

Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge

Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik

The Imperative of Private Pensions

Debating German Pension Policy

Christian Marschallek*

Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Postfach 10 01 31, D-33501 Bielefeld

Zusammenfassung: In der Bundesrepublik hat sich die Überzeugung durchgesetzt, der demographische Wandel mache die Stärkung privater Elemente der Altersvorsorge notwendig. Die Rentenreform 2001 stellt einen Schritt in diese Richtung dar. Zunächst wird dargelegt, dass die demographisch induzierten Schwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wahrscheinlich ebenso überschätzt werden wie das Problemlösungspotential privater Alterssicherung. Die Rentenreform 2001 kann daher nicht einfach auf Grund demographischer oder ökonomischer Zwänge verstanden werden. Entscheidend sind vielmehr politische Deutungen derartiger Sachverhalte und deren Wandel. Gestützt auf theoretische Ansätze einer Wissenssoziologie der Politik werden dann anhand ausgewählter rentenpolitischer Bundestagsdebatten der Jahre 1956 bis 2001 die Deutungen politischer Akteure hinsichtlich der Probleme der GRV, der Problemlösungen und der dabei vorgesehenen Rolle privater Elemente untersucht. Die „Notwendigkeit“ einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge ist das Ergebnis eines langfristigen politischen Prozesses und ergibt sich erst an dessen Ende aus der Verknüpfung von spezifischen Deutungen der langfristigen demographischen Entwicklung, der Wirkung der Lohnnebenkosten auf die Arbeitslosigkeit und der Funktionsgrundlagen der GRV.

1. Einleitung

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

Dieses Statement enthält zwei Behauptungen. Erstens: Auf Grund des aus der Entwicklung von Lebenserwartung und Geburtenrate resultierenden zukünftigen Zahlenverhältnisses von Erwerbstätigen und Ruheständlern (demographische Belastung) wird die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ihrer Funktionsgrundlagen beraubt, so dass sie eine ausreichende Alterssicherung nicht mehr gewährleisten kann (Problem). Zweitens: Durch eine Stärkung privater¹ kapitalgedeckter Vorsorge (zu Lasten des Umlageverfahrens) kön-

nen diese Funktionsdefizite ausgeglichen werden, womit für zukünftige Rentnerkohorten sichere Alterseinkommen in ausreichender Höhe wieder möglich werden (Lösung).

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

Im Folgenden möchte ich der Frage nachgehen, wie es dazu kommen konnte. Dazu werde ich mich in einem ersten Schritt mit den oben genannten Behauptungen auseinandersetzen und darlegen, dass diese Annahmen nicht zwingend sind (Abschnitt 2). Daher wende ich mich in einem zweiten Schritt den rentenpolitischen Akteuren zu und untersuche, wie sich das Argument der „schlichten Notwendigkeit“ verstärkter privater Vorsorge in der Politik durch-

* Der vorliegende Beitrag und sein Autor haben erheblich von zahlreichen nützlichen Hinweisen zu früheren Fassungen profitiert. Carla Bethmann, Peter Bleses, Georg Vobruba, den anonymen Gutachtern und den Herausgebern der ZfS sei dafür herzlich gedankt.

¹ „Private Alterssicherung“ meint im Folgenden sowohl individuell-private als auch betriebliche Vorsorge.

setzen konnte. Anhand einer wissenssoziologisch angeleiteten Untersuchung rentenpolitischer Bundestagsdebatten im Zeitraum 1956 bis 2001 werde ich die im Parlament vorgebrachten Deutungen der Probleme der GRV und ihrer Lösung sowie die daraus resultierenden Entscheidungen nachzeichnen. Die theoretischen Grundlagen hierfür werden in Abschnitt 3 dargestellt. Mit meiner Untersuchung möchte ich den Deutungswandel hinsichtlich der wahrgenommenen Probleme der GRV, der Lösungsmöglichkeiten und der Rolle kapitalgedeckter Altersvorsorge nachvollziehbar machen, der dem Maßnahmenwandel vorausging (Abschnitt 4). Nur durch diesen Deutungswandel – und nicht allein anhand demographischer oder ökonomischer Daten – wird die deutsche Rentenpolitik verständlich. Weder die Problemdeutung noch der Lösungsvorschlag sind „notwendig“. Dies ist mein theoretisches Argument. Gleichzeitig versuche ich, folgende empirische These zu belegen: Erst aus der Verknüpfung von spezifischen Deutungen der langfristigen demographischen Entwicklung, der Wirkung der Lohnnebenkosten auf die Arbeitslosigkeit und der Funktionsgrundlagen der GRV ergibt sich im politischen Prozess die „Notwendigkeit“ einer zusätzlichen privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge. Sie ermöglicht, das seit 1957 bestehende politische Versprechen lebensstandardsichernder Renten unter den prophezeiten demographischen Bedingungen langfristig aufrechtzuerhalten und die Lohnnebenkosten bereits kurzfristig niedrig zu halten (Abschnitt 5). Ein Resümee (Abschnitt 6) beschließt die Arbeit.

2. Alterssicherung – demographische Alterung und Finanzierungsverfahren

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

Das Argument, die GRV stehe vor einem demographisch bedingten Finanzierungsproblem, lautet meist etwa wie folgt: Angesichts der zu erwartenden Entwicklung des Altersquotienten² sei abseh-

bar, dass sich das Zahlenverhältnis von Rentenempfängern und Beitragszahlern zukünftig extrem verschlechtern werde. Daraus würden nicht mehr tragbare Beiträge resultieren. Andernfalls müssten die Leistungen soweit gekürzt werden, dass sie nicht mehr existenzsichernd wären – schlimmstenfalls beides.

Eine Argumentation, welche die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung nur an der Entwicklung des Altersquotienten festmachen will, basiert auf einem unzulänglichen Indikator. Sie ist unkomplex, da sie dazu tendiert, bestimmte Altersgruppen pauschal als Rentenempfänger oder Beitragszahler zu charakterisieren. Genauso wenig wie jede Person über 60, 65 oder 67 Jahren einen Anspruch auf Leistungen aus der GRV hat, sind alle Mitglieder der „erwerbsfähigen“ Altersgruppe tatsächlich Beitragszahler in der GRV. Zu dieser Gruppe zählen auch Studenten, Hausfrauen, geringfügig Beschäftigte, Erwerbsunfähige, Beamte, Arbeitslose, etc., die selbst keine Beiträge entrichten und für die auch nur begrenzt „Arbeitgeberbeiträge“ gezahlt werden.³ Auch stehen den langfristig zu erwartenden demographisch bedingten Belastungen in der Altersvorsorge mögliche Entlastungen auf anderen Gebieten gegenüber (sinkende Kosten für Kinder und Jugendliche, steigende Erwerbsneigung von Frauen, demographisch bedingte Entlastung des Arbeitsmarktes, gegebenenfalls sich verlängernde Erwerbsphasen⁴). Die gesamtgesellschaftlichen finanziellen Belastungen auf Grund demographischer Veränderungen lassen sich letztlich nur anhand der Relation von tatsächlich Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen abschätzen. Hierfür ist der Altersquotient weitgehend ungeeignet. Gestützt auf die Vorhersagen des Prognos-Gutachtens 1998 könnte man die dort prognostizierte Zahl der (abhängig) Erwerbstätigen den Nichterwerbstätigen – ermittelt als Differenz aus Bevölkerungszahl und (abhängig) Erwerbstätigen – in Form eines Quotienten gegenüberstellen. Als Bezugsgröße im Nenner kann man entweder nur die abhängig Beschäftigten (Nicht-erwerbstätigenquotient [NEQ] 1) oder alle Erwerbstätigen (NEQ 2) einbeziehen (Tabelle 1).

² Der Altersquotient bezeichnet das Zahlenverhältnis der „erwerbsfähigen“ zur „nicht mehr erwerbsfähigen“ Bevölkerung. Die Abgrenzung beider Gruppen erfolgt anhand (unterschiedlicher) Altersgrenzen. Der Beginn des „erwerbsfähigen“ Alters wird bei einem Alter von 15, 18 oder 20 Jahren gesetzt, das Ende bei 60, 65 oder – angesichts der neueren Reformdiskussion – 67 Jahren; vgl. für eine ausführliche Diskussion verschiedener Belastungskoeffizienten Schmähl 1981: 148 ff.

³ Im Falle von Arbeitslosen und geringfügig Beschäftigten werden in begrenztem Umfang Beiträge seitens der Arbeitslosenversicherung bzw. des Arbeitgebers entrichtet. Geringfügig Beschäftigte können diesen Beitrag aufstocken.

⁴ Entscheidend ist hier das tatsächliche Erwerbsaustrittsalter. Eine Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation ist hingegen wenig Erfolg versprechend.

Jahr	1960	1995	2010	2040
Bevölkerung (Mio.)	55,4	81,8	82,6	72,0
abhängig Beschäftigte (Mio.)	20,3	31,2	29,5	24,0
Erwerbstätige (Inland) (Mio.)	26,3	34,8	33,1	27,0
NEQ 1	1,73	1,62	1,80	2,00
NEQ 2	1,10	1,35	1,50	1,67

Quelle: Prognos 1998: K-6 (unteres Szenario), Werte für 1960 frühere BRD nach VDR 2003: 248, Werte gerundet, z. T. eigene Berechnungen

Tabelle 1 Entwicklung der Nicht-erwerbstätigenquotienten (NEQ) in Deutschland

Dieses Zahlenverhältnis dürfte sich in den nächsten vierzig Jahren nicht radikal verschlechtern (vgl. auch Thiede 1986 und Huber/Stephens 2001: 236, 238),⁵ während die Lohneinkommen vermutlich weiter steigen werden.

Auch Überlegungen hinsichtlich des Zusammenhangs von steigenden Rentenbeiträgen und Lohnnebenkosten und den daraus resultierenden Folgen für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ erweisen sich – zumindest für die Vergangenheit – nur als begrenzt stichhaltig. So sind Sozialbeiträge nicht die einzigen Lohnnebenkosten und der Anteil der Rentenbeiträge an der gesamten Steigerung der Sozialversicherungsbeiträge ist eher moderat.⁶ Auch sind im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland die für den Standortvergleich wesentlich relevanteren Lohnstückkosten in den 1990er Jahren kaum gestiegen, zum Teil sogar zurückgegangen (Schmidt-Faber 2000). Probleme der Rentenfinanzen in jüngerer Zeit waren und sind vor allem auf die hohe Arbeitslosigkeit⁷ und die rentenpolitische

Abwicklung der Wiedervereinigung⁸ zurückzuführen.

Mit großer Sicherheit werden langfristig höhere Beitragssätze zur GRV erforderlich als heute. Prognosen zeigen aber, dass der demographisch bedingte Beitragssatzanstieg in der GRV (und den anderen Sozialversicherungszweigen) unter der Annahme zumindest moderater Lohnzuwächse nicht sonderlich schwerwiegend sein dürfte (Fachinger/Rothgang 1997; vgl. auch Schmähl 2000, Ganßmann 2000). Steigende Beitragssätze und Reallohnsteigerungen schließen einander nicht notwendig aus. Der Zusammenbruch des Umlageverfahrens allein aufgrund der demographischen Entwicklung ist kaum wahrscheinlich.

Was kann – bei gegebener demographischer Entwicklung – die kapitalgedeckte Eigenvorsorge zur Sicherung der Altersvorsorge leisten? Zunächst gilt, dass im Kapitaldeckungsverfahren die einmal gezahlten Beiträge bis zum Rentenbeginn aufgehoben werden und sich verzinsen. Anders als beim Umlageverfahren sind die eingezahlten Beiträge im Alter „tatsächlich vorhanden“ – so die übliche Vorstellung. Außerdem sei das Kapitaldeckungsverfahren unabhängig von der demographischen Entwicklung, renditestärker und wachstumsfördernd.

Diese Auffassungen müssen jedoch relativiert werden. Das im Kapitaldeckungsverfahren angesparte Kapital unterliegt sowohl den Schwankungen der Kapitalmärkte als auch dem Inflationsrisiko, welches bei einem an der Lohnentwicklung orientierten Umlageverfahren kaum durchschlägt. Führt die steigende Lebenserwartung zu längeren durch-

⁵ Einschränkung muss angemerkt werden, dass dieses Zahlenverhältnis weder Aussagen über spezifische Bedarfe bestimmter Gruppen von Erwerbstätigen oder Nicht-Erwerbstätigen, noch über geeignete Verteilungsmodi macht; vgl. Thiede 1986.

⁶ So stiegen die Sozialversicherungsbeiträge (außer Unfallversicherung) zwischen 1970 und 1998 (neben 1997 das Jahr mit dem bisher höchsten Beitragssatz zur GRV) um ca. 60 Prozent, die Beiträge zur GRV aber nur um ca. 20 Prozent. Kostentreibend wirkte vor allem die Arbeitslosenversicherung, deren Beiträge sich im genannten Zeitraum verfünffachten (eigene Berechnungen nach BMAS 1999: Tabelle 7.7, früheres Bundesgebiet). Der relativ niedrige Anstieg des Beitragssatzes zur GRV korrespondiert mit erheblichen Leistungskürzungen. So wurde das Leistungsniveau seit 1976 um über 20 Prozent beschnitten (Alber 2001: 22), die HypoVereinsbank (2003: 4) spricht sogar von 35 Prozent.

⁷ Laut Lampert/Althammer (2001: 275) resultieren aus einer Arbeitslosigkeit von 100.000 Personen Beitragsausfälle von durchschnittlich rund 0,5 Mrd. Euro. Dazu kommen Belastungen der Rentenversicherung durch die

„vorgezogene Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ (Lampert/Althammer 2001: 275).

⁸ Allein die Kosten im Zeitraum 1996 bis 2010 wurden auf 317,3 Mrd. DM (ca. 163 Mrd. Euro) geschätzt (Czada 1998: 32). Die 1999 begonnene „Erstattung einigungsbedingter Leistungen“ der GRV aus Steuermitteln trägt diese Kosten nur zum Teil.

schnittlichen Rentenbezugszeiten, müssen diese im Kapitaldeckungsverfahren durch geringere monatliche Renten ausgeglichen werden (vgl. Wagner et al. 1998).

Das demographische Hauptproblem der Kapitaldeckung ist jedoch, dass zukünftig einer großen Zahl entsparender Alter nur eine relativ kleine Gruppe von Leuten gegenübersteht, die für ihre Altersversorgung ansparen. Die sinkende Nachfrage nach Wertpapieren führt dann zu fallenden Kursen. Daher „muß sich die Generation der jetzt 30 bis 50-jährigen darüber im Klaren sein, dass sie im Vergleich zur Vorgänger- und Nachfolgenergeneration mit niedrigeren Renditen leben muss, egal, ob die Alterssicherung ihren Schwerpunkt auf das Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren legt“ (HypoVerainsbank 2001: 7). Eine internationale Diversifizierung der Anlagen kann dieses Problem nur begrenzt lösen. Viele der Ökonomien, in denen Kapital heute sicher und rentabel angelegt werden kann, stehen mittelfristig ebenfalls vor demographischen Veränderungen, z.T. in größerem Ausmaß als in Deutschland (Wagner et al. 1998, Krupp 1998: 298). Es besteht die zusätzliche Gefahr, dass Kapitalexperte mit einer Währungsaufwertung einhergehen, „die zum einen die Auslandsanlagen rasch und massiv entwerten und zum anderen die eigene Wirtschaft schwer schädigen können“ (Wagner et al. 1998). Hinzu kommen die wirtschaftlichen und politischen Risiken der *Emerging Markets*.

Die Renditen kapitalgedeckter Vorsorge sind mit denen der GRV nur schwer zu vergleichen, da teilweise unterschiedliche Risiken abgedeckt werden. Die Bewertung der Renditen beider Systeme in der Vergangenheit fallen entsprechend uneindeutig aus (vgl. die deutlich unterschiedlichen Ergebnisse von Eitenmüller 1996 und DIA 1998)⁹ und lassen sich auch nicht einfach in die Zukunft fortschreiben. Etwaigen Renditevorteilen des Kapitaldeckungsverfahrens stehen erhebliche Gebühren gegenüber. Ein internationaler Vergleich kapitalgedeckter Systeme kommt auf Verwaltungskosten von 2,5 bis 15 %, im Extremfall sogar 40 %, wobei in Deutschland private Rentensparbeiträge einen Kostenanteil von ungefähr 6 bis 7 % aufweisen (Börsch-Supan 2000: 56). Bei einer „Riester-Rente“ kann er sogar zwischen 8 und 20 % der Beiträge liegen (Der Spiegel 2001: 82). Dem steht ein Verwaltungs- und Verfahrenskostenanteil (einschließlich „sonstiger Ausgaben“) von gerade einmal rund 1,7 % der Aus-

gaben in der GRV gegenüber (eigene Berechnung nach VDR 2003: 223, vorläufige Angaben für 2002).

Bisweilen wird argumentiert, das Kapitaldeckungsverfahren führe zu höheren Sparquoten, die in verstärkten Investitionen und größerem Wirtschaftswachstum resultierten. Dies ist theoretisch und empirisch umstritten (vgl. Berthold/Külp 1987). Krupp (1998: 296) merkt an, dass derzeit das Wachstum eher durch eine geringe Konsum-Nachfrage begrenzt ist. Eine weitere Konsumbeschränkung durch Erhöhung der Sparquote hätte dann negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

Der Übergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ist zudem mit Umstellungsschwierigkeiten verbunden, die um so größer sind, je deutlicher die Gewichtsverschiebung ausfällt. Eine Umstellung in die andere Richtung verursacht hingegen kaum Probleme.

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Es wird hier weder behauptet, dass das Umlageverfahren in der Alterssicherung – insbesondere langfristig – völlig unproblematisch sei, noch, dass eine private kapitalgedeckte Vorsorge grundsätzlich nicht funktionieren könne. Doch die bisherigen Äußerungen verdeutlichen, dass eine Stärkung privater Eigenvorsorge zu Lasten der umlagefinanzierten GRV weder eine „schlichte Notwendigkeit“ noch eine Patentlösung¹⁰ ist. Die Herstellung eines solchen Sachzwangs aus demographischen Bedingungen bleibt eine Akteurskonstruktion. Diese ist als Deutungsmuster politischer Akteure alles andere als selbstverständlich. Sachverhalte lassen sich unterschiedlich interpretieren, Probleme können alternativen Ursachen zugeschrieben werden. Daher ist die Rentenreform 2001 nicht einfach als Reaktion auf objektive Zwänge zu verstehen,¹¹ sondern muss auf

¹⁰ Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Gesamtkosten für die Alterssicherung (Rentenbeiträge, private Vorsorgebeiträge und staatliche Zuschüsse) durch die Rentenreform 2001 eher steigen, statt sich zu stabilisieren (De Deken 2002: 288). Mit dem vollzogenen Wandel von der Renten- zur Alterssicherungspolitik (Hinrichs 2000), mitsamt der Notwendigkeit einer angemessenen Regulierung von „Wohlfahrtsmärkten“ (Nullmeier 2001) und einer Koordinierung „des ‚gesamtgemeinschaftlichen‘ Alterssicherungssystems im Sinne eines Gesamtversorgungssystems“ (Kohl 2001: 621) dürfte ein ohnehin schwieriges Politikfeld zudem noch weiter an Komplexität gewinnen; vgl. auch Leisering/Berner 2001.

¹¹ Zur Diskussion weiterer alternativer Erklärungsansätze fehlt hier der Raum. Dies scheint verzeihlich: „Der Verlauf der Rentenpolitik seit 1998 lässt sich allein mit Bezug auf

⁹ Eitenmüller gehört dem VDR an, das DIA ist ein Forschungsinstitut der Deutsche Bank Gruppe.

der Ebene politischer Akteure und ihrer Deutungen untersucht werden.

3. Die Akteurebene – wissenssoziologische Grundlagen

Ich begeben mich im nächsten Schritt auf die Akteurebene und werde versuchen, die Durchsetzung des oben beschriebenen Deutungsmusters nachzuzeichnen. Hierzu kann ich auf theoretische Ansätze einer Wissenssoziologie der Politik zurückgreifen, wie sie insbesondere von Nullmeier/Rüb (1993), Bleses/Rose (1998) und Bleses/Seeleib-Kaiser (1999) entwickelt bzw. ausgebaut worden sind. Sozialstaatliche Institutionen wie die GRV stehen auf rechtlichen Grundlagen, die von politischen Mehrheiten geschaffen werden. Diese Grundlagen werden erst dann geändert, wenn eine hinreichende Zahl politischer Akteure dies – aus welchen Gründen auch immer – als notwendig erachtet (Bleses/Rose 1998: 13; vgl. auch Nedelmann 1995: 21). Der Wandel politischer Entscheidungen und der auf ihnen beruhenden sozialstaatlichen Institutionen ist nur verstehbar, wenn der (langfristige) Wandel der Deutungen politischer Akteure ebenfalls berücksichtigt wird. Diesen Ansatz werde ich mit Elementen der Theorie sozialer Probleme ergänzen. Anhand ausgewählter rentenpolitischer Bundestagsdebatten der Jahre 1956 bis 2001 untersuche ich, wie von politischen Akteuren aus der voraussichtlichen Veränderung der Altersstruktur zunächst ein Problem für die Finanzierung der GRV konstruiert wurde und sich anschließend die Stärkung kapitalgedeckter Altersvorsorge zu Lasten der Umlagefinanzierung als Lösung des Problems durchsetzte.

Zunächst gilt es, die theoretischen und methodischen Vorüberlegungen kurz zusammenzufassen. Die Wissenssoziologie der Politik folgt der von Berger/Luckmann (1980) begründeten Neukonzeption der Wissenssoziologie, die sich der „gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit“ auf der Grundlage von Wissen zuwendet. Wirklichkeit wird dabei als Qualität von Phänomenen definiert, die ungeachtet unseres Willens existieren. Wissen bezeichnet „die Gewißheit, daß Phänomene wirklich sind und be-

stimmbare Eigenschaften haben“ (Berger/Luckmann 1980: 1). Es lässt sich zwischen deskriptivem (das „So-sein“ eines Sachverhalts) und normativem Wissen (Normen und Interessen) unterscheiden. Hinsichtlich des Zeitbezuges kann zwischen Vergangenheits-, Gegenwarts- und Zukunftswissen unterschieden werden. Letzteres wird auf der Basis von Gegenwartswissen und Annahmen über Kausalitäten konstruiert. Es ist gegenwärtig nicht durch Sinnvidenz überprüfbar, jedoch als kognitives Erwartungsmuster handlungsleitend (Nullmeier/Rüb 1993: 45ff.). Die Begriffe Wissen und Deutung werden im Folgenden inhaltsgleich gebraucht.¹²

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

Was ein soziales Problem sei, ist nicht nur in Alltagsdiskussionen, sondern auch sozialwissenschaftlich umstritten. Ich folge hier keinem objektivistischen, sondern einem eher konstruktivistischen Ansatz. Ein „objektives“ soziales Problem (etwa ein „latentes Problem“ im Mertonschen Sinne) genügt ebenso wenig, um tatsächlich politisch problematisiert zu werden, wie Sachverhalte beliebig der Problematisierbarkeit anheim fallen. Entscheidend für die empirische Untersuchung ist viel mehr die Karriere eines sozialen Problems, also der Prozess, in dem aus einem Sachverhalt ein Problem konstituiert wird (Schetsche 1996).

Für Politik stellen soziale Probleme einen Inputfaktor in Form von Ansprüchen dar. Aus systemtheoretischer Sicht müsste man von „Withinputs“ sprechen, da in dieser theoretischen Perspektive das politische System nach einer spezifischen, von außen nicht direkt zugänglichen Rationalität operiert. Ansprüche an das politische System werden demnach intern produziert. Wissensbestände über soziale Probleme, die aus anderen gesellschaftlichen Subsystemen stammen, werden nach organisatorischen und institutionellen Rationalitätskriterien, Wertideen oder Eigeninteressen in eigenes Wissen transformiert. Sie können auch aktiv generiert wer-

Pfadabhängigkeiten, neue parteipolitische Zusammensetzung der Regierung oder auch externe Entwicklungen, insbesondere demographische und wirtschaftliche, nicht erklären“ (Nullmeier 2003: 183). Auch eine entscheidende Rolle von Institutionen – EU und Bundesverfassungsgericht – wird von Nullmeier (2003: 180) nicht gesehen.

¹² Ich folge in diesem Vorgehen Bleses/Rose (1998: 29).

den und stellen dann einen Output des politischen Systems dar (Groenemeyer 1999: 112f.). Eine solche systemtheoretische Sicht auf das Verhältnis von sozialen Problemen und Politik ist anschlussfähig an die hier gewählte wissenssoziologische Perspektive, welche die Konstruktionsleistung politischer Akteure in den Mittelpunkt stellt.

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

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

Von erheblicher Bedeutung für das Herstellen eines Konsenses hinsichtlich der gebotenen politischen Handlung sind Konstruktionen des Notwendigen oder Sachzwänge (Nullmeier/Rüb 1993: 50, Vobruba 1994: 78ff.). Bei einem Sachzwang handelt es sich um „die Konsequenz, die zur Erhaltung und Fortentwicklung des Systems aufgrund der erkannten Gesetzmäßigkeiten notwendig zu erfolgen hat“ (Narr 1970: 219). Anderes Wissen wird dabei strukturell ausgeschlossen, indem die Notwendig-

keit nicht an den Akteur, sondern an die Umwelt geknüpft wird (Nullmeier/Rüb 1993: 50). Es handelt sich hierbei um ein – eigentlich deskriptives – Wissen über Funktionszusammenhänge, welches die Möglichkeit bietet, Individualinteressen derart in funktionalistisch interpretierte Zusammenhänge zu stellen, dass ihre Erfüllung zur Voraussetzung der Interessenerfüllung der anderen Gesellschaftsmitglieder gemacht wird (vgl. Vobruba 1991: 90ff.).

Hinsichtlich des Wandels von Institutionen kann Wissen zwei unterschiedliche Rollen spielen. Wissen kann eine „Waffe“ sein, mit der bestehende institutionelle Arrangements in Frage gestellt werden, indem sowohl die Ursachen von Problemen als auch Lösungsvorschläge definiert werden (vgl. Blyth 2001: 4, 2002). Es leistet dann einer De-Institutionalisierung Vorschub (vgl. Jepperson 1991: 152, Nedelmann 1995). Institutioneller Wandel kann jedoch auch mit einer Re-Institutionalisierung (Jepperson 1991: 152) einhergehen, bei der Wissensbestände quasi als Blaupausen für die institutionelle Neugestaltung dienen (Blyth 2001: 3f., 2002).

Da im politischen Prozess in der Regel mehrere Akteure um das knappe Gut öffentlicher Zustimmung konkurrieren, stehen auch Deutungsangebote über Problemfelder, Handlungsziele und Handlungsmittel miteinander in Konkurrenz (Bleses/Rose 1998: 30ff.). Diese Situation wird mit dem Konzept des Wissensmarktes erfasst, auf dem mehrere Deutungen um legitime Geltung konkurrieren. Die Offenheit dieses Marktes sowohl für Akteure als auch für bestimmte Wissensbestände kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Öffnung oder Schließung eines Wissensmarktes kann sozial bzw. institutionell durch die Erweiterung oder Beschränkung des Marktzugangs erfolgen. Als interpretative Schließung wird dagegen die Durchsetzung einer bestimmten dominanten Deutung bezeichnet, infolge derer andere Wissensbestände die Konkurrenzfähigkeit zeitweise oder dauerhaft verlieren (Nullmeier/Rüb 1993: 28ff.; vgl. Bleses/Rose 1998: 38f.). Blyth (2001, 2002) spricht hier von kognitiven Schlössern (*cognitive locks*).

Gegenstand der folgenden Analyse werden öffentliche Gesetzgebungsdebatten im Plenum des Deutschen Bundestages (kurz: Debatten)¹³ zu rentenpolitischen Fragen sein. Solche Debatten sind fraglos nicht der Ort, an dem (renten-)politische Entscheidungen getroffen werden. Vielmehr geht es

¹³ Ich folge auch in diesem Sprachgebrauch Bleses/Rose (1998). Andere parlamentarische Veranstaltungen (z. B. Ausschusssitzungen) sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

darum, die andernorts getroffenen Entscheidungen öffentlich zu begründen bzw. zu kritisieren (Bleses/Rose 1998: 40). Die Debatten sind somit die Schnittstelle zwischen den Entscheidungen staatlicher Politik und der – mehr oder minder – entscheidungsbetroffenen Öffentlichkeit, auf deren Zustimmung sich die politische Entscheidungsfähigkeit in einer Demokratie stützt (Bleses/Rose 1998: 12f.).¹⁴

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

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

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

4. Der Debattenverlauf

Der empirischen Darstellung möchte ich noch einige kurze Bemerkungen zur Auswahl des Materials und zum methodischen Vorgehen voranstellen. Es mag unmittelbar einsichtig erscheinen, dass eine Auswertung sämtlicher rentenpolitischer Debatten in der Geschichte der Bundesrepublik eine kaum zu leistende Aufgabe und zudem von zweifelhaftem Nutzen sein dürfte. Daher musste eine begründete

Selektion vorgenommen werden. Dies entspricht einer bewussten Auswahl typischer Fälle (Merten 1995: 238f.), hier von Debatten rentenpolitischer Schlüsselgesetze, die weitreichende Veränderungen mit sich brachten.¹⁵

Zielstellung des inhaltsanalytischen Vorgehens war, die Debatten unter den für die Fragestellung relevanten Gesichtspunkten zusammenzufassen. Gesucht wurde also nach Ausführungen, die sich auf demographische Veränderungen und ihre Auswirkungen auf die GRV beziehen, alternative Deutungen von Problemen der Rentenversicherung aufzeigen, Problemlösungen vorschlagen oder generell auf das Finanzierungsverfahren Bezug nehmen. Als dann habe ich versucht, typische Argumentationsmuster zusammenzufassen und markante Einzeläußerungen herauszuarbeiten.

4.1 Legitimationsgewinn durch die Rentenreform 1957

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

Es herrschte Konsens zwischen den Sprechern aller Fraktionen, dass angesichts der immer noch bestehenden Notlage vieler Rentner kurzfristig materielle Verbesserungen in der Alterssicherung erzielt werden sollten. In den Augen der Parlamentarier war dies nur durch ein Umlageverfahren zu erreichen. Unter den Abgeordneten herrschte angesichts des großen Kreises der Versicherten die breite Überzeugung, dass das bisherige Kapitaldeckungsverfahren

¹⁴ Diese Schlüsselfunktion im demokratischen Prozess ist – neben forschungspraktischen Problemen – der Grund, weshalb ich andere Politikarenen hier nicht untersuche.

¹⁵ Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Debatten zur Rentenreform von 1957 (Rentenversicherungsgesetz [RtVG], Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz [ArVNG] und Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz [AnVNG]), zum 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz (3. RVÄndG) 1966/1969, zum Rentenreformgesetz (RRG) 1972, zum 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz (20. bzw. 21. RAG) 1977/1978, zu den Rentenreformgesetzen 1992 und 1999 (RRG 1992 bzw. RRG 1999) in den Jahren 1989 und 1997 sowie zum Altersvermögensgesetz bzw. Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmG, AVmEG) aus dem Jahre 2001.

ren der GRV nicht mehr durchführbar sei. Dafür sei die Möglichkeit rentabler Anlagen zu begrenzt. Hinzu kamen, wie dies zumindest von einigen Sprechern zum Ausdruck gebracht wurde, die Risiken der inflationären Kapitalwertung und des politischen Missbrauchs der angelegten Gelder. Die Mackenroth-These, wonach „aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“ (Mackenroth 1971 [1952]: 267), bildete die Stütze dieser Argumentation. Vorteile eines gewissen Kapitalstocks wurden von einigen Abgeordneten in möglichen Zinsgewinnen gesehen. Darüber hinaus wurde auf die Bedeutung eines Kapitalstocks zum Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen sowie zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus verwiesen.

Trotz dieser begrenzten Einwände war das Kapitaldeckungsverfahren *innerhalb* der GRV – auch für den folgenden Untersuchungszeitraum – praktisch vom Tisch.¹⁶ Die Überzeugung von der Ungeeignetheit dieses Verfahrens war unabhängig von Vorstellungen, die auf eine relative Beschränkung der Zahl der Versicherten in der GRV hinausliefen. Die private (und damit kapitalgedeckte) Vorsorge *neben* der GRV wurde in den Debatten zur Rentenreform 1957 im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Versicherungspflicht, insbesondere für Angestellte, diskutiert. Hier wurde auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat, Individuum und Gemeinschaft abgestellt. Insbesondere die Sprecher der DP, FDP und FVP¹⁷ machten deutlich, dass sie die individuelle Selbstverantwortung gegenüber einer kollektiven Zwangsversicherung bevorzugen. Dieses Motiv durchzog – in wechselnder Deutlichkeit – die Äußerungen von FDP-Sprechern¹⁸ auch über den verbleibenden Untersuchungszeitraum.

Die Risiken des Umlageverfahrens wurden weniger in den demographischen Veränderungen gesehen. Wegen der Koppelung der Renten an die Lohnentwicklung (Dynamisierung) fürchteten einige Sprecher vielmehr Gefahren für die Geldwertstabilität. Die Möglichkeit einer demographisch bedingten Kostenbelastung der Rentenversicherung nahm man dennoch wahr. Dies zeigen beispielsweise die

Äußerungen der Abgeordneten Kalinke (DP), Berg (FVP) und Finselberger (GB/BHE), die von einem weiteren Anwachsen der Rentnerzahlen ausgehen (BT Pl.-Prot. 2/154: 8377, 8378, 8381; 2/186: 10421; 2/187: 10542). Allerdings leitet nur die Abgeordnete Kalinke (DP) daraus ein Finanzierungsproblem für die Rentenversicherung ab (BT Pl.-Prot. 2/186: 10421).

Die Einigkeit über das Handlungsziel und die begrenzten Handlungsoptionen beschränkten den möglichen Handlungsspielraum derart, dass die wesentlichen Auseinandersetzungen nur noch auf Gestaltungsfragen hinausliefen – etwa hinsichtlich des Anpassungsverfahrens. Probleme, die sich aus einer demographischen Alterung ergeben konnten, wurden unter diesen Umständen in den Hintergrund gedrängt. Das Umlageverfahren – zunächst als Abschnittsdeckungsverfahren mit 10-jährigem Deckungsabschnitt gestaltet – galt als einzig mögliches Verfahren einer für den Großteil der Bevölkerung obligatorischen Alterssicherung.

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

4.2 „Rentnerberg“ oder „Hochplateau“?

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

Umstritten war zunächst, ob es sich dabei um eine vorübergehende oder eine dauerhafte Belastung handelt. Das ursprünglich für dieses demographisch induzierte Phänomen geprägte Deutungsmuster „Rentnerberg“ implizierte, dass einem Anstieg der Rentenfälle irgendwann ein Rückgang auf das ur-

¹⁶ Einzige Ausnahme sind SPD-Vorschläge während der Debatte des RRG 1999, einen Teilkapitalstock innerhalb der GRV zu bilden, um demographische Spitzenbelastungen abzufangen.

¹⁷ Es handelte sich dabei um die ursprünglich von der FDP gestellten Minister, die sich im Februar 1956 als FVP von der FDP abspalteten (Jesse 1997: 79).

¹⁸ DP und FVP konnten nicht noch einmal in den Bundestag einziehen. Ihre Mitglieder wechselten teilweise zur CDU/CSU.

sprüngliche Niveau folgen werde. Der Abgeordnete Springorum (CDU/CSU) jedoch äußerte bereits in der ersten Beratung des 3. RVÄndG, dass sich das günstige Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern aus der vorangegangenen Dekade „in absehbarer Zeit“ nicht wieder einstellen werde (BT Pl.-Prot. 5/62: 3030).

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

4.3 Beitragserhöhung und Rücklagenabbau

Trotz dieser demographischen Belastungen lehnte man eine Kapitaldeckung der GRV weiterhin ab, wobei sich die folgende Argumentation auch in den zukünftigen Debatten nachweisen lässt.

„Wenn wir in einer gesetzlichen Rentenversicherung [...] das Kapitaldeckungsverfahren durchführten, würde das bedeuten, daß wir eine Rücklage von 500 Milliarden DM haben müßten, 500 Milliarden DM sind, wie Sie wissen, mehr als unser Sozialprodukt in einem Jahr. Im übrigen aber würden diese 500 Milliarden DM zwar monetär die Ansprüche sichern, die die Rentner haben, sie würden sie aber nicht sichern im Sinne des Anteils am Sozialprodukts, den wir den Rentnern versprochen haben“ (Abgeordneter Stingl [CDU/CSU], 1. Beratung des RVÄndG am 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3016).

Dieses demographisch bedingte Kostenproblem sollte vielmehr mittels zweier Maßnahmen gelöst werden. Zum einen wurde eine Beitragserhöhung beschlossen, zum anderen ein Abgehen vom 1957 verankerten Abschnittsdeckungsverfahren zugunsten eines „reinen“ Umlageverfahrens. Davon versprach man sich zwei Vorteile. Mit dem auf drei Monatsausgaben verminderten Rücklagensoll (Schwankungsreserve) war ein teilweises Abschmelzen des vorhandenen Kapitalstocks möglich. Gleichzeitig entfielen weitere Aufwendungen für die sonst nötige Aufstockung der Deckungsreserve. Zudem konnte der Rentenbeitrag für kürzere Abschnitte festgelegt werden und eine Anpassung des Beitragssatzes an die steigenden Ausgaben langsamer erfolgen. Darin sah man einen Vorteil, weil mit einer zu raschen Beitragssatzsteigerung negative konjunkturelle Konsequenzen verbunden sein könnten und diese dem derzeitigen Lebensstandard der Arbeitnehmer nicht angemessen wären (Abgeordneter Stingl [CDU/CSU]

in der ersten Beratung des 3. RVÄndG am 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3019f.).

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

„Es bleibt bei der vollen jährlichen Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung. Von diesem Grundsatz, der das Kernstück der Rentenreform ist, darf nicht abgegangen werden [...]. Ein Sinken des Rentenniveaus würde die Renten sehr bald unter die Richtsätze der Sozialhilfe fallen lassen“ (Bundesarbeitsminister Katzer, 1. Beratung des RVÄndG, 7. Oktober 1966, BT Pl.-Prot. 5/62: 3017).

Bei den Debatten des 3. RVÄndG wurde also trotz steigender demographischer Belastung dem Leistungsziel Vorrang vor der Beitragsstabilität eingeräumt. Dennoch sollte der Beitragsanstieg im Hinblick auf die niedrigen Einkommen möglichst langsam ausfallen. Das Umlageverfahren wurde gerade unter diesem Gesichtspunkt weiter gestärkt.

4.4 Rentenreform 1972 und „Rentendebakel“¹⁹

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

Nach einem heftigen Wettbewerb zwischen CDU/CSU und SPD um die meisten rentenpolitischen Wohltaten kurz vor den Bundestagswahlen 1972 wurde mit dem RRG ein kostenintensives Reform-

¹⁹ Dieser Ausdruck zur Kennzeichnung der rentenpolitischen Situation des Jahres 1976 stammt von Nullmeier/Rüb (1993).

paket verabschiedet, das die zukünftige Finanzierung der GRV selbst nach den damals vorherrschenden optimistischen Annahmen bis zum Letzten ausreizte. Als nicht zuletzt dadurch die Rentenfinanzen Mitte der 70er Jahre im Zuge der Wirtschaftskrise wieder in schweres Fahrwasser gerieten, rückten auch die demographischen Rahmenbedingungen für die Kostenbelastung der Rentenversicherung erneut in den Vordergrund. Eigentümlicherweise stand aber nicht die gegenwärtige, sondern die zukünftige Wirkung der Demographie im Mittelpunkt, auf die es vorausschauend zu reagieren gelte.

Vom FDP-Sprecher Hölscher wurden in der zweiten Beratung des 20. RAG erstmals auch die Folgen der demographischen Entwicklung ursächlich auf die Finanzierungsweise der GRV Umlageverfahren bezogen (BT Pl.-Prot. 8/26: 1891). Vom Abgeordneten Schmidt (Kempten) aus der gleichen Fraktion, wurde auf die Position der FDP verwiesen, dass unter anderem eine stärkere Gewichtung zusätzlicher Vermögensbildung „die Struktur unserer Alterssicherung besser gestalten könnte“ (BT Pl.-Prot. 8/18: 1027).

Von zwei Abgeordneten wurde der Zeitpunkt des Eintretens demographisch bedingter Probleme in der GRV genauer terminiert. Demnach sei das Problem erst in den 1990er Jahren (Abgeordneter Cronenberg [FDP] in der ersten Beratung des 21. RAG am 16. März 1978, BT Pl. Prot. 8/81: 6417) oder sogar erst nach dem Jahr 2000 (Abgeordneter Glombig [SPD] in der zweiten Beratung des 21. RAG am 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7463f.) zu erwarten. Neu an der Problemdefinition ist auch die konkrete Quantifizierung eines auf Grund der demographischen Entwicklung erforderlichen Beitragssatzes zur GRV. So wird vom Abgeordneten Franke (CDU/CSU) in der ersten Beratung des 21. RAG am 16. März 1978 (BT Pl.-Prot. 8/81: 6393) ein Prognos-Gutachten zitiert, demzufolge im Jahre 2030 mit einem Beitragssatz zur GRV in Höhe von 26,6 bis 41,5 Prozent zu rechnen sei.

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

„Die CDU/CSU unterschlägt bei ihrer Argumentation, daß mit der Zunahme des Anteils der älteren Generation und der gleichzeitigen Abnahme des Anteils der Kinder und Jugendlichen die Ausgaben z.B. für das Bildungswesen und das Kindergeld zurückgehen. Für die Finanzierbarkeit der Sozialleistungen kommt es aber auf den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung an; [...]

dieser Anteil wird nach den heutigen Berechnungen langfristig trotz Geburtenrückgangs vermutlich nicht sinken. [...] Der Anteil kann gleichbleiben oder sogar steigen [...] wenn der Trend anhält, [...] daß Frauen immer häufiger am Erwerbsleben teilnehmen. Und ich glaube, dieser Trend hält an. Es besteht deshalb kein Anlaß zu der Erwartung, daß, wie immer von der CDU/CSU behauptet wird, die Versorgung der alten Menschen nicht mehr gewährleistet sein könnte“ (Abgeordneter Glombig [SPD], 2. und 3. Beratung des 21. RAG, 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7463f.).

Allerdings repräsentierte Glombig damit eine Minderheit der Abgeordneten.

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

4.5 Leistungskürzungen

Trotz der Löcher in der Rentenkasse wurde eine weitere Beitragserhöhung abgelehnt. Dass der ab 1973 gültige Beitragssatz zur Rentenversicherung von 18 Prozent eine Obergrenze darstelle, die nicht überschritten werden dürfe, war bereits in der Debatte um das RRG deutlich zum Ausdruck gebracht worden. In den Debatten des 20. und 21. RAG, sah man bei den Beitragssätzen die Grenze der Belastbarkeit erreicht.

„Und für die Arbeitnehmer – lassen Sie mich das einmal deutlich sagen, ist eine Beitragserhöhung nicht mehr zumutbar. Steuern und Sozialabgaben haben ein solches Maß der Belastung für die Arbeitnehmer gebracht, daß zusätzliche Belastungen nicht mehr verantwortet werden können“ (Abgeordneter Franke [CDU/CSU], 2. Beratung des 21. RAG, 8. Juni 1978, BT Pl.-Prot. 8/95: 7458).

Obwohl also die Finanzprobleme bei konstantem Beitragssatz nur auf der Ausgabenseite gelöst werden konnten, sprachen sich alle Redner (mit Ausnahme des Abgeordneten Cronenberg [FDP], BT Pl.-Prot. 8/18: 1071, 8/26: 1883) für die Beibehaltung des Bruttolohnprinzips bei der Rentenanpassung aus. Das Festhalten am Prinzip schloss eine Abweichung im Detail keineswegs aus, sei es durch eine von den CDU/CSU-Sprechern befürwortete zusätzliche Belastung der Renten mit einem Eigenbeitrag zur Krankenversicherung oder durch eine von den Regierungsfractionen angestrebte Teilaktuali-

sierung der Bemessungsgrundlage und eine zeitlich begrenzte Rentenanpassung unterhalb der Brutto-lohntwicklung.

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

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

4.6 Persistenz des demographischen Problems und Arbeitslosigkeit

Auch nach dem Rückgang der demographischen Belastung der Rentenversicherung Anfang der 80er Jahre wurde es um die zukünftige demographische Herausforderung der Rentenversicherung nicht stiller. Trotz nachlassendem Problemdruck konnte sich diese Problemdeutung halten. In der politischen Auseinandersetzung stand weiterhin nicht die gegenwärtige demographische Entlastung, sondern die zukünftige Belastung im Vordergrund (vgl. auch Nullmeier/Rüb 1993: 362). So wurde im Rentenreformgesetz 1992 eine voraus-eilende Lösung für ein Problem gesehen, welches es noch gar nicht gab.

„[W]ir reformieren rechtzeitig. In dieser Legislaturperiode besteht keine Rentengefahr. Die gibt es erst in den 90er Jahren. [...] Wir machen Sozialpolitik nicht von der Hand in den Mund, sondern Sozialpolitik, die vorausschauend verantwortungsvoll tätig ist“ (Bundesarbeitsminister Blüm [CDU/CSU], 2. Lesung des RRG 1992, 9. November 1989, BT Pl.-Prot. 11/174: 13134).

Von der Grünen-Abgeordneten Beck-Oberdorf wird in der gleichen Sitzung die ständige Rede von einer „geradezu dramatischen Änderung der Altersstruktur unserer Gesellschaft“ als „Propaganda“ zurückgewiesen, die nur der Durchsetzung von Spar- und Kürzungsmaßnahmen diene (BT Pl.-Prot.

11/174: 13127). In der Tat hatte es sich die christlich-liberale Regierung Anfang der 80er Jahre zur Aufgabe gemacht, die Sozialhaushalte mit kurzfristig wirksamen Maßnahmen zu konsolidieren. So wurde der Beitragssatz, den die Bundesanstalt für Arbeit für Leistungsbezieher an die GRV überwies, um die Hälfte gesenkt. Der einsetzende wirtschaftliche Aufschwung mit einer steigenden Zahl von Beschäftigten ging mit einem steigenden Arbeitsangebot einher. Darum blieb die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf hohem Niveau. Dieser Entwicklung sollte mit einer Frühverrentungspolitik, z.B. dem 1984 eingeführten Vorruhestandsgesetz begegnet werden. Aus der hohen Arbeitslosigkeit resultierten folglich sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Belastungen der GRV, trotz relativ günstiger demographischer Rahmenbedingungen (vgl. auch Jochem 1999: 9ff.).

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

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

4.7 Das „Drei-Schultern-Modell“

In der Debatte des RRG 1992 wurde einhellig geäußert, dass das antizipierte demographische Problem nicht einseitig zu Lasten von Rentnern oder Beitragszahlern zu lösen sei. Ein zukünftiger Anstieg des Beitragssatzes erschien als unabwendbar, jedoch nahmen die Bemühungen zu, diesen zu begrenzen. Für diesen Lösungsweg wurde vom damaligen Bundesarbeitsminister Norbert Blüm mehrfach das Bild der Verteilung der demographischen Last auf drei Schulternpaare bemüht. Nicht nur die Beitragszahler sollten zukünftig durch weiterhin, aber langsamer steigende Beitragssätze belastet werden, sondern auch die Rentner, indem ihre Renten zukünftig langsamer steigen würden. Neben dieser Absenkung des Leistungsniveaus wurde auch

ein höherer Bundeszuschuss zur GRV eingeführt, der Staat stelle somit das dritte Schulternpaar dar.

Die anvisierte Lösung, die Renten zukünftig nur noch an die Entwicklung der – vergleichsweise langsam steigenden – Nettolöhne anzupassen und Beitragssatz, Rentenniveau und Bundeszuschuss in einem sich selbst steuernden Regelkreislauf aufeinander zu beziehen, wurde von den Sprechern der CDU/CSU, FDP und SPD als langfristiger und flexibler Weg zur Abfederung der zukünftigen demographischen Belastung angesehen.

4.8 Deutsche Einheit, Standortdebatte und „demographischer Faktor“

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

„Höhere Beiträge führen zu mehr Arbeitslosen, mehr Arbeitslose führen zu weniger Beitragszahlungen, weniger

Beitragszahlungen führen zu höheren Beitragssätzen, und höhere Beitragssätze führen zu mehr Arbeitslosen. Das können sie bis zum Zusammenbruch fortsetzen“ (Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 2. Beratung des RRG 1999, 10. Oktober 1997, BT Pl.-Prot. 13/198: 17872).

„Diese Beitragssätze wären Gift für den Arbeitsmarkt, und was Gift für den Arbeitsmarkt ist, ist auch Gift für die Rentenversicherung“ (Abgeordneter Vogt [Düren] [CDU/CSU], 2. Beratung des RRG 1999, 10. Oktober 1997, BT Pl.-Prot. 13/198: 17848).

Die Regierungsfractionen artikulierten eine deutlich geringere Akzeptanzbereitschaft für zukünftig steigende Rentenbeitragssätze als noch wenige Jahre zuvor. Die vormals angestrebten Beitragssätze galten nun schlicht als zu hoch (vgl. z.B. die Ausführungen der Abgeordneten Babel [FDP], BT Pl.-Prot. 13/185: 16780f.). Da hohe Beiträge zur GRV immer mehr als selbstzerstörerisch angesehen wurden, standen weitere beitragsenkende Maßnahmen im Mittelpunkt der Debatte. Zu diesem Zweck sollte nach dem Willen von CDU/CSU und FDP durch das RRG 1999 das Standarddeckrentenniveau mittels eines „demographischen Faktors“ langfristig von ca. 70 auf 67 Prozent des Durchschnitts-Nettoeinkommens abgesenkt werden. Auch hierfür stellte das „Drei-Schultern-Modell“ die argumentative Grundlage dar.

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

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

ten und Arbeitslosigkeit (BT Pl.-Prot. 13/185: 16777, 16805).

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

4.9 Zusätzliche private Vorsorge

Insbesondere von den Abgeordneten der FDP und teilweise auch von der CDU/CSU wurde in den Debatten zum RRG 1999 angemerkt, dass wegen der Verlangsamung des Rentenwachstums – also der Absenkung des Leistungsniveaus – für die Sicherung des Lebensstandards im Alter nunmehr eine zusätzliche freiwillige private Vorsorge erforderlich sei.²⁰ Die GRV allein könne den Lebensstandard nicht mehr absichern; sie sei zwar wichtig, aber nicht ausreichend. Daraus wurde vielfach der Schluss gezogen, die betriebliche und private Altersvorsorge müsse künftig so ausgestaltet sein, dass freiwillige private Vorsorge für die Versicherten attraktiver würde.

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

Dass es zunächst kaum zu Schritten zur Förderung oder gar zu einer Institutionalisierung kapitalgedeckter Elemente in der Altersvorsorge kam, ist wohl in erheblichem Maße auf das Wirken des damaligen Sozialministers Norbert Blüm im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zurückzuführen, der „geradezu die Verkörperung des tradierten Rentensystems“ darstellt (Nullmeier 1997: 261). Auf der

Deutungsebene gibt es aber bereits deutliche Vorzeichen für solche langfristigen Veränderungen auf der Policy-Ebene, die nicht in den Blick geraten, wenn man analytisch auf der Maßnahmen-Ebene bleibt (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999: 116). Nur insofern kann man das RRG 1999 in Verbindung bringen mit der Rede vom „Reformstau“, angesichts dessen eine Teilprivatisierung der Alterssicherung nicht erfolgte (Richter 2001: 1).

Die Debatten der RRG 1992 und 1999 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das demographische Problem ist – zumindest in seiner langfristigen Wirkung – unumstritten geworden. Immer deutlicher wird auf den Zusammenhang von Rentenbeitrag und Arbeitslosigkeit verwiesen. Der in diesem Zusammenhang konstruierte Teufelskreis für die GRV resultiert darin, dass die als gerade noch tragfähig angesehenen Beitragssätze immer niedriger ausfallen. Die politische Herausforderung wird darin gesehen, den Beitragssatz gerade angesichts der zunehmenden demographischen Belastung niedrig zu halten, wobei sich ein Zielkonflikt mit der lebensstandardsichernden Funktion der GRV abzeichnet.

4.10 Die neue Lebensstandardsicherung

In den nächsten Jahren wurde die Deutung, die GRV stehe vor einem demographischen (Finanzierungs-) Problem, zu einer Selbstverständlichkeit. In der Debatte um das AVmG reichte die kurze Erwähnung demographischer Veränderungen, um den Reformbedarf der GRV zu begründen. Die Kausalität des Zusammenhangs zwischen demographischer Entwicklung und Problemen der Rentenversicherung wurde vielfach nicht mehr explizit hergestellt, sondern einfach vorausgesetzt.

Bis dahin hatten sich auch die Vorstellungen über den maximal tragbaren Beitragssatz fraktionsübergreifend weiter verschärft. Ziel des AVmEG und AVmG sollte nach dem Willen der Koalitionsparteien folglich eine langfristige Festschreibung der Beitragsobergrenzen sein. Sprecher der FDP lobten diese Absicht, stellten aber das anvisierte Beitragsniveau als immer noch zu hoch dar. Implizit sahen auch die rot-grünen Vorschläge zur Rentenreform (AVmEG, AVmG) die Fortführung des „Drei-Schultern-Modells“ vor, ohne diese rhetorische Figur explizit zu verwenden. Nachdem der demographische Faktor außer Kraft gesetzt wurde, sollte das Leistungsniveau der GRV nun mittels einer veränderten Rentenformel abgesenkt werden. Das daraus resultierende Rentenniveau fiel noch niedriger aus als

²⁰ Diese Argumentation fand sich bereits vereinzelt im Rahmen der Debatte des RRG 1992.

nach dem RRG 1999, was durch eine geänderte Berechnungsweise kaschiert wurde. Hiergegen wandten sich neben den Sprechern der PDS vor allem die Redner von CDU/CSU, die nun ihrerseits die lebensstandardsichernde Funktion der GRV gefährdet sahen.

Hier bot erst die Integration der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge in das Sicherungsziel eine Lösung an. Indem freiwillige private Vorsorge und gesetzliche Rente *aufeinander bezogen* werden, kann im Zusammenspiel das alte Sicherungsniveau wieder hergestellt werden. Das Ziel der Lebensstandardsicherung wird nunmehr durch die Kombination gesetzlicher und zulagengeförderter privater Alterssicherung als gesichert angenommen. Indem jedoch die private Alterssicherung *neben* die GRV gestellt wird, kann für diesen Bereich die paritätische Finanzierung entfallen, gleichwohl sie innerhalb der GRV aufrechterhalten wird. Die Beiträge zur „Riester-Rente“ sind privat zu entrichten und damit keine Lohnnebenkosten.

5. Die Schließung des Wissensmarktes: Kapitaldeckung als Problemlösung

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

Seit Ende der 1970er Jahre wurden die Finanzprobleme der GRV verstärkt ausgabenseitig zu lösen gesucht, ohne dass damit ein weiterer Beitragssatzanstieg verhindert werden konnte. Während die demographische Entwicklung ein weiterhin steigendes Beitragsniveau erwarten ließ, griff die Überzeugung Raum, steigende Rentenbeiträge würden wegen ihres Charakters als Lohnnebenkosten die Funktionsgrundlagen der GRV zerstören. Eine solche Deutung wirkt als Waffe (vgl. Blyth 2001, 2002), die tendenziell zu einer De-Institutionalisierung des staatlichen Umlageverfahrens in der Alterssicherung führt (vgl. Jepperson 1991, Nedelmann 1995). Um die Arbeitslosigkeit abzubauen und die Renten zu sichern, sollten die Beiträge immer weiter gemin-

dert werden, was Kürzungen des Leistungsniveaus nach sich zog.

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

Mit der Einführung einer staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge sollten die Leistungen der Alterssicherung auf lebensstandardsicherndem Niveau gehalten werden. Insofern zeigt sich ein neuer Bezugspunkt des Ziels der Lebensstandardsicherung, welches jetzt durch die Kombination von GRV und „Riester-Rente“ definiert ist, gewissermaßen als neue institutionelle Blaupause (vgl. Blyth 2001, 2002). Gleichzeitig konnte der prospektive Beitragssatz zur GRV deutlich verringert werden. Hinsichtlich der Kernpunkte der Rentenreform 2001 herrschte Einigkeit zwischen allen Parteien im Bundestag (mit Ausnahme der PDS). Differenzen zeigten sich nur beim Umfang der Regulierung der privaten Zusatzvorsorge. Die Senkung des Rentenniveaus der umlagefinanzierten GRV bei gleichzeitiger staatlicher Förderung der privaten Altersvorsorge erscheint angesichts der demographischen Entwicklung und der hohen Lohnnebenkosten als einzige politische Handlungsalternative. Hier kann man von einer interpretativen Schließung des Wissensmarktes Deutscher Bundestag ausgehen. Angesichts des derart selbst beschränkten politisch Handlungskorridors in Form von langfristig festgeschriebenen Beitragsobergrenzen und einem zugesicherten Rentenniveau (innerhalb der GRV) müssen weitere Anpassungen der GRV an die sozioökonomischen Rahmenbedingungen wenigstens eines der beiden politischen Ziele torpedieren. Eine glaubwürdige Politik in diesem sensiblen Politikfeld wird dadurch nicht einfacher (vgl. dazu auch Schmähl 2001).

6. Resümee

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

Voraussetzung für die Durchsetzung einer stärkeren Gewichtung der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge war zunächst die endgültige Durchsetzung des deskriptiven Zukunftswissens (vgl. Nullmeier/Rüb 1993: 45ff.) bezüglich der Wirkung des demographischen Wandels auf die umlagefinanzierte Altersvorsorge. Die bereits 1957 vereinzelt geäußerte Deutung, die demographische Entwicklung führe zu einem Finanzproblem für die GRV, gewann zunächst während finanzieller Krisen der Rentenversicherung an Gewicht und setzte sich schließlich als allgemein geteiltes Wissen durch. Diese interpretative Schließung des Wissensmarktes Deutscher Bundestag erfolgte im wesentlichen bereits im Vorfeld der Debatten um das RRG 1992 Ende der 1980er Jahre (vgl. auch Nullmeier/Rüb 1993). Eine solche Problemdeutung hat gegenüber alternativen Deutungen den Vorteil, dass die demographische Entwicklung kaum politisch zurechenbar ist. Eine steigende Lebenserwartung impliziert sogar sozialpolitischen Erfolg.

Eine Durchsetzung der verstärkten kapitalgedeckten Eigenvorsorge als Lösung des Problems zeichnete sich erst ab, als das demographische Problem in den Kontext der Funktionsvoraussetzungen der Rentenversicherung gestellt wurde. Demnach führen hohe Sozialabgaben als Teil der Lohnnebenkosten über die produktionskostengeleiteten Investitionsentscheidungen der Unternehmen zu steigender Arbeitslosigkeit. Durch diese wird die Funktionsweise der Rentenversicherung grundsätzlich gestört. Hohe Rentenbeiträge sind somit bestandsgefährdend für die GRV. Ihre Senkung oder wenigstens ihre Begrenzung wird zur funktional notwendigen Bestandsvoraussetzung für das – grundsätzlich als erhaltenswert angesehene – System der GRV. Nur bei niedrigen Beitragssätzen ist die Funktion der GRV langfristig zu sichern. Diese Deutung impliziert einen Sachzwang zur Beitragssatzbegrenzung, der nur um den Preis der Irrationalität gelehnet werden kann. Handlungsalternativen sind damit ausgeschlossen. Dem Sachzwang ist nur zu entsprechen, wenn auch das Leistungsniveau sinkt. Mit sinkendem Rentenniveau gerät das normative Ziel der Lebensstandardsicherung in Gefahr. Daraus ergibt sich dann die Notwendigkeit der privaten, kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zur Schließung der Lücke. Als lebensstandardsichernd gilt nunmehr die Kombination aus GRV und dem (bislang) freiwillig abzuschließenden „Riester-Vertrag“. Insofern standen bei der Begründung der „Riester-Rente“ auch nicht etwaige Rendite-Vorteile im Vordergrund, sondern die Möglichkeit, durch die teilweise Privatisierung der Altersvorsorge die

Lohnnebenkosten dauerhaft zu stabilisieren und dennoch das (neu definierte) Ziel der Lebensstandardsicherung zu erreichen.

Die Problemdeutung der langfristigen demographischen Herausforderung der GRV verbindet sich mit kurzfristigen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Problemdeutungen und Lösungsansätzen. Letztere können so mit Hinweis auf einen (für politische Entscheidungen ungewöhnlich) weiten Zeithorizont gerechtfertigt werden. Die Deutung als Sachzwang impliziert: Es gilt kaum mehr, Alternativen abzuwägen und zu entscheiden, es wird – im Prinzip – nur das Unausweichliche umgesetzt.²¹ Hierin liegt für politische Akteure eine Möglichkeit zur Legitimationsentlastung.

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

In der Untersuchung ist der Prozesscharakter der politischen Konstruktion des Wissens über Probleme und Problemlösungen deutlich geworden. Pfadabhängigkeiten der Alterssicherungspolitik in Deutschland, betrachtet im Lichte des Verhältnisses von Deutungs- und Maßnahmenwandel, müssen auf Pfadabhängigkeit politischer Deutungen zurückgeführt werden. Dies gilt analog für Pfadabweichungen. Ein Wandel der politischen Maßnahmen erfolgt nur unter der Voraussetzung eines

²¹ Vgl. auch Leisering 1996: 21f. zur Betrachtung des demographischen Wandels als „Sachzwang“ oder als „Politik“.

vorher stattgefundenen Deutungswandels. Dieser wiederum wird von den bereits erfolgten Maßnahmen beeinflusst (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999: 118). Eine solche Entwicklung ist nur in den Blick zu bekommen, wenn man den Fokus der Untersuchung nicht auf den kurzfristigen Maßnahmenwandel, sondern auf die langfristige Verknüpfung von Deutungs- und Maßnahmenwandel legt. Ohne den Rekurs auf die (Deutungs-)Geschichte der Rentenreformen seit 1957 kann die Entwicklung der deutschen Rentenpolitik kaum verstanden werden.

Ich habe mit Hilfe des Ansatzes einer Wissenssoziologie der Politik die hohe Bedeutung der eigenen Konstruktionsleistung politischer Akteure für rentenpolitische Entscheidungen in der Bundesrepublik herausgestellt. Diese sind von den – antizipierten – Interessen der Wähler nicht unabhängig. Die GRV ist seit 1957 das Rückgrat des bundesdeutschen Sozialstaatskonzepts und ein zentraler Pfeiler gesellschaftlicher Legitimität. Der große politische Erfolg dieser Rentenreform beschränkt die möglichen Deutungen über Probleme und Maßnahmen in diesem Politikfeld. Das Abgehen vom institutionellen *Kern* der GRV, bestehend aus Umlageverfahren und Lebensstandardsicherung, ist deshalb aus dem Spektrum möglicher politischer Handlungsoptionen ausgeschlossen. Diese, von den politischen Akteuren selbst auferlegte Handlungsbeschränkung wurde durch ihre ständige Beteuerung der grundsätzlichen Stabilität der Rentenversicherung weiter verstärkt. Das Spektrum der Problemlösung ist dadurch begrenzt.

Die Deutung, hohe Beiträge unterminieren vermittelt über den Arbeitsmarkt die Funktionsvoraussetzungen der GRV und bei sinkenden Beiträgen kann nur private Zusatzvorsorge ein lebensstandardsicherndes Alterseinkommen ermöglichen, ist als politisches Akteurs-Wissen über Funktionszusammenhänge (vgl. Vobruba 1991: 90ff.) zu erkennen. Die Senkung der Lohnnebenkosten und der Ausbau der privaten Alterssicherung werden so zur alternativen Voraussetzung, um letztlich die Interessen aller (Wähler) am institutionellen Erhalt der gesetzlichen Rentenversicherung zu bedienen.

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

Abkürzungen

AnVNG	Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz
ArVNG	Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz
AVmEG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG	Altersvermögensgesetz
DIA	Deutsches Institut für Altersvorsorge
DP	Deutsche Partei
FVP	Freiheitliche Volkspartei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
RAG	Rentenanpassungsgesetz
RRG	Rentenreformgesetz
RtVG	Rentenversicherungsgesetz
RVÄndG	Rentenversicherungs-Änderungsgesetz
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger

Literatur

- Alber, J., 2001: Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? ZeS-Arbeitspapier Nr. 6/2001. Bremen: Universität Bremen.
- Berger, P.L. / Luckmann, T., 1980: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt/M.: Fischer.
- Berthold, N. / Külp, B., 1987: Rückwirkungen ausgewählter Systeme sozialer Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Berlin: Duncker und Humblot.
- Bleses, P. / Rose, E., 1998: Deutungswandel der Sozialpolitik: die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Bleses, P. / Seeleib-Kaiser, M., 1999: Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie. Zeitschrift für Soziologie 28: 114–135.
- Blyth, M., 2001: The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. World Politics 54: 1–26.
- Blyth, M., 2002: Great Transformations – Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börsch-Supan, A., 2000: Perspektiven der privaten Vorsorge. S. 45–59 in: E. Mezger (Hrsg.), Zukunft der Alterssicherung, Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1999: Statistisches Taschenbuch '99. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn: BMAS.
- Czada, R., 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte – Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells. Leviathan 26: 24–59.
- De Deken, J.J., 2002: Pensions and the reduction of non-wage labour costs. Modelling a decade of reforms in Germany. Journal of European Social Policy 12: 277–291.

- Der Spiegel, 2001: Das Riester-Risiko. *Der Spiegel* 50/2001: 80–83.
- Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokolle 2/143, 2/154, 2/186, 2/187, 5/62, 5/246, 6/160, 6/197, 6/198, 8/18, 8/26, 8/81, 8/95, 11/132, 11/174, 13/185, 13/198, 14/133, 14/147.
- DIA – Deutsches Institut für Altersvorsorge, 1998: „Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen“. Kurzfassung der Studie. <http://www.dia-vorsorge.de/downloads/pu000014a.pdf>, recherchiert am 8.3.2004.
- Eitenmüller, S., 1996: Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung – Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft. *Deutsche Rentenversicherung* 51: 784–798.
- Fachinger, U., / Rothgang, H. 1997: Zerstört der demographische Wandel die Grundlagen der sozialen Sicherung? Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. *Zeitschrift für Sozialreform* 43: 814–838.
- Ganßmann, H., 2000: Politische Ökonomie des Sozialstaats. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Groenemeyer, A., 1999: Die Politik sozialer Probleme. S. 111–136 in: G. Albrecht / A. Groenemeyer / F.W. Stallberg (Hrsg.), *Handbuch soziale Probleme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hinrichs, K., 2000: Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik – Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung. S. 276–305 in: S. Leibfried / U. Wagschal (Hrsg.), *Perspektiven des deutschen Sozialstaats: Bilanzen, Reformen und Perspektiven*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Huber, E. / Stevens, J.D., 2001: *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: Chicago University Press.
- HypoVereinsbank, 2001: Age Wave – Zur Demographieanfälligkeit von Aktienmärkten. *Policy Brief* 4/2001. http://www.hypovereinsbank.de/media/pdf/rese_pobr_agwa_43349.pdf, recherchiert am 8.3.2004.
- HypoVereinsbank, 2003: Agenda 2005: 10-Punkte-Reformprogramm zur Bewältigung der demographischen Herausforderung. *Economic Analysis* 8/2003. http://www.hypovereinsbank.de/media/pdf/rese_dofi_anal_pobr_Agenda2005.pdf, recherchiert am 8.3.2004.
- Jeperson, R.L., 1991: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. S. 143–163 in: W.W. Powell / P.J. DiMaggio (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Jesse, E., 1997: Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit. S. 59–83 in: O.W. Gabriel / O. Niedermayer / R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jochem, S., 1999: Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates. *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 12/99. Bremen: Universität Bremen.
- Kohl, J., 2001: Die deutsche Rentenreform im europäischen Kontext. *Zeitschrift für Sozialreform* 47: 619–644.
- Krupp, H.-J., 1998: Wie sicher und rentabel kann die Alterssicherung sein. Private oder gesetzliche Rentenversicherung, Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren? *Sozialer Fortschritt* 48: 293–300.
- Lampert, H. / Althammer, J., 2001: *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 6. Auflage. Berlin u. a.: Springer.
- Leisering, L., 1996: Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat? *Demographischer Wandel als Politik*. Aus *Politik und Zeitgeschichte* 46, Heft B35/96: 13–22.
- Leisering, L. / Berner, F., 2001: Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung. <http://www.uni-bielefeld.de/soz/Forschung/Projekte/regina/pdf/Arbeitspapier1.pdf>, recherchiert am 8.3.2004.
- Mackenroth, G., 1971 (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. S. 265–275 in: B. Kulp / W. Schreiber (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*. Köln, Berlin: Kiepenheuer und Witsch.
- Meinhardt, V., 1997: Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung. *DIW-Wochenbericht* 40/97. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/97-40-1.html>, recherchiert am 8.3.2004.
- Merten, K., 1995: *Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Narr, W.-D., 1970: Systemzwang als neue Kategorie in Wissenschaft und Politik. S. 218–245 in: C. Koch / D. Senghaas (Hrsg.), *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Nedelmann, B., 1995: Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. S. 15–40 in: B. Nedelmann (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel. KZfSS Sonderheft* 35. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nullmeier, F., 1997: Über eine neuerliche Rentenreform. *Positionen und Denkweisen in der Alterssicherungspolitik*. *Kritische Justiz* 30: 261–276.
- Nullmeier, F., 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik. *Zeitschrift für Sozialreform* 47: 645–668.
- Nullmeier, F., 2003: Alterssicherungspolitik im Zeichen der „Riester-Rente“. S. 167–187 in: A. Gohr / M. Seelieb-Kaiser (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Nullmeier, F., / Rüb, F.W., 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Prognos, 1998: *Prognos-Gutachten 1998*. Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. DRV-Schriften, Bd. 9. Bad Homburg: WDV.
- Richter, S., 2001: *Ideen, Interessen und Institutionen – Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses*. Köln: DIA.
- Roth, R., 1989: *Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialwissenschaftlichen Teilbereichs 1957–1986*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Schetsche, M., 1996: *Die Karriere sozialer Probleme: Soziologische Einführung*. München: Oldenbourg.
- Schmähl, W., 1981: Über den Satz „Aller Sozialaufwand

- muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“. Methodische und dogmengeschichtliche Anmerkungen zur „Belastung“ in einer Volkswirtschaft durch Nichterwerbstätige und durch Sozialausgaben. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 26: 147–171.
- Schmähl, W., 2000: Alterssicherungspolitik in Deutschland: Auf der Suche nach einem Konzept für die Zukunft. S. 17–43 in: Erika Mezger (Hrsg.), *Zukunft der Alterssicherung*. Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Schmähl, W., 2001: Alte und neue Herausforderungen nach der Rentenreform 2001. *DAngVers* 48: 313–322.
- Schmidt-Faber C., 2000: Die Industrie in Deutschland in den 90er Jahren. *DIW-Wochenbericht* 14/00. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/00-14-1.html>, recherchiert am 26.9.2003.
- Thiede, R., 1986: Die soziale Sicherung kann auch in Zukunft sicher bleiben! Überlegungen und Modellrechnungen zur sozialen Sicherheit im demographischen Wandel. Sfb3-Arbeitspapier Nr.208. Frankfurt/M., Mannheim: Sfb 3.
- VDR, 2003: Rentenversicherung in Zeitreihen. Juli 2003. *DRV-Schriften*, Bd. 22. Frankfurt/M.: WDV.
- Vobruba, G., 1990: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. S. 18–80 in: G. Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Vobruba, G., 1991: *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Vobruba, G., 1994: *Gemeinschaft ohne Moral. Theorie und Empirie moralfreier Gemeinschaftskonstruktionen*. Wien: Passagen.
- Wagner, G. / Meinhardt, V. / Leinert, J. / Kirner, E., 1998: Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. *DIW-Wochenbericht* 46/98. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/98-46-1.html>, recherchiert am 26.9.2003.

Summary: Given the expected demographic challenges, it has become widely accepted in Germany that a larger role is necessary for privately funded elements in pension planning. The 2001 Pension Reform is a move in that direction. It is argued that both the demographic challenges for the statutory pension scheme and the problem-solving capacities of private funding may be overrated. The Pension Reform of 2001 is not merely the result of demographic and economic constraints. More important are the political interpretations of these “facts” and their development over time. Drawing on a sociology-of-knowledge approach to politics, this article analyzes the interpretations of political actors concerning the problems of the pay-as-you-go pension scheme, their possible solutions, and the role of private funding voiced in crucial parliamentary debates on pension policy between 1956 and 2001. The imperative of private pensions is the result of a long-term process ending in the interaction of specific interpretations of long-term demographic changes, the effects of non-wage labor costs on unemployment, and the assumptions behind the statutory pension scheme.