche an das Alterssicherungssystem nicht von der Staatsangehörigkeit, sondern von der Erwerbstätigkeit abhängen. Als Pfad kann auch die erhebliche, sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Flexibilität in der Beendigung des Erwerbslebens bezeichnet werden.²⁷

Eine derartige Pfadabhängigkeit kann nur post festum beobachtet werden, sie ist somit ein genuin historisches Konzept, oder wie Conrad formuliert: „Die Prä-

gekraft des Pfades zeigt sich erst im historisch informierten Rückblick.“²⁸ Dieser kann nun mit einem Abstand von nunmehr beinahe einem Jahrzehnt zur Reformgesetzgebung in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages geleistet werden. Die Reformbemühungen der rot-grünen Koalition lassen nach Einschätzung verschiedener Beobachter eine Zäsur deutlich werden, die als Pfadwechsel oder Paradigmenwechsel bezeichnet werden kann. So geht Hinrichs davon aus, „dass die aktuellen und künftigen Herausforderungen an die Rentenversicherung zu einer Weichenstellung geführt haben, an der sich die Rentenversicherungs- zur Altersversicherungspolitik erweitert.“²⁹ Unter Alterssicherungspolitik versteht Hinrichs „eine Erweiterung des Reform- und Gestaltungsfeldes auf Komponenten der Einkommenssicherung im Alter (...), die nicht umlagefinanziert sind und deren Gewicht – so die mittlerweile einhellige Auffassung – gestärkt werden soll und wozu es weiterreichende Regulierungen, Anreize und Koordination mit neuen, bislang eher marginalen Akteuren bedarf.“³⁰

Angesprochen sind damit zwei Fragekomplexe:

- Inwieweit können die rentenpolitischen Initiativen der rot-grünen Bundesregierung in der 14. Wahlperiode in der Tat als ein Politikwechsel begriffen werden, der den bisherigen Pfad der Rentenversicherungspolitik verlässt und sich auf den Weg der Alterssicherungspolitik begibt?
- Sind derartige Reformen unter den institutionellen und politischen Bedingungen der bundesdeutschen Demokratie überhaupt möglich und kann der „Gesetz zur Reform der gesetzlichen Altersvorsorge und zum Aufbau einer kapitalgedeckten Alterssicherung“ als ein Beispiel angesehen werden, dass nicht-inkrementalistische Politik in der Bundesrepublik möglich ist?

Beim ersten Fragekomplex geht es um eine neue Sicht auf eine Problematik und einen Politikbereich, es findet ein Theoriewechsel statt, mit welchen Mitteln man ein Ziel erreichen oder eine Aufgabe lösen will. Dies kann auch bedeuten, dass das Ziel selbst verändert wird, zum Beispiel von der Lebensstandardsicherung hin zu Grundsicherung. Hier sind erstens ideologisch-programmatische Aspekte involviert, wie sie von politischen Parteien vehement ins Spiel gebracht werden können; zweitens können an dieser Stelle materielle Interessenkonflikte deutlich werden, wenn eine bestimmte Klientel (durch entsprechenden Verbände vertreten) sich betroffen fühlt. Es werden recht früh zahlreiche Bedenken gegen eine neue Sichtweise laut, Bedenken, die im Wesentlichen darauf hinauslaufen, den einmal betretenen Pfad der Rentenversicherungspolitik nicht zu verlassen. Pfadabhängigkeit bedeutet hier auch institutionelle Stabilität oder schlicht den Umstand, dass einmal getroffene Entscheidungen Auswirkungen haben.³¹ Die Me-

tapher des Pfades beinhaltet die Frage, ob und unter welchen Bedingungen man einen Weg, den man einigermaßen bequem beschreitet, verlässt. Folgt man bei steigendem Problemdruck dem einmal eingeschlagenen Pfad weiter oder bricht man den Pfad sogar ab?

Auf einer anderen Ebene liegt das Problem der Durchsetzbarkeit derartiger Veränderungen. In einer Festschrift für Helmut Wiesenthal, der die Transformationsgesellschaften in Mittel- und Osteuropa in seinen Forschungen als Beleg für die politische Möglichkeit holistischer Reformen nimmt, analysiert Hinrichs die Rentenreform 2000/2001. Für ihn ergibt sich die Frage, wie groß politische Veränderungen im Bereich der Alterssicherung dimensioniert sein dürfen, um noch als inkrementalistisch bzw. „pfadtreue“ Entwicklung klassifiziert zu werden und wann sie darüber hinausgehen.³² Kann auch eine Abfolge inkrementeller Veränderungen in der Addition als „grundlegende“ Reform verstanden werden? Derartige Denkansätze wenden sich gegen Einschätzungen, welche die Struktur politischer Entscheidungen in der Wettbewerbsdemokratie durch eine Verfestigung gegebener Präferenz- und Entscheidungsmuster und einen Kurs schrittweiser Korrekturen gekennzeichnet sehen. Diese Politik des Inkrementalismus ermöglicht zwar eine Feinabstimmung der Politik in einem gegebenen Rahmen, schließt aber grundsätzliche Korrekturen weitgehend aus.

„Ist das Modell umfassender, rationaler Entscheidungen eine utopische Perspektive, die widerspruchsfrei Gesamtlösungen anstrebt, so stellt inkrementale Politik nichts anderes dar als die ‚Kunst des Möglichen‘ in einem durch ökonomisch-soziale Interessenstrukturen und politisch-administrative Verhaltensroutinen weitgehend verfestigten Politikfeld. Unter diesen Bedingungen ist politische Gestaltung, von tiefgreifenden Krisen und historischen Umbrüchen abgesehen, vielfach nur noch als inkrementale Politik vorstellbar.“³³

Hier knüpft der Begriff der „Leistungsfähigkeit“ des politischen Systems an. Für Hinrichs bedeutet sie, ob angesichts veränderter Rahmenbedingungen die Ziele erreicht oder sogar verändert werden oder eine „institutionelle Sklerose“ droht.³⁴ Kevenhörster dagegen spricht von einem demokratischen Dilemma der „Diskrepanz zwischen dem interessegeleiteten, ökonomisch-rationalen, kurzfristigen Kalkül der politischen Akteure und den Erfordernissen langfristiger Sicherung der Handlungsgrundlagen einer demokratisch verfassten Gesellschaft, die ihr ökonomisches, ökologisches und soziales Kapital nicht aufzehren will.“³⁵

Im Ergebnis ist es wohl die Feststellung von Hinrich, welche die Forschung voranbringt:

„Politikwissenschaftlich interessant ist es, unter welchen externen Bedingungen, institutionellen Konfigurationen, politischen Kräfteverhältnissen usw. substanzielle Pfadwechsel gelingen oder selbst ein großes ‚Reformgetöse‘ nicht mehr als bescheidene Politikveränderungen hervorbringt.“³⁶

Besitzen nun die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse um die Jahrtausendwende die Voraussetzung einer neuen Rentenpolitik, also das was Hinrichs als Unterschied zwischen Rentenversicherungspolitik und Alterssicherungspolitik bezeichnet?

c) Regierung und Parlament zwischen Problemwandel und Gesetzeswandel

In der vorliegenden Arbeit geht es primär um die politischen Konstellationen und die handelnden Akteure, die eine solche Chance begründen. Diese Konstellationen wirken in der Institution des Deutschen Bundestages. Es ist in einer Vielzahl von Forschungsarbeiten versucht worden, die verschiedenen Aufgaben eines Parlaments zu erfassen und zu typologisieren.³⁷ Aus Sicht der Leistungen für das politische System als Ganzem ist das Parlament Teil eines „demokratischen Dilemmas“ in der Politik der Postmoderne. Dies bedeutet den Zwang zum Inkrementalismus und den Verzicht auf grundsätzliche Kurskorrekturen; Legitimität und die Funktionsfähigkeit des politischen Systems rücken in den Mittelpunkt der Betrachtung.³⁸ Je nach Fragestellung und auch abhängig von politischen Konjunkturen und historischen Phasen ändern sich die Funktionen, die man dem Bundestag zuweist und mit denen man ihn zu typologisieren sucht. Ein Standardwerk der Parlamentslehre spricht von „staatsleitenden Funktionen des Parlaments“ und benennt sie:³⁹

- Gesetzgebungsfunktion und Parlamentsvorbehalt,
- Legitimations- und Wahlfunktion,
- Die Funktionen der politischen Meinungs- und Willensbildung und der Kontrolle der Regierung,
- Integrationsfunktion und Öffentlichkeitsfunktion,
- Schließlich: Parlamentarische Verantwortung und gesellschaftliche Entwicklung.

Klaus von Beyme setzt die Schwerpunkte anders:⁴⁰

- Wahlfunktion
- Rekrutierungsfunktion für die Exekutive,
- Artikulations- und Kommunikationsfunktion,
- Gesetzgebungsfunktion.

Der Deutsche Bundestag ist mit seinen Funktionen in ein Umfeld eingebettet, in ein Parteiensystem, ein Netz von Interessengruppen, ihm stehen Regierung und Verwaltung gegenüber, der Föderalismus ist ein Machtfaktor und das Bundesverfassungsgericht läuft ihm als Wahrer einer „virtuellen Einheit der Nation“ (von Beyme) den Rang ab. Die aktuellen Herausforderungen des Deutschen Bundestages sind in erster Linie in diesem gewandelten politischen und sozialen Umfeld zu suchen, welche die faktische Gestaltungskompetenz, die politische Verhandlungsmacht, aber auch die Verankerung des deutschen Parlaments im öffentlichen Bewusstsein substanziell verändert hat.⁴¹

In der neueren Parlamentarismusforschung wird die Effektivität und Effizienz parlamentarischer Arbeit überhaupt in Frage gestellt, und das Parlament muss sich dem Vorwurf eines formalisierten und unflexiblen Vorgehens gefallen lassen.⁴² Wie in vielen anderen Forschungs- und Gesellschaftsbereichen auch wird darum das Parlament als Teil eines Netzwerkes gesehen; der Netzwerkgedanke bedingt dann einen angenommenen Funktionswandel von Parlament und Parlamentariern weg von legislativen Kompetenzen hin zu kommunikativen und kontrollierenden Aufgaben.⁴³ Nach von Beyme ist der Bundestag nicht „Gesetzgeber“ (ein Begriff der Rechtswissenschaft der einem Denken in formalen Prozessen und Regeln des Gesetzmachens entspricht), sondern ein „pluralistisches Gebilde“ bei dem „formelle Institutionen, informelle Beziehungen, vom Recht ermutigte Einflussnahmen und Vernehmlassungsrechte wie informelle – nicht autorisierte – Einflussnahmen in den ‚Willen des Gesetzes‘ eingehen.“⁴⁴

Die Rahmenbedingungen der Parlamentsarbeit ändern sich ständig, und das Parlament bleibt davon nicht unberührt. Parlament und Regierung als institutioneller Kern des deutschen Regierungssystems bestimmen „entscheidend die Leistungsfähigkeit des ‚Systems‘, in ihm wird festgelegt, welche Aufgaben sich das System im Einzelnen stellt, welche Ressourcen der Gesellschaft es in Anspruch nimmt und wie es diese Ressourcen einsetzt.“⁴⁵ Rein statistisch findet die Leistungsfähigkeit von Parlament und Regierung zunächst Ausdruck in der (zunehmenden) Zahl der verabschiedeten Gesetze. Für Hesse und Ellwein steht die Gesetzgebung als primäre Aufgabe im Vordergrund, jedoch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass das Parlament in sehr vielen Fällen auf Anstöße von außen

reagiert, und nur ein Teil der Gesetzentwürfe auf Wahlkampfversprechen, Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen zurückgeht.⁴⁶ Genau dies gilt es für das Altersvermögensgesetz zu prüfen. Hesse und Ellwein unterscheiden drei Hauptgruppen von Gesetzen:⁴⁷

- Gesetze, die erlassen werden, weil der Gesetzgeber durch andere Instanzen oder durch Selbstverpflichtung hierzu gezwungen ist;
- Gesetze zur Umsetzung politischer Programme oder zur Änderung bzw. Ergänzung bestehender Ordnungen;
- Änderungs- und Anpassungsgesetze, die in der Regel aus Gründen der Gesetzessystematik erforderlich werden.

Für den formalen Ablauf des Gesetzgebungsprozesses ist es gleichgültig, welchen Bedeutungsinhalt ein Gesetz hat; für alle Gesetze gelten die gleichen Verfahrensvorschriften. Allerdings kennt die Praxis tief greifende Unterschiede in der Länge der parlamentarischen Beratung, in der Zahl der beteiligten Ausschüsse, in der Intensität der Debatten oder im Anhörungsverfahren. Der formale Rahmen wird also unterschiedlich genutzt, und dies soll am Beispiel der Rentenreform analysiert werden. Die vorliegende Arbeit ist auf die betriebliche Altersversorgung fokussiert. Zu fragen ist also auch hier nach den Positionen und Vorgehensweisen der unterschiedlichen Akteure, sowie danach, wer und warum Reformen vorangetrieben oder mit einem Blockadepotential – welchem? – gebremst hat. Welche Interessenkonflikte hat es bei der betrieblichen Altersversorgung gegeben? Wurden sie im Bundestag debattiert?

Die Frage, was der Deutsche Bundestag leistet ist zu trennen von der Frage, wie er arbeitet. Nur so kann die notwendige Reduktion von Komplexität erreicht werden. Seine Arbeitsweise bedingt die Akteurskonstellationen. Oberreuter et al. sprechen von einer „arbeitsparlamentarischen Funktionslogik“⁴⁸ des Bundestages die einem gewissen Strukturmuster folgt. Dieses bezieht sich auf Arbeitsteilung, Loyalität gegenüber der Fraktion, die Verbindung von Regierung und parlamentarischer Mehrheit sowie auf den Zwang, die Herstellung von Politik zu verbinden mit ihrer Vermittlung und Darstellung, also der Spagat zwischen parlamentarischer und medialer Funktionslogik. Die Herstellung von Politik scheint der angemessene Begriff zu sein, um das Zustandekommen eines Gesetzes zu beschreiben.

d) Drei Säulen

Alterssicherungssysteme haben eine Geschichte, und diese wird in etlichen Elementen der aktuellen Situation reflektiert. Dabei folgten die verschiedenen Nationen unterschiedlichen Leitbildern.⁴⁹ Um die historisch unterschiedlich gewachsenen Systeme der Alterssicherung in den europäischen Ländern miteinander zu vergleichen, ist das so genannte Drei-Säulen-Modell entwickelt worden, wobei jede Säule für einen besonderen Regelungsansatz steht. Jedoch können die drei Säulen der Altersversicherung nicht als unabhängig voneinander aufgefasst werden, vielmehr stehen sie in wechselseitigen Beziehungen zueinander. Gegenstand der politischen Debatte ist sodann, wie die einzelnen Säulen innerhalb des jeweiligen nationalen Systems gewichtet werden sollen.⁵⁰

Die erste (staatliche) Säule ist die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), d.h. die in Deutschland bislang „normale“, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorgesehene Einkommensbasis im Alter sowie im Invaliditäts- und Hinterbliebenenfall. In Deutschland ist der GRV ein Umlageverfahren zugrunde gelegt worden, das in jüngerer Zeit zunehmender Ergänzung aus staatlichen Haushaltsmitteln bedurft hat. Die zweite Säule stellt die betriebliche Altersversorgung dar. Sie beruht in Deutschland auf einer Initiative der Arbeitgeber und ist somit eine freiwillig angebotene Leistung. Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ist daher von Branche zu Branche sehr unterschiedlich.⁵¹ Als dritte Säule ist die private Altersvorsorge zu nennen. Der Aufbau einer privaten kapitalgedeckten Alterssicherung wird angesichts der Probleme der ersten Säule nunmehr systematisch gefördert. Denn eine Kapitaldeckung vermeidet die besonderen Probleme umlagefinanzierter Systeme, die sich bei einer rückläufigen demographischen Entwicklung ergeben.

Auch für die Bundesrepublik Deutschland wird seit einigen Jahren von einem Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung gesprochen, obwohl die Säulen durchaus unterschiedlich hoch und stark sind. Dieser gedankliche Ansatz ist ein erster Schritt, der wegführt von der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) als – alleiniges – Regelsicherungssystem. Nullmeier und Rüb sprechen der GRV in einer Arbeit von 1993 eine „Identität“ zu, die vor allem aus einer durch die Politik gepflegten Erwartungshaltung der Bevölkerung an das System resultiert und (notwendige) Reformbemühungen erschwert.⁵² Können wir seit 2001 von einem Identitätsbruch sprechen und welche Faktoren haben ihn möglich gemacht oder sogar erzwungen? Bedeutet dies tatsächlich gleichzeitig einen Systemwechsel oder werden nur Modelle aus den Nachbarländern in die deutsche Diskussion eingeführt,

die dort möglicherweise nicht einmal in Reinheit existieren und die Realität in Deutschland vielleicht nicht voll zu treffen vermögen?

Die Betrachtung der Altersversorgung als ein System, das aus drei einander ergänzenden Elementen (Säulen) besteht, ist in Deutschland relativ jung. So unterscheidet Schmähl 1998 mit einer funktionalen Differenzierung zwischen der Regel-, Ergänzungs- und Zusatzversicherung im Gesamtsystem der Alterssicherung. Er macht darauf aufmerksam, dass das Bild der „Säulen“ irreführend ist, weil die Säulen unterschiedlich hoch und kräftig sind.

„Zudem (...) handelt (es) sich eher um aufeinander aufbauende und sich ergänzende Arten der Alterssicherung. Deshalb ist die Bezeichnung Mehr-Schichten-System – mit den drei Schichten der Alterssicherung als Regelsicherung, Ergänzungs- und Zusatzsicherung – treffender.“⁵³

Hierbei ist die Regelsicherung in sich wiederum deutlich differenziert, da ihre Systeme in Deutschland die gesetzliche Rentenversicherung, das beamtenrechtliche Versorgungssystem, die Altershilfe der Landwirte, die berufsständischen Versorgungswerke verkammerter freier Berufe und die Künstlersozialkasse umfassen. Als ergänzende Systeme ist die betriebliche Altersversorgung zu nennen, als Zusatzsysteme die private Lebensversicherung und verschiedene Formen der Ersparnisbildung.⁵⁴

In den Bildern vom Mehrschicht-System oder dem Drei-Säulen-Modell kommen ganz sicher unterschiedliche Wertigkeiten und Politikansätze zum Ausdruck. Es ist auffallend, dass in der Literatur das Säulenmodell Konjunktur hat, während von einer Regelversorgung und einer Ergänzung kaum mehr gesprochen wird. Die Krise der deutschen Altersversorgung läutet offensichtlich einen Paradigmenwechsel ein. Für die Unternehmen als organisatorische Träger der betrieblichen Altersversorgung ist es daher von Interesse, inwieweit das politische System ihre Belange berücksichtigt und verarbeitet. Bei der Wahrnehmung der „Staatsaufgabe Alterssicherung“ ist der Staat nicht völlig frei.⁵⁵ Die vorliegende Arbeit fragt darum auch nach den Aufgaben und der Verantwortung des Staates, wie sie sich in der Arbeit des Deutschen Bundestages widerspiegeln.

e) Die betriebliche Altersversorgung als Gegenstand der Arbeit

Die betriebliche Altersversorgung wird im Säulenmodell als zweite Säule geführt, obwohl sie die derzeit geringste Last trägt. Ein eigenes Gesetz erhielt sie erst am 19.12.1974 mit dem sogenannten Betriebsrentengesetz „Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung“ (BetrAVG), das jedoch dem Ziel einer flächendeckenden betrieblichen Alterssicherung kaum näher kam. Die Konfliktlinien bei der Anpassung des BetrAVG sind durchaus erforscht; verschiedene Reformvorschläge sind öffentlich diskutiert worden und können als Kriterium dafür dienen, welche von ihnen Eingang gefunden haben in eine veränderte betriebliche Altersversorgung.⁵⁶ Wie Güstel feststellt, ist die geringe Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung auf die mangelnde Akzeptanz der bestehenden Durchführungswege seitens der beteiligten Interessengruppen zurückzuführen. Die Aufgabe muss also sein, die betriebliche Altersversorgung für die Gruppen in Zukunft attraktiver zu gestalten.⁵⁷ Die Bandbreite der Möglichkeiten reicht damit von der Neueinrichtung eines weiteren Durchführungsweges bis zur Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen an die tatsächlichen praktischen Erfordernisse. Auf Arbeitgeberseite stehen naturgemäß betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund, d.h. kostenverursachende bzw. -beeinflussende Faktoren. Auf Seiten der Arbeitnehmer sind wichtig die Sicherheit der zukünftigen Leistungen und die Rendite der bereitzustellenden Deckungsmittel.

Tabelle 1:
Vergleich der Interessenpositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach Güstel¹⁵⁸

Arbeitgeber	Arbeitnehmer
<p>Zulässigkeit von reinen Beitragszusagen, da nur durch solche im Zeitpunkt der Versorgungszusage die beim zukünftigen Eintritt des Versorgungsfalles anfallenden Kosten kalkulierbar sind.</p> <p>Zulässigkeit einer flexiblen Dotierung, die sich gegebenenfalls in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Ertragslage des jeweiligen Unternehmens ergibt.</p> <p>Ausschluss zukünftiger arbeitsrechtlicher Verpflichtungen wie z.B. Nachschuss- oder Rentenanpassungspflicht.</p> <p>Besteuerung der für die Erfüllung der Versorgungszusagen bereitgestellten Mittel nach dem Zuflussprinzip, d.h. erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung an den Versorgungsberechtigten (so genannte nachgelagerte Besteuerung).</p> <p>Vermeidung beschränkender Vorschriften hinsichtlich der Anlage der für die Erfüllung der Versorgungszusagen bereitgestellten Mittel, um eine möglichst hohe Rendite der Anlage zu erhalten und somit den finanziellen Versorgungsaufwand des Arbeitgebers gering zu halten.</p> <p>Zulässigkeit der Eigenbeteiligung von Arbeitnehmern, um die Bereitstellung von Deckungsmitteln zur Erfüllung der Versorgungszusagen seitens des Arbeitgebers gering zu halten.</p> <p>Minimierung des kostenmäßigen Verwaltungsaufwandes der Versorgungsregelung auch Arbeitgeberseite.</p>	<p>Weitestgehende Abdeckung der möglichen biometrischen Risiken durch die jeweilige Versorgungszusage, d.h. Versorgung für den Fall des Erreichens der Altersgrenze, der Berufs- und Erwerbsunfähigkeit und die Hinterbliebenenversorgung im Todesfall des Arbeitnehmers.</p> <p>Direkt gegen den Versorgungsträger und auf Erfüllung der unverfallbaren Versorgungszusagen gerichtete, durchsetzbare Rechtsansprüche des jeweiligen Versorgungsberechtigten.</p> <p>Frühe Unverfallbarkeit der Anwartschaften.</p> <p>Schutz der unverfallbaren Versorgungsanwartschaften vor Leistungsunfähigkeit des Versorgungsträgers bzw. Substanzschutz bereits laufender Versorgungsbezüge.</p> <p>Portabilität der bereits erworbenen unverfallbaren Versorgungsanwartschaften bei Wechsel des Arbeitgebers oder Versetzung innerhalb eines Konzerns.</p> <p>Vermeidung beschränkender Vorschriften hinsichtlich der Anlage der für die Erfüllung der Versorgungszusagen bereitgestellten Mittel, um eine höchstmögliche Rendite der Anlage zu ermöglichen; dies natürlich unter Berücksichtigung des vorrangigen Schutzes der Leistungsfähigkeit des Versorgungsträgers.</p> <p>Zulässigkeit der Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer.</p> <p>Transparenz des Versorgungsmodells.</p>

Der Staat hat ein Interesse an seiner Entlastung als Wohlfahrtsstaat. Als vierte Interessengruppe identifiziert der Autor die Finanzmarktdienstleister:

„Hauptinteresse der Finanzmarktdienstleister an der zukünftigen Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung ist die Auslagerung der für die Erfüllung der Versorgungszusagen bereitzustellenden Mittel aus dem Arbeitgeberunternehmen, bestenfalls sogar ein vom Arbeitgeberunternehmen losgelöstes Finanzierungsverfahren durch weitgehend un-

abhängig agierende selbständige Versorgungsträger. Hiervon verspricht man sich eine Belebung des Kapitalmarktes und somit einen Aufschwung des Finanzplatzes Deutschland durch institutionelle Anleger.“⁵⁹

Mit der Rentenreform von 2001 wurde ein fundamentaler Richtungswechsel in der Alterssicherungspolitik eingeleitet. Betrieblicher und privater Altersvorsorge werden größere Bedeutung als ersetzende und ergänzende Elemente der Alterssicherung zugeordnet. Die Reform verfolgte die Zielsetzung, die wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit in Fragen der Altersversorgung zu stärken, womit der liberale Gedanke wirtschaftlicher Selbstverantwortung eine zunehmende Relevanz erhielt. Im Spannungsfeld zwischen „Sicherheit“ und „Selbstverantwortung“ sind in einer offenen Gesellschaft, wie sie einer demokratischen Ordnung entspricht, persönliche Risiken „normal“. Allerdings wird von Versicherungen und Banken thematisiert: Ohne eine hinreichende „freiwillige“ Altersvorsorge drohe eine Versorgungslücke. Hinter der Argumentation der verschiedenen Akteure, insbesondere Politiker bzw. Parteien, Verbände, Versicherungen, Banken, Investmentgesellschaften bis hin zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), können unterschiedliche (finanzwirtschaftliche) Interessen vermutet werden. Während die Regierung das Ziel verfolgt, die Bundeszuschüsse zu begrenzen, begünstigen publizistische Schlagwörter wie „Überalterung“, „Versorgungslücke“, „Altersarmut“ (unbewusst? – vielleicht aber auch: notwendigerweise?) die Finanz- und Versicherungswirtschaft.

Angesichts dieser Befunde lässt sich die Altersversorgung in einem Feld ausmachen, auf dem mehrere eigenständige Handlungsträger agieren: Staat, Wirtschaft und Individuen. Die Politik hat dabei nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten, ist vielmehr für ihren Erfolg auf die Kooperation der anderen Partner angewiesen und kommt daher bei der Setzung ihrer Steuerungsimpulse nicht ohne Annahmen über das vermutliche Verhalten der anderen Akteure aus. Angesichts der Unsicherheit der Prognosen, der Höhe der zu bewegenden Finanzmittel und der existentiellen Bedeutung der Alterssicherung für alle Menschen, die das entsprechende Alter erreichen, fallen die politischen Auseinandersetzungen über die zu verfolgenden Änderungen im System heftig aus.

Die betriebliche Altersversorgung hat dabei als ein zu regulierender Teilbereich im Schatten anderer Aspekte gestanden. In der Öffentlichkeit ist sie weit weniger präsent als die so genannte Riester-Rente. Die betriebliche Altersversorgung kann daher im Rahmen einer auf die parlamentarischen Auseinandersetzungen gerichteten Untersuchung auch nicht sinnvoll isoliert analysiert werden. Im Gegensatz

zu einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung wird sie in der hier vorgelegten Analyse jedoch auch nicht übergangen, sondern als ein relativ neuartiges Element des Gesamtpakets betrachtet. Insoweit verdient sie aus wissenschaftlich-analytischer Sicht eine besondere Aufmerksamkeit. Dabei gilt ganz allgemein: Die Regulierung der nicht-staatlichen Alterssicherung bildet einen Spezialbereich der Regierbarkeitsdebatte. Ihr ordnungspolitischer Facettenreichtum soll nachfolgend möglichst deutlich zum Vorschein kommen.⁶⁰

2. Literaturlage und ableitbare Erkenntnisziele

Materiell bildet der soeben herausgearbeitete Gegenstand – die betriebliche Altersversorgung im Rahmen der 2001 verabschiedeten, breiter angelegten grundlegenden Reform des Rentenversicherungssystems – das zentrale Objekt der Erkenntnis der vorliegenden Studie. Zu klären bleibt jedoch, welche Fragen zu dessen Erhellung zu stellen sind. Hierfür ist eine Sichtung bereits vorliegender Arbeiten erfolgt. Diese diente dem Zweck, die vorhandenen Ansätze auf ihre Eignung für eine mögliche Übernahme, Modifizierung, Fortführung oder Ablehnung hin zu überprüfen. Die nachfolgende Darstellung kann sich dabei zur Erläuterung des eigenen Erkenntnisinteresses auf geeignet erscheinende und daher partiell aufgegriffene Studien beschränken. Dabei werden die Arbeiten von Saskia Richter, Diana Wehlau und Frank Berner angesichts ihrer konzeptionellen Relevanz gesondert behandelt.

Die Literaturlage zur Rentenpolitik in Deutschland ist ganz außerordentlich umfassend, an Studien zur Problemlage herrscht kein Mangel. Besonders die mit dem Begriff „Riester-Rente“ verbundene Rentenreform von 2001 hat eine Vielzahl von Veröffentlichungen hervorgebracht. Weniger findet man hingegen zu den Vorgängen der Jahre 1957, 1972 und 1992. 1957 haben die Volkswirte, Juristen und Politologen wahrscheinlich einfach weniger produziert; 1972 wurde die Rentenversicherung allein ausgeweitet, aber es fand kein Paradigmenwechsel statt; 1992 war eine „Reform im Übergang“. Der qualitative Sprung auch im Denken der Menschen lag um die Jahrtausendwende, als die Wiedervereinigung und der unerbittlich voranschreitende demographische Wandel wie auch die Globalisierung zum Handeln zwangen.

Ein gewisses Defizit besteht indes im Bereich der Policy-Studien, d.h. dem Zu-

standekommen eines Gesetzes im Wechselspiel der politischen Akteure in diesem Prozess. Eine wertvolle Ausnahme für die Rentenreform des Jahres 1957 ist hier die Habilitationsschrift von Hockerts aus dem Jahre 1980,⁶¹ Ausnahmen bilden auch die erwähnte Arbeit von Nullmeier und Rüb, das detailreiche Werk von Richard Roth, das die Entwicklung bis 1986 nachzeichnet⁶² und die neuere Arbeit von Simon Hegelich, der korporatismustheoretisch die Rentenreform zwischen den Interessen von Arbeitgebern, Arbeitnehmer und Staat beschreibt.⁶³ Erwähnenswert sind auch die Passagen in Gerhard A. Ritters lesenswertem Buch zu den Kosten der deutschen Einheit, die sich mit der Sozialunion und der Rentenproblematik befassen.⁶⁴ Auf die Arbeiten von Saskia Richter, Diana Wehlau und Frank Berner wird weiter unten gesondert einzugehen sein. Überhaupt nicht untersucht ist bislang der Umgang mit der Problematik auf der Ebene des Parlaments, also der zur formellen Gesetzgebung berufenen Instanz.

a) Relevante Einzelstudien

Für eine phasenweise Unterscheidung der Entwicklung des Rentenversicherungssystems grenzt Simon Hegelich zunächst das Bismarck'sche Rentensystem von dessen 1957 gefundenem Nachfolgemodell ab und spricht anschließend von einer „Szene“ des Aufbaus 1957–1972, einer Szene der Anpassung bis 1989 und einer anschließenden Szene der Umstrukturierung. Seine zentrale Frage ist aber nicht, „welche Rentenpolitik wann betrieben wurde, sondern wie diese spezifischen Politiken zustande kamen.“⁶⁵ Genau dies ist auch das Anliegen der vorliegenden Arbeit für den Zeitraum 1999 bis 2001.

Während Hegelich jedoch die Interessen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und des Staates nachzeichnet, geht es hier um die Positionierungen im Parlament. Anders als bei den oben genannten Kollektivakteuren zeigen sich Meinungs- und Interessenunterschiede hier z.B. in konkurrierenden und koalierenden Parteien und deren Parlamentsfraktionen. Dabei bleibt zu diskutieren, ob dennoch auch hier von einem Kollektivakteur gesprochen werden kann, weil nach Hegelich „alle Akteure des politisch-administrativen Systems (...) vom übergeordneten Standpunkt des Erhalts der Funktionalität politischer Institutionen und der politischen Steuerung gesellschaftlicher Probleme (agieren).“⁶⁶ Konträr dazu ist gleichfalls relevant, ob die Reform der Rentenversicherung von parteipolitischen Positionen geprägt war, sich bestimmte Parteien also zum Bewahrer von Interessen einer bestimmten Klientel aufgeworfen haben.

Wie in der Arbeit von Heribert Zingel dargelegt,⁶⁷ aber auch in vielzähligen weiteren international vergleichenden Studien zum Gegenstand des Interesses gemacht, beruhen Altersicherungssysteme auf gewissen Leitbildern. Wurde ein solches Leitbild in Deutschland explizit ausformuliert, wurde es hinterfragt – und wenn ja, von wem? Wie stark wirken kulturelle Prägungen auf die Reformfähigkeit und -bereitschaft mit Blick auf die Altersversorgung? „Die Sicherung von Alterseinkünften vor dem Parlament“ bedeutet darum auch: nachzuspüren, wie der Problemwandel zur Begründung einer anderen Politik führt.

Winfried Schmähl macht darauf aufmerksam, dass für die Rentenpolitik der Vertrauensaspekt zentral ist. Der Begriff des Vertrauens ist für die Legitimationsbeschaffung im parlamentarischen System wesentlich. Die jahrelangen Diskussionen um die „Sicherheit der Renten“, insbesondere nach der Bundestagswahl 1998, verunsicherte die Bevölkerung. Winfried Schmähl betont hierzu ein Problem der Politikvermittlung:

„Das vielstimmige ‚laute Denken‘ im politischen Raum über Reformmaßnahmen, verstärkt durch die Medien – bei dem die Öffentlichkeit meist schwer unterscheiden konnte, ob dies schon eine beschlossene Sache sei oder eine unverbindliche Meinungsäußerung – war sicherlich alles andere als ‚vertrauensbildend‘. Auch wenn maßgebende Politiker immer wieder betonten, zu dem, was man vorhabe, gebe es ‚keine Alternative‘, so wirkte dies doch nicht vertrauensfördernd. Abgesehen davon, dass dies objektiv unzutreffend war, wurde die Aussage auch durch politisches Handeln widerlegt.“⁶⁸

Ähnlich wie Vertrauen ist auch Gerechtigkeit ein Komplexbegriff. Gerechtigkeit kann, wie Jutta Kaempfe gezeigt hat, als Systemfunktion der Alterssicherung begriffen werden. Generell lässt sich Gerechtigkeit in Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit differenzieren.⁶⁹ Es bleibt zu untersuchen, ob „Gerechtigkeit“ im politischen Diskurs und den parlamentarischen Debatten eine Rolle gespielt hat. Steht sie insbesondere als interpretationsbedürftige abstrakte Zielvorstellung im Hintergrund einer Leitbilddiskussion?

Wie erwähnt, bedeutet ein Paradigmenwechsel, der sich im Bild von den drei Säulen ausdrückt, nicht einfach ein schlichtes Nebeneinander dieser drei Systemelemente, vielmehr bestehen vielfache Interdependenzen. Hier spielt auch die Politik eine Rolle, die von zwei Seiten betrachtet werden kann: Geht man davon aus, dass der Staat finanziell überfordert ist, zieht er sich aus der ersten Säule zurück und weckt Bedürfnisse nach betrieblicher und privater Vorsorge; „ein Verlust von Staatlichkeit korreliert mit einem Zugewinn an privater Wohlfahrtsproduktion.“

Von diesem Standpunkt aus handelt es sich bei welfare-mix in der Alterssicherung also um ein schlichtes Null-Summen-Spiel.⁷⁰ Allerdings bewegt sich auch die nicht-staatliche Altersversorgung in einem entscheidend vom Staat geprägten Umfeld, wie Blömeke hervorhebt:

„Es ist denkbar, dass sich der Staat, wenn er sich dazu entschließt, den Umfang des von ihm selbst betriebenen Alterssicherungssystems zurückzufahren, stärker auf seine Rolle als Regulator konzentriert und insofern seinen Einfluss sogar ausbaut. Anders ausgedrückt: Ein ‚Rückzug‘ des Staates an einer Stelle des Alterssicherungssystems könnte mit einem Vorstoß an anderer Stelle koinzidieren oder gar positiv korrelieren und so den ‚Verlust‘ an Staatlichkeit mehr oder weniger weit kompensieren. Konkret für Deutschland ist mit dieser Sichtweise die These eines Wandels von einer ‚Rentenversicherungspolitik‘ zu einer ‚Altersicherungspolitik‘ verbunden. Hatte sich der Staat bislang mit dem Problem der finanziellen Absicherung des Alters ordnungspolitisch hauptsächlich mittels des Instruments der gesetzlichen Rentenversicherung befasst, so bezieht er nunmehr die zweite und dritte Säule in sein politisches Konzept ein. Damit würde die Regulierung der nicht-staatlichen Alterssicherung zu einem Instrument zur Verwirklichung eines politischen Konzepts, und der Wohlfahrtsstaat wandelt sich zu einem ‚regulierenden Wohlfahrtsstaat‘.“⁷¹

In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob ein derartiger Wandel des Wohlfahrtsstaates als Intention in den Debatten nachweisbar ist.

b) Saskia Richters Studie zu Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses

Die Arbeit von Saskia Richter bietet sich angesichts ihrer Anlage und Qualität zu besonderer Berücksichtigung für das hier verfolgte Projekt an. Richter hat den Kreis von rentenpolitisch relevanten Handlungsträgern definiert und in ihrer Untersuchung zum Rentenreformgesetz 1999 die Faktoren „Ideen“, „Interessen“ und „Institutionen“ als Analysemaßstäbe einführt.⁷² Das erklärungsbedürftige Problem ist nicht etwa der Reformbedarf, sondern die Reformfähigkeit bzw. -unfähigkeit der deutschen Rentenversicherung. Richter wählte auch darum die GRV als Untersuchungsgegenstand, weil hier die Reformresistenz am ausgeprägtesten und damit die Wahrscheinlichkeit, Faktoren zu identifizieren, die grundlegende Änderungen verhindern, am größten ist.⁷³ Mit ihrer Frage nach der Reformfähigkeit hat Richters Arbeit durchaus eine Nähe zur vorliegenden Studie. Allerdings

klammert Richter die Betriebsrenten und die private Altersversorgung ausdrücklich aus ihrer Untersuchung aus.

Die Wirksamkeit von Akteuren für das politische Geschehen ist ein komplexes Zusammentreffen unterschiedlicher Faktoren. Dementsprechend umstritten ist die Bewertung ihres relativen Einflusses. Regierungsparteien werden als mächtiger betrachtet als Oppositionsparteien, die Parteispitze ist einflussreicher als die Basis, Experten nehmen Schlüsselpositionen ein, Sozialpartner und Interessengruppen aggregieren Interessen auf je eigene Weise. Die von ihnen verkörperten Machtpotenziale müssen in ein Verhältnis gesetzt werden zur Problemdefinition, zum Ort der Austragung („Arena“), zur Gremienzusammensetzung oder zu Abstimmungsregeln.⁷⁴ Zum rentenpolitischen Netzwerk zählt Richter die in Tabelle 2 aufgelisteten Akteure.⁷⁵ Bemerkenswert ist dabei ihr Hinweis, dass die Isolierung eines Kerns von Akteuren dadurch begünstigt wird, „dass in der Rentenpolitik anders als in anderen sozialpolitischen Feldern keine staatsfremden Implementationsakteure existieren, von denen der Staat abhängig ist.“⁷⁶ Allerdings steht diese Aussage in einem direkten Zusammenhang mit der Ausklammerung der betrieblichen Altersversorgung aus Richters Analyse. Bei der betrieblichen Altersversorgung ist nämlich die Zusammenarbeit mit den Unternehmen Teil der Rentenpolitik und insofern eine neue Konstellation gegeben.⁷⁷

Tabelle 2:
Akteure in der Rentenpolitik (nach Saskia Richter)

Institution	Abgeleitete Institution
BM für Arbeit und Sozialordnung	Sozialbeirat der Bundesregierung
BM der Finanzen	(Beamte)
Bundestag	Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung
Bundesrat	
Bundesverfassungsgericht	
Europäischer Gerichtshof	
Rentenversicherungsträger	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
Parteien	
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände	
Deutscher Gewerkschaftsbund	

Deutsche Angestellten Gewerkschaft	
Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung	
Verband der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands	
Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen	
Altenorganisationen	
Frauenorganisationen	
Kirchen	
Wissenschaftler	

Für die letzte Amtszeit der Regierung Kohl hat Richter einige negativ akzentuierte Arbeitshypothesen formuliert:⁷⁸

- Der jeweils stärkste Akteur verhindert eine durchgreifende Rentenreform.
- Die Regierungsparteien können sich aufgrund ihres institutionellen Zugangs gegenüber allen anderen Akteuren durchsetzen.
- Die Experten monopolisieren die technokratische Expertise und beherrschen so die Rentenpolitik.
- Arbeitgeber- und Gewerkschaftsinteressen setzen sich durch, weil andere Beteiligte die vereinigten Interessen der Beitragszahler akzeptieren müssen.
- Institutionen verhindern grundlegende Reformen, da sie einer Vielzahl von Interessen Zugang zum Entscheidungsprozess eröffnen.

Insonderheit macht Richter zwei zu prüfende Hypothesen zum Ausgangspunkt ihrer Untersuchung, die auch für die hier vorliegende Arbeit fruchtbar gemacht werden können. Hypothese 1 lautet:

„Die gesetzliche Rentenversicherung wird nicht grundlegend reformiert, weil die relevanten Entscheidungsträger die Leitidee der GRV nicht in Frage stellen. Zu den Leitideen zählen insbesondere die Lebensstandardsicherung, die Lohnbezogenheit der Leistungen und Beiträge, die Begrenzung des einbezogenen Personenkreises primär auf abhängig Beschäftigte, die beschränkten sozialen Ausgleichselemente mit einer abgeleiteten Hinterbliebenenversicherung sowie die Finanzierung im Umlageverfahren durch Beiträge mit Bundeszuschuss.“⁷⁹

Hier wäre demnach ergänzend zu fragen: Was hat sich an den Leitideen geändert und warum?

Hypothese 2 lautet, wie oben bereits erwähnt:

„Der politisch ‚stärkste‘ Akteur – entweder Regierungsparteien, Experten oder Sozialpartner – verhindert eine grundlegende Reform.“⁸⁰

Hier wäre demnach ergänzend zu fragen: Hat sich die Verhinderungsmacht verändert oder ist die Reform nicht wirklich grundlegend? Hieran lässt sich insoweit anknüpfen, als für die erste Regierung Schröder gefragt werden kann, wie es in ihrer Amtszeit möglich war, die vorherigen Widerstände zu überwinden und eine tiefgreifende – allerdings mehrphasige – Reform der Alterssicherung zu realisieren.

c) Diana Wehlaus Studie zum Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche

Neben der Arbeit von Richter ragt seit neustem die Studie von Diana Wehlau heraus. Sie ist ebenfalls einflusstheoretisch orientiert, untersucht aber ausdrücklich nicht die gesetzliche Rentenversicherung und die hier wirkenden Akteure, sondern die zweite und dritte Säule der Alterssicherung und den ebendort wirkenden Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung. Als Profiteure der Reform von 2001 sieht sie die Arbeitgeber, „da die paritätisch finanzierten Beiträge zur GRV nach oben begrenzt wurden, eine Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der kapitalgedeckten Zusatzrente aber nicht vorgesehen ist.“⁸¹

Das Ziel von Wehlau ist es, die Rolle der Finanzdienstleistungsbranche beim Zustandekommen der Rentenreform 2001 zu bestimmen⁸². Die Arbeit ist besonders wertvoll wegen der Vielzahl der erschlossenen Literatur und einer Gliederung, die den Prozesscharakter der Rentenreform deutlich macht und periodisiert. Das Kapitel über den Forschungsstand, aber auch die Sichtung der Literaturliste machen in der Tat deutlich, dass die Bedingungsfaktoren der Reform noch nicht ausreichend untersucht wurden. Wehlau untersucht diese Faktoren, indem sie sich auf organisierte Interessen spezialisiert. Aus ihrer Arbeit geht jedoch hervor, dass ein Forschungsdefizit auch besteht insbesondere hinsichtlich einer parlamenta-

rismustheoretischen Sichtweise, bei der Regierung und Parlament in ihrem Zusammenwirken bestimmte Akteurskonstellationen begründen. Insofern ergänzt ihre Arbeit die vorliegende Studie, macht sie aber keinesfalls überflüssig. Wehlau macht einen konfliktreichen und diskontinuierlichen Reformprozess deutlich, der gedanklich mit dem Agenda-Setting und der Problemformulierung sowie der Konzept- und Programmentwicklung erfasst werden kann, wobei durch den Regierungswechsel ebenso ein institutioneller als auch ein personeller Akteurswechsel stattfand. In diese Rahmenbedingungen ordnet sie die lobbyistischen Aktivitäten und Beziehungsstrukturen ein. Es handelt sich also durchaus um eine Arbeit, die input-orientiert ist und nicht etwa Steuerungsdefizite thematisiert. Sie hat dort eine deutliche Nähe zur vorliegenden Studie, wo sie sich mit der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung befasst, unterscheidet sich aber durch die Vernachlässigung von Parteien, Wahlkampfstrategien, Parlamentsfunktionen und Debattenanalyse.

Wehlau betrachtet also Regierung und Parlament von außen, entweder als Gegenstand von Einflussnahme (Pluralismustheorie) oder als dauerhaft eingebunden in einen Verbändestaat (Korporatismus). Konflikttheoretisch kann auch die unterschiedliche Organisierbarkeit von Interessen in den Mittelpunkt rücken. Netzwerktheorien gehen dagegen davon aus, dass für jedes Politikfeld ein bestimmtes Beziehungsgeflecht von einflussreichen und interessierten Akteuren besteht; die Einflussnahme erfolgt eher durch formelle und informelle Kontakte. Ganz anders funktioniert die Neue Politische Ökonomie, welche die institutionellen und kollektiven Kosten von Einflussnahme in den Mittelpunkt stellt. Unterhalb dieser theoretischen Ebene kann die Struktur der Interessenvermittlung beschrieben werden, denn als Lobbyisten können Verbände, Unternehmen oder auch Agenturen auftreten, die sich an die Regierung und die Ministerialbürokratie, das Parlament und die Parteien oder die Öffentlichkeit und die Medien wenden können. Entsprechend sind die Beziehungen institutionalisiert, persönlich-personell oder sogar finanzieller Art.⁸³

Jeder dieser Erklärungsansätze hat Vor- und Nachteile, im Ergebnis ist eine „Artenvielfalt der Akteure“ und eine „Pluralität der Strategien“ festzustellen.⁸⁴ Dies bedeutet für Wehlau, dass politische Einflussnahme als ein Mosaik von einer Vielzahl einzelner lobbyistischer Aktivitäten und Beziehungen zu verstehen ist, dass erst in seiner Gesamtheit seine Wirkung entfaltet. Das Problem besteht nun darin, einen Zusammenhang zwischen Aktivität und Wirkung nachzuweisen. Wehlau löst es, indem sie unterscheidet zwischen den zentralen Akteuren der Finanzdienstleistungsbranche (es sind dies Lebensversicherungsgesellschaften, Ge-

schäftsbanken und Kapitalanlagegesellschaften), den lobbyistischen Aktivitäten und Beziehungsstrukturen (es sind dies die institutionalisierten Beziehungen wie z.B. Anhörungen, personelle Verflechtungen wie z.B. Personalaustausch, finanzielle Beziehungen, informelle Beziehungen und Öffentlichkeitsarbeit) und schließlich der Gegenüberstellung der Zielvorstellungen und Forderungen der Branchen mit dem endgültigen Politikergebnis und den ursprünglichen Reformplänen der Regierung.

Wehlau geht von einem wahren Paradigmenwechsel aus, sie qualifiziert die Reform von 2001 als „systemändernd“⁸⁵. Den Prozess der Rentenreform periodisiert Wehlau, indem sie zunächst das Agenda-Setting und die Problemformulierung untersucht. Dies umfasst die Positionen der Parteien im Rentenwahlkampf 1998 sowie die rentenpolitischen Inhalte des Koalitionsvertrages. Die Konzept- und Programmentwicklung dagegen sind die Vorschläge des Bundesarbeitsministers, die verschiedenen Gesprächsrunden und Konzeptpapiere bis hin zum Gesetzentwurf. Dieser Prozess gibt den Rahmen ab für ihre Studie zur Einflussnahme der Finanzdienstleistungsbranche. Sie unterteilt dabei diese Branche in den Versicherungssektor und den Bank- und Investmentsektor. Diese haben gemeinsame, aber auch durchaus unterschiedliche Interessen, die sich in folgender Tabelle 3 darstellen lassen.