

Simon Hegelich

Reformkorridore des deutschen Rentensystems

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

ANALYSEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Simon Hegelich

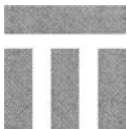
Reformkorridore des deutschen Rentensystems

Analysen

Herausgegeben von
Klaus Schubert
Göttrik Wewer

Simon Hegelich

Reformkorridore des deutschen Rentensystems



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 6

1. Auflage Januar 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-14911-3

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Formelverzeichnis.....	7
Vorbemerkung	9
1 Einleitung	10
2 Korporatismus und das deutsche Rentensystem	22
2.1 Was ist Korporatismus?.....	23
2.2 Korporatismus als Paradigma	27
2.3 Der „Kern“ des Korporatismus.....	31
2.4 Erweiterungen des Korporatismus.....	35
2.4.1 Korporatistische Tauschhypothese	36
2.4.2 Pfadabhängigkeit	37
2.4.3 Meso- und Mikrokorporatismus.....	43
2.5 Resultate der Kritik und Operationalisierung	46
2.5.1 Konstruktive Kritik der positiven Heuristik.....	47
2.5.2 Konstruktive Kritik der negativen Heuristik.....	51
2.5.3 Resultate der Kritik der Erweiterungen des Korporatismus.....	53
3 Die Szenen des deutschen Rentensystems	57
3.1 Von Bismarck bis heute: Kontinuität oder Systemwechsel?	59
3.2 Szene 1: Der Ausbau der Rentenversicherung.....	64
3.3 Szene 2: Die Anpassung der Rentenversicherung	71

3.4	Scene 3: Umstrukturierung des Rentensystems	78
4	Die Interessen der Akteure im deutschen Rentensystem.....	93
4.1	Ausbau des Rentensystems	102
4.1.1	Arbeitnehmerinteressen in der Szene des Ausbaus.....	102
4.1.2	Arbeitgeberinteressen in der Szene des Ausbaus.....	116
4.1.3	Interessen des politisch-administrativen Systems in der Szene des Ausbaus.....	127
4.1.4	Reformkorridor in der Szene des Ausbaus.....	140
4.2	Anpassung des Rentensystems	146
4.2.1	Arbeitnehmerinteressen in der Szene der Anpassung	146
4.2.2	Arbeitgeberinteressen in der Szene der Anpassung	159
4.2.3	Interessen des politisch-administrativen Systems in der Szene der Anpassung	171
4.2.4	Reformkorridor in der Szene der Anpassung	191
4.3	Umstrukturierung des Rentensystems.....	196
4.3.1	Arbeitnehmerinteressen in der Szene der Umstrukturierung	197
4.3.2	Arbeitgeberinteressen in der Szene der Umstrukturierung	217
4.3.3	Interessen des politisch-administrativen Systems in der Szene der Umstrukturierung	232
4.3.4	Reformkorridor in der Szene der Umstrukturierung.....	260
5	Schlussbetrachtung.....	266
6	Literatur	282
7	Anhang.....	306

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Dimensionen umlagefinanzierter Rentenversicherungen	58
<i>Abbildung 2:</i> Ausländische Arbeitnehmer in Deutschland	306
<i>Abbildung 3:</i> Altersquotient in %	306
<i>Abbildung 4:</i> Beitragssatz in %	307
<i>Abbildung 5:</i> Bundeszuschuss in Mio. €	307
<i>Abbildung 6:</i> Einnahmen der GRV – Ausgaben	308
<i>Abbildung 7:</i> Aktiv Versicherte in der RV	308

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i> Tabelle 1: Reformen in der Szene des Ausbaus	64
<i>Tabelle 2:</i> Tabelle 2: Reformen in der Szene der Anpassung	72
<i>Tabelle 3:</i> Tabelle 3: Reformen in der Szene der Umstrukturierung	78

Formelverzeichnis

<i>Formel 1:</i> Rentenformel ab 1957	309
<i>Formel 2:</i> Rentenformel ab 1992	309
<i>Formel 3:</i> Aktueller Rentenwert ab 2001	309
<i>Formel 4:</i> Aktueller Rentenwert ab 2004	309

Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit wurde 2005 von der Philosophischen Fakultät der Westfälischen-Wilhelms Universität Münster als Dissertation angenommen.

Das deutsche System der sozialen Sicherung ist seit einigen Jahren einem umfassenden Reformprozess unterworfen. Die Rentenpolitik ist dabei ein zentraler Bereich, sowohl hinsichtlich ihrer Bedeutung für die soziale Sicherung als auch in Bezug auf die Reformbestrebungen. Es vergeht inzwischen kaum ein Tag, an dem nicht in den Medien über neue oder mögliche Rentenreformen berichtet wird. Innerhalb weniger Jahre hat sich die öffentliche Wahrnehmung des Rentensystems so sehr gewandelt, dass der einstige Leitsatz „Die Renten sind sicher!“ nur noch mit einem lakonischen Kopfschütteln quittiert wird. Am Thema Rentenreform entzündeten sich politische Debatten, die mit einer Heftigkeit geführt werden, dass auch der oft beschworene „Rentenkonsens“ inzwischen der Vergangenheit anzugehören scheint. In diesen „turbulenten Zeiten“ einen wissenschaftlichen Beitrag zur Analyse der Veränderungsprozesse, aber auch der Kontinuitäten des Rentensystems sowie den internen Konflikten und möglichen Einigungen zu leisten, ist der Anspruch dieser Arbeit.

Konflikt und Konsens, Kontinuität und Veränderung sind jedoch nicht nur entscheidende Dimensionen des untersuchten Gegenstands, sondern haben auch den eigenen Forschungsprozess bestimmt. Allen, die in diesem Sinne in vielfältiger Weise auf die Entstehung dieser Arbeit eingewirkt haben, möchte ich daher an dieser Stelle ausdrücklich danken. Neben meinem „privaten und familiären Umfeld“ gilt dieser Dank insbesondere jenen, die mich in meinem „Arbeitsumfeld“ durch wissenschaftlichen Rat und freundschaftliche Tat unterstützt haben. Hierzu zählt insbesondere Klaus Schubert, dem ich für seine inhaltlichen Anregungen, sein persönliches Engagement und für die wegweisenden Debatten danke. Mein Dank gilt auch Brigitte Young, da ich durch sie erst zu diesem Thema kam und von dem theoretischen und arbeitspraktischen Wissen profitieren konnte, das sie mir vermittelte, Ursula Bazant für ihre überragende Hilfsbereitschaft und weil sie jederzeit als kritische Kontrollinstanz zur Verfügung stand sowie den übrigen „Team-Mitgliedern“ der Lehrinheit Politikfeldanalyse für ihre direkte und indirekte Unterstützung.

1 Einleitung

Das deutsche Rentensystem, einer der wichtigsten Bestandteile des deutschen Sozialstaats, steht unter einem immensen Reformdruck. (S. hierzu u. a. Hinrichs 2003, Döring 2003, Börsch-Supan/Heiß/Winter 2004) Zum einen steht das deutsche Rentensystem lang- und mittelfristig vor der Herausforderung, die durch die Veränderung der Altersstruktur hervorgerufenen Probleme nachhaltig zu bewältigen. (Rürup 2003; IWF 2004) Zum anderen sorgt die verfestigte Arbeitslosigkeit für eine Verschlechterung der momentanen Einnahmesituation der Rentenkassen. (VDR 2003, Ostner/Leitner/Lessenich 2001) Die Rentenproblematik verschärft sich noch darüber, dass eine substantielle Erhöhung der Einnahmen der Rentenversicherung als wirtschafts- und finanzpolitisch nicht vertretbar angesehen wird, (Ruland 2001b, Hering 2004) eine Verringerung der Ausgaben aber mit drastischen sozialen Einschnitten verbunden ist. (Myles 2003, Nullmeier 2000) Vor diesem Hintergrund ist seit mehreren Jahren ein Reformprozess im Gange, der das bisherige Rentensystem bereits grundlegend verändert hat und noch längst nicht abgeschlossen ist, was u. a. den Berichten der Herzog-Kommission (Kommission Soziale Sicherheit 2003) und der Rürup-Kommission (BMGS 2003) zu entnehmen ist, die in ihren Vorschlägen noch erheblich über den bislang umgesetzten Stand hinausgehen.

Während die Politik vor der Aufgabe steht, Lösungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen, die dieser komplexen Situation gerecht werden, muss es aus politikwissenschaftlicher Perspektive zunächst darum gehen, die Bedingungen und Grenzen dieses Reformprozesses zu analysieren. Es stellt sich demnach die Frage nach den *Reformkorridoren des deutschen Rentensystems* oder anders ausgedrückt: Welche Reformnotwendigkeiten ergeben sich und welche Handlungsperspektiven stehen zur Verfügung? Es ist offensichtlich, dass diese Frage eine Vielzahl von Antworten provoziert, da die Begriffe *Reformnotwendigkeit* und *Handlungsperspektive* je nach Ansatz unterschiedlich besetzt werden können. Eine rein ökonomische Herangehensweise könnte beispielsweise die Reformnotwendigkeiten aus einer finanztechnischen Untersuchung des Rentensystems herleiten und in erster Linie zu haushaltsspezifischen Handlungsperspektiven gelangen. Die vorliegende Untersuchung basiert hingegen auf einer akteurszentrierten Politikfeldanalyse, d. h. Reformnotwendigkeiten und Handlungsper-

spektiven ergeben sich aus den Interessen der Akteure im Politikfeld Rentenpolitik und ihren jeweiligen Möglichkeiten, diese Interessen mit anderen Akteuren gemeinsam und/oder gegen andere durchzusetzen. Denn kein Akteur kann

seine Ziele individuell, unabhängig von anderen Akteuren realisieren. Selbst Akteure in hohen und höchsten politischen Positionen sind auf andere Akteure angewiesen und müssen ihre Ziele über Kooperation oder im Konflikt mit anderen Akteuren, gegen diese oder an diesen vorbei durchsetzen. Politik muss so als fortlaufender Prozess verstanden werden. Sie erschöpft sich nicht in einmaligen und «finalen» Beschlüssen, sondern besteht aus aufeinander folgenden, sich immer wieder gegenseitig beeinflussenden Entscheidungen. (Schubert/Bandelow 2003b: 1)

Damit stellt sich zunächst die Frage nach den zu untersuchenden Akteuren. Zum einen gibt es eine Vielzahl von Akteuren innerhalb des politisch-administrativen Systems, die sich mit Rentenpolitik auseinandersetzen, wie das Sozial- oder Wirtschaftsministerium, die entsprechenden Ministerialbürokratien, die Sozialausschüsse, die Fraktionen, Parteien u. a. Darüber hinaus wird Rentenpolitik aber besonders in Deutschland auch von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern gemacht. „From the beginning, the retirement insurance had the underlying philosophy that old age provision is a shared responsibility of workers, employers, and the state.“ (Börsch-Supan 2001: 13) Die Integration der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zeigt sich nicht nur institutionell an der paritätischen Besetzung in den Rentenversicherungsträgern, also den Landesversicherungsanstalten (LVA), der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) sowie der Bundesknappschaft, der Bahnversicherungsanstalt und der Seekasse. Darüber hinaus sind die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber häufig auch in den direkten politischen Entscheidungsprozess integriert, werden in Ausschüssen und Kommissionen angehört und stellen nicht zuletzt im ebenfalls paritätisch besetzten Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) die Mitgliederversammlung. Der Einfluss der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf das Rentensystem wird im erheblichen Maße über ihre Verbände (Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände) organisiert. Die in Deutschland ohnehin bedeutende politische Stellung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ist im Bereich der Sozialpolitik besonders zu spüren und in der Rentenpolitik fest etabliert. (Winter 1997: 19)

Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber sind aber nicht nur an der Rentenpolitik *beteiligt*. Eine weitere Besonderheit des deutschen Rentensystems besteht in einem starken Hang, rentenpolitische Entscheidungen im Konsens mit allen involvierten Akteuren durchzusetzen. Diese Kooperation im Bereich der Alterssicherung ist eng verbunden mit dem deutschen Modell der Sozialen Marktwirtschaft, die neben dem „rein ökonomischen“ Interesse auf die Berücksichtigung

„sozialer Interessen“ durch die Gesellschaft dringt. (Streck 1995) Diese Präsenz konsensualler Strategien beschränkt sich nicht nur auf die Integration der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in rentenpolitische Entscheidungsprozesse, (Trampusch 2003) sondern erstreckt sich zumeist auch auf die Akteure des politisch-administrativen Systems. Diese Eigenheit zwischen den beteiligten Akteuren zeigte sich bereits bei der Reform von 1957. „Die Rentenreform [mündete] in einen breiten politischen Konsens der Volksparteien CDU/CSU und SPD, ein Konsens, der auch für die Zukunft prägend wirkte. Es galt seitdem die Handlungsmaxime, daß beim Thema Rente die Parteien sich einigen und die Verantwortung gemeinsam tragen sollten.“ (Babel 2001: 21) Seit Ende der 1990er werden Rentenreformen auch ohne zwischenparteilichen Konsens verabschiedet, wobei es allerdings nach wie vor Bemühungen gibt, Einigkeit zu erzielen, zumal die Reform von 1998 direkt nach dem Regierungswechsel revidiert worden ist, was nicht für die Stabilität einer nicht Konsens fähigen Rentenpolitik spricht. Die Orientierung der Rentenpolitik an einem gesellschaftlichen Konsens findet sich auch in anderen OECD-Ländern, wobei Deutschland jedoch eine Vorreiterrolle einnimmt. „The pension consensus in Germany, established in 1957 (and lasting until the mid 1990s) and constantly referred to by political parties and the social partners, was not untypical but probably more well-developed than elsewhere.“ (Hinrichs 2000b: 368)

Zugleich wäre es aber verkehrt, das deutsche Rentensystem auf Konsens beschränken zu wollen, da es immer wieder – zum Teil heftige – Auseinandersetzungen in der Rentenpolitik gibt und gab. Gerade die Reformen der letzten Jahre, also die Rentenreformen 1999, 2001 und 2004, entpuppten sich als Gegenstand einer veritablen politischen Auseinandersetzung, in der sowohl die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber, aber auch unterschiedlichste Fraktionen des politisch-administrativen Systems beteiligt waren. (Wiesehügel 2004, Schmähl 2000a, Miegel 2003) Eine Analyse des deutschen Rentensystems muss offensichtlich die beiden Dimensionen Konflikt und Konsens integrieren können.

Zwei weitere Dimensionen der Entwicklung des deutschen Rentensystems sind Kontinuität und Veränderung. In der Diskussion um die aktuelle Lage des deutschen Rentensystems wird unterstellt, das deutsche Rentensystem sei viel zu lange unverändert geblieben und müsse daher jetzt (endlich) umfassend reformiert werden. In diesem Sinne äußerte sich Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003:

Die Struktur unserer Sozialsysteme ist seit 50 Jahren praktisch unverändert geblieben. An manchen Stellen, etwa bei der Belastung der Arbeitskosten, führen Instrumente der sozialen Sicherheit heute sogar zu Ungerechtigkeiten. [...] Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind

unabweisbar geworden. [...] Hierzu hat die Regierung in den vergangenen Jahren vieles auf den Weg gebracht. Wir und nicht Sie [die Opposition] haben die kapitalgedeckte private Vorsorge, die die zweite Säule der Rentenversicherung darstellt, auf den Weg gebracht. Diese private Vorsorge als zweite Säule unter das Dach der Altersversorgung und Alterssicherung zu stellen, das haben viele große Länder in Europa noch vor sich. (Schröder 2003)

Ähnlich auch der fraktionsübergreifende „Blickpunkt Bundestag“:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist einer der Grundpfeiler des deutschen Sozialstaats. Die anhaltende Konjunkturkrise hat erneut deutlich gemacht, dass das System dringend reformiert werden muss. Was in Zeiten des Aufschwungs noch verdeckt war, tritt nun offen zu Tage: Die Rentenversicherung steht vor großen finanziellen Problemen und Herausforderungen. Ohne massive Eingriffe ist die Rente bald nicht mehr bezahlbar. (Blickpunkt Bundestag 2004)

Diese Einschätzung bezüglich einer notwendigen Veränderung des deutschen Rentensystems *wegen* der bislang überwiegenden Kontinuität ist etwas überraschend, da seit der Einführung der jetzigen Rentenversicherung 1957 sich jede Regierung mit dem deutschen Rentensystem auseinandergesetzt und Veränderungen vorgenommen hat. Allein im Zeitraum von 1991-1996 gab es elf Gesetzesänderungen in Bezug auf das deutsche Rentensystem.¹ Im Jahr 2001 gab es eine umfassende Rentenreform, die es sich zum Ziel gesetzt hatte, weitere Reformen über das Jahr 2030 hinaus unnötig werden zu lassen. So verkündete die Regierung in ihrem Nationalen Strategiebericht Alterssicherung 2002, dass „die jüngste Rentenreform 2001 [...] am Ende eines gesellschaftlichen Diskussionsprozesses über die demographische Entwicklung“ steht. (Bundestag 14/9503: 5) 2003 wurde diese Reform erneut reformiert. Dennoch sind über zweidrittel der Bundesbürger der Meinung, dass die Rentenreform 2003 das Rentensystem nicht wirklich stabilisiert hat und eine „ernsthafte Reform“ notwendig ist. (Börsch-Supan/Heiß/Winter 2004: 36) Dabei sollte bereits die „1989 verabschiedete *Rentenreform* 1992 nach Auffassung aller beteiligten Akteure für etwa zwanzig Jahre weitere Interventionen überflüssig machen“ (Hinrichs 2000a: 297). Im Gegensatz zu der Auffassung, das deutsche Rentensystem sei hochgradig unflexibel scheinen die Vielzahl der Reformen eher auf eine sehr hohe Anpassungsfä-

¹ Diese Vielzahl von Gesetzesänderungen ist auf die Eingliederung der Neuen Länder in das Rentensystem zurückzuführen, ist aber gerade deshalb beispielhaft für die Flexibilität der Renteninstitutionen. Ein starres und veraltetes Rentensystem wäre wohl kaum in der Lage gewesen, eine solche Herausforderung zu überstehen. „Für die Rentenversicherung bedeutete die Wiedervereinigung eine weitere Bewährungsprobe. Kein anderes Alterssicherungssystem hätte diese sozialpolitische Herausforderung so meistern können.“ (Ruland 2001a: 3)

higkeit hinzuweisen. Die Reformen in den 1990ern sieht Hinrichs daher als „proof of considerable institutional elasticity because, due to the schemes' evolved complexity, a multitude of «adjustment screws» can be moved without transgressing the boundaries of incremental (or «system-immanent») reform”. (Hinrichs 2000b: 371)

Dieser Widerspruch zeigt sich auch noch in anderer Hinsicht: Einerseits wird allgemein anerkannt, dass es sich bei dem Rentensystem um einen Grundpfeiler des deutschen Sozialstaates handelt. Andererseits gibt es eine permanente Unzufriedenheit mit der jeweiligen Verfasstheit der entsprechenden Institutionen. Obwohl also rückblickend die Leistungen des deutschen Rentensystems positiv hervorgehoben werden, wird seine konkrete Verfasstheit durchweg kritisch beurteilt. Daraus folgen Bemühungen, die einerseits auf die langfristige Absicherung des Rentensystems zielen, aber andererseits offensichtlich nur kurzfristige Wirkungen zeigen. Diese Diskrepanz zwischen der Bewertung der aktuellen Lage des Rentensystems und seinen bisherigen Leistungen ist keineswegs ein neues Phänomen. „Wenn gegenwärtig Krise und Reformbedürftigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland für gesellschaftlichen Zündstoff und intensive Fachdiskussion sorgen, so darf man nicht vergessen, daß solche Debatten die Geschichte dieser Institution von Anfang an begleitet haben.“ (Fisch/Haerendel 2000a: 11)

Die häufig mit der Rentenversicherung assoziierte Vorstellung eines kaum beweglichen Kolosses – Hinrichs spricht ironisch von einem Elefanten, (Hinrichs 2000b) der nun das Springen lernen müsste – geht also an der institutionellen Wirklichkeit vorbei.

Die immer wiederkehrende Vorstellung einer Kontinuität von Prinzipien und Identitäten der GRV übersieht, daß weder das Gründungsgesetz noch die weitere Entwicklung aus einem konsistenten und in sich schlüssigen Wissens- und Normbestand abgeleitet war, sondern in allen Situationen durch Mischung vielfältiger und unterschiedlicher Ziele, Interessen, Normen und Wissensbestände geprägt war. [FN] Die rückblickend oft konstatierte Geschlossenheit und Kontinuität der Konzeption [FN] erhielt die GRV erst in einer wechselvollen Geschichte, die sich keineswegs zwanglos den Bemühungen interpretativer Vereinheitlichung und Rationalisierung fügt. (Nullmeier/Rüb 1993: 94)

Das Set der Akteure, der Gegenstand Rentensystem sowie die These des Konsens legen es nahe, die Interessenvermittlung in dem Politikfeld Rentenpolitik unter der Überschrift „Korporatismus“ zu analysieren. Dieser weit verbreitete Ansatz (z. B. bei Schludi 2001, Manow 1997, Manow/Seils 2000b, Trampusch 2004, Jochem/Siegel 2003a) setzt jedoch i. d. R. die Interessen der

Akteure als gegeben voraus und unterstellt, dass es den Akteuren darum geht, eine gemeinsam getragene Einigung zu finden. Eine korporatistische Analyse würde sich daher in erster Linie auf die Dimensionen Konsens und Kontinuität beschränken und könnte wahrscheinlich wenig zur Analyse der Dimensionen Konflikt und Veränderungen beitragen. Dennoch ist der Korporatismus nicht einfach von vorneherein zu verwerfen. Denn wenn es gelingt, an diesem Ansatz die Aspekte aufzuzeigen, die für eine Analyse des deutschen Rentensystems *nicht* funktional sind, so ist zugleich der spezifische theoretische Rahmen der weiteren Untersuchung – wenngleich zunächst negativ – abgesteckt. Wenn aber aus den Kritikpunkten positive Schlüsse für die weitere Untersuchung zu ziehen sind, dann erweist sich die Auseinandersetzung mit dem Korporatismus als konstruktiv.

Darüber hinaus ist es aus einem anderen Grund entscheidend, den Bezug zum Korporatismus herzustellen. Denn dieser Ansatz hat – wie im Folgenden ausgeführt wird – den Status eines Paradigmas, (2.2) wodurch eine Analyse, die den Korporatismus einfach ignoriert, weil sie ihn nicht als brauchbar erachtet, sich in gewisser Weise außerhalb der gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskussion platziert und somit Möglichkeiten einer konstruktiven Debatte verspielt. Die kritische Auseinandersetzung mit dem Korporatismus bildet somit die Grundlage für die Entwicklung eines eigenständigen theoretischen Rahmens zur Analyse des deutschen Rentensystems. Da aber „Angemessenheit und Nützlichkeit von Theorien [...] sich [...] immer wieder in der konkreten Wirklichkeit beweisen und bewähren [müssen]“ (Schubert 2003a: 5), kann ein solcher Rahmen nur der erste Schritt der Analyse des deutschen Rentensystems sein. Erst die konkrete Betrachtung der Reformkorridore gibt Aufschluss über die Gestaltungsspielräume des deutschen Rentensystems.

Wenn die Gestaltungsspielräume der Rentenpolitik betrachtet werden sollen, dann ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Interessen der Akteure – und damit auch die Möglichkeiten und Ziele der Rentenpolitik – nicht statisch sind, sondern als Prozess verstanden werden müssen. Um die These zu belegen, dass das deutsche Rentensystem in den vier Dimensionen Konsens/Konflikt und Kontinuität/Veränderung durch die Entwicklung der Interessen der Akteure Arbeitnehmer, Arbeitgeber und politisch-administratives System geprägt ist, bedarf es einer *Längsschnittanalyse* über einen größeren Zeitraum, da sonst dem Prozesscharakter nicht Rechnung getragen werden kann.

Für die vorliegende Untersuchung ergibt sich daher folgendes Forschungsdesign:

Zunächst ist ein theoretischer Rahmen zur Analyse der Interessen der Akteure Arbeitnehmer, Arbeitgeber und politisch-administratives System zu

entwickeln. Dafür ist die kritische Auseinandersetzung mit dem Korporatismus hilfreich, (2) die erstens die theoretische Unklarheit dieses Konzepts thematisiert (2.1), zweitens darlegt, warum der Korporatismus als Paradigma aufzufassen ist, (2.2) und drittens dieses Paradigma in seiner Entwicklung kritisiert. Dabei wird vom theoretischen Kern des Korporatismuskonzepts ausgegangen, (2.3) um dann seine Erweiterungen zu thematisieren. (2.4) Die These ist, dass der Korporatismus einer *degenerativen Entwicklung* unterworfen ist, die dazu führt, dass dieses Konzept immer weniger empirische Aussagekraft bekommt und zunehmend widersprüchlicher wird. Um diese These zu belegen, wird auf die so genannte Tauschhypothese, (2.4.1) Pfadabhängigkeit (2.4.2) und die Verschiebung von Makroebene hin zum Meso- und Mikrokorporatismus (2.4.3) eingegangen. Für die Analyse der Reformkorridore des deutschen Rentensystems kann diese Auseinandersetzung mit dem Korporatismus aber nur insofern nützlich sein, wenn es gelingt, aus der Kritik am Korporatismus ein Konzept zu entwickeln, das die Schwierigkeiten dieses Ansatzes vermeidet. Es sind daher Überlegungen notwendig, die über die bloße Kritik des Korporatismus hinausgehen und den engen Bezug zum Gegenstand der Untersuchung, dem deutschen Rentensystem, herstellen. (2.5) Dabei werden die positive und die negative Heuristik des Korporatismus einer konstruktiven Kritik unterzogen, die sich insbesondere auf die zu einseitig in die Abstraktion eines „Allgemeinen Interesses“ (2.5.1) und die formelle Abgrenzung des Korporatismus vom Pluralismus bezieht. (2.5.2) Anhand der Probleme, die durch die theoretischen Erweiterungen des Korporatismus behoben werden sollten, kann gezeigt werden, dass von *Kollektivakteuren* auszugehen ist, die die *Entwicklung* des Rentensystems in unterschiedlichen *Szenen* prägen. (2.5.3)

Die Gleichzeitigkeit von Kontinuität und Veränderung und der Fokus auf die Akteursinteressen werfen ein methodisches Problem für die Längsschnittanalyse auf. Denn die Entwicklung des deutschen Rentensystems vollzieht sich nicht linear in dem Sinne, dass aus einer bestimmten Situation sich eine nachfolgende notwendig ergeben müsste. Denn die Rentenpolitik ist Resultat der Interaktionen der Akteure, die sich nicht aus den Strukturen eines Systems, sondern aus den zugrunde liegenden Interessen erklären lassen. Zugleich sind aber zu bestimmten Zeitpunkten nur begrenzte Handlungsperspektiven gegeben. Genau dieser Zusammenhang soll durch den Begriff des Reformkorridors symbolisiert werden. Für die Untersuchung folgt daraus, dass nicht eine *kontinuierliche* Entwicklung zu betrachten ist, sondern mögliche Brüche berücksichtigt werden müssen. Es stellt sich demnach die Frage, wie die Entwicklung des deutschen Rentensystems zu unterteilen ist. Dabei sollen anhand der wichtigsten Reformen Szenen festgestellt werden, die jeweils von einer bestimmten Grundrichtung geprägt sind. (3)

Bereits die Festlegung eines Anfangspunktes der Entwicklung des deutschen Rentensystems ist nicht unproblematisch, da in vielen Analysen explizit oder implizit von einem Beginn zu Zeiten Bismarcks ausgegangen wird, (u. a. Döring 1980, Manow 1997, Schludi 2001, z. T. Nullmeier/Rüb 1993) obwohl andererseits argumentiert werden kann, dass das Rentensystem in seiner heutigen Form nicht auf die Bismarcksche Sozialgesetzgebung, sondern auf die „Große Rentenreform“ von 1957 zurückzuführen ist. Um letzteres zu belegen, wird das Bismarcksche Rentensystem mit seinem Nachfolger verglichen. (3.1) Auf Basis dieser Abgrenzung kann das deutsche Rentensystem dann anhand der maßgeblichen Reformen eingeteilt werden in eine Szene des Ausbaus von 1957-1972, (3.2) eine Szene der Anpassung bis 1989 (3.3) und eine Szene der Umstrukturierung, (3.4) die momentan noch andauert. Damit ist der zu behandelnde Gegenstandsbereich verortet. Die eigentliche Frage ist aber nicht, welche Rentenpolitik wann betrieben wurde, sondern wie diese spezifischen Politiken zustande kamen. Die Unterteilung in einzelne Szenen stellt somit nur die Grundlage dar, auf der die Interessen der unterschiedlichen Akteure analysiert werden sollen.

Dabei besteht eine Schwierigkeit darin, dass der Interessenbegriff oft entweder im Sinne individueller, oder aber gesellschaftlich bedingter Interessen verstanden wird. (Dahrendorf 1977: 206) Während die Vertreter eines individualistischen Interessenbegriffs davon ausgehen, dass Interessen letzten Endes nur durch psychologische Methoden ermittelbar sind, setzen die Vertreter eines gesellschaftlichen Interessenbegriffs oft dieser subjektivistischen Auffassung einen Determinismus entgegen. So entsteht eine Polarisierung, in der entweder die Existenz kollektiver Interessen, wie z. B. Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberinteressen, bestritten wird, oder diese kollektiven Interessen allein auf die gesellschaftlichen Funktionen der entsprechenden Gruppen zurückgeführt werden und somit als statisch erscheinen. Eine Analyse der Akteure Arbeitnehmer, Arbeitgeber und politisch-administratives System soll dagegen zeigen, dass es sehr wohl Sinn macht, von kollektiven Interessen wie Arbeitnehmerinteressen zu sprechen, dass diese Interessen aber nicht deterministisch vorgegeben werden können, sondern sich erstens verändern und zweitens selbst innerhalb der Kollektivakteure nicht notwendig homogen vertreten sein müssen. (4) Damit ist die Grundlage gelegt, nun die Interessen der Akteure in den Szenen des Ausbaus, (4.1) der Anpassung, (4.2) und der Umstrukturierung (4.3) zu analysieren. In allen drei Szenen wird analog vorgegangen, um die Ergebnisse der Untersuchung der einzelnen Szenen vergleichbar zu gestalten und so einen besseren Eindruck der Entwicklung des deutschen Rentensystems vermitteln zu können. Zunächst werden die Arbeitgeber hinsichtlich ihrer Interessen in der Szene des Ausbaus analy-

siert. (4.1.1) Dafür wird auf die *Positionen* eingegangen, die von Seiten der Arbeitnehmer in dieser Zeit bezüglich des Rentensystems vertreten wurden. Relevant sind hierbei die Positionen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) als zentraler Dachverband der deutschen Gewerkschaften, die Positionen der Einzelgewerkschaften, auch der nicht im DGB organisierten, sowie Positionen, die von Einzelpersonen oder „unorganisierten“ Arbeitnehmergruppen (z. B. der „öffentlichen Meinung“) vertreten wurden und trotzdem einen Einfluss auf die Rentenpolitik hatten. Ziel dieser Untersuchung ist es, aus der Heterogenität dieser Positionen auf die rentenpolitischen Interessen der Arbeitnehmer in der Szene des Ausbaus zu schließen. Dabei kann es sein, dass unterschiedliche Positionen auf dieselben Interessen zurückführbar sind, z. B. weil es innerhalb der Arbeitnehmer Fraktionen gibt, die auf verschiedene Weise betroffen sind, es kann aber auch der Fall eintreten, dass ein Interesse eben nicht von allen Fraktionen des Kollektivakteurs, sondern nur von der Mehrheit oder von einer entscheidenden Fraktion geteilt wird. So entsteht ein Bild davon, wofür sich die Arbeitnehmer in der Szene des Ausbaus rentenpolitisch einsetzen wollten, welche Prioritäten bestanden und welche Punkte intern strittig waren.

Für die Analyse der Interessen der Arbeitgeber in der Szene des Ausbaus (4.1.2) bedeutet dieses Konzept, dass zunächst auf die rentenpolitischen Positionen der Arbeitgeber eingegangen wird. Von besonderer Bedeutung sind hier in der Szene des Ausbaus die am Rentensystem direkt beteiligte Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber (BDA) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Wie schon bei den Arbeitnehmern beschränkt sich die Analyse jedoch nicht notwendig auf die Verbandspositionen, da erstens die in den Verbänden organisierten Unternehmer keine einheitlichen Positionen beziehen müssen, die Verbandsposition zweitens von der der Mitglieder abweichen kann, und drittens es weitere Akteure innerhalb der Arbeitgeber gibt, die getrennt von diesen Verbänden agieren. Auch ist der Ausgangspunkt nicht, dass sich die Analyse per se nicht auf die Verbände beschränken dürfte, sondern dass die konkrete Untersuchung zeigen muss, ob nicht neben den Verbänden weitere Fraktionen innerhalb des Kollektivakteurs tätig werden. Aus den dann untersuchten Positionen wird anschließend auf die Interessen der Arbeitgeber in der Szene der Anpassung geschlossen.

Das politisch-administrative System in der Szene des Ausbaus wird auf Basis derselben Methode untersucht. (4.1.3) Anders als bei den anderen beiden Kollektivakteuren ist die Fraktionierung innerhalb des politisch-administrativen Systems offensichtlich und zeigt sich z. B. in konkurrierenden Parteien. Dennoch ist auch hier die Zusammenfassung als ein Kollektivakteur sinnvoll. Denn alle Akteure des politisch-administrativen Systems agieren vom übergeordneten

Standpunkt des Erhalts der Funktionalität politischer Institutionen und der politischen Steuerung gesellschaftlicher Probleme. Das politisch-administrative System ist zwar keine „Interessengruppe“ im klassischen Sinne, dennoch lassen sich auch hier spezifische Interessen ausmachen. Zur Analyse dieser Interessen werden zunächst wieder die Positionen in der Szene des Ausbaus untersucht. Dabei zeigt sich, dass die Akteure des politisch-administrativen Systems sich nicht bloß nach Parteizugehörigkeiten unterscheiden, sondern dass aus der spezifischen Stellung der beteiligten Institutionen und Personen unterschiedliche Positionen entstehen können, und dass deshalb nicht nur auf die Parteien einzugehen ist, die zwar von großer Bedeutung sind, weil sie die politischen Auseinandersetzungen in Deutschland im starken Maße bündeln, sondern auch unterschiedliche Institutionen wie Ministerien und Ausschüsse zu integrieren sind und auch Einzelpersonen einen wichtigen Einfluss auf den Verlauf von rentenpolitischen Debatten haben können. Bei der Analyse der Szene des Ausbaus ist hinsichtlich der Ausdifferenzierung der Fraktionen des Kollektivakteurs politisch-administratives System allerdings zu bemerken, dass die institutionelle Ebene zwischen Parteipolitik einerseits und dem Einfluss von Einzelpersonen andererseits, gerade im Verhältnis zu den anderen Szenen, relativ wenig analysiert worden ist. Dies mag daran liegen, dass erstens zeitgenössische Untersuchungen aus dieser Periode zu wenig interaktionsorientiert sind und nur selten konkrete politische Entscheidungsfindungsprozesse analysieren, oder aber diese auf eine „Politik der großen Männer“ reduzieren. Zweitens neigen aktuelle Untersuchungen dazu, die Szene des Ausbaus tendenziell eher am Rande zu behandeln und in erster Linie das Ergebnis der Ausweitung festzuhalten, nicht aber der Frage nachzugehen, wie es zu dieser Politik kam.² Dennoch verweisen auch die zugänglichen Position der Akteure des politisch-administrativen Systems in der Szene des Ausbaus erstens auf eine Fraktionierung, die über Parteigrenzen hinweggeht, zweitens auf spezifische Interessen des politisch-administrativen Systems an einem Ausbau des Rentensystems.

Die so entstandenen Bilder der Interessen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und des politisch-administrativen Systems können nun in einem Reformkorridor zusammengefügt werden, (4.1.4) der Aufschluss über die Reformnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven in der Szene des Ausbaus gibt. So kann an einem ersten Fall – der Entwicklung des deutschen Rentensystems von 1957 bis 1972 – gezeigt werden, wie sich die Interessen der unterschiedlichen Akteure in einer konkreten Rentenpolitik manifestieren.

² Ausnahmen sind u. a. Zöllner 1981, Hartwich 1977b und Hockerts 1977.

Die anderen Szenen werden analog analysiert. Das heißt, in der Szene der Anpassung (4.2) werden ebenfalls die Interessen der Arbeitnehmer (4.2.1), der Arbeitgeber, (4.2.2) und des politisch-administrativen Systems (4.3.3) analysiert, wobei jeweils zunächst die Positionen untersucht werden, um dann auf die Interessen schließen zu können. Auf dieser Basis lässt sich erneut ein Reformkorridor entwickeln. (4.2.4) Die Resultate der Analyse der Szene der Anpassung werden dabei den Ergebnissen der Untersuchung der Szene des Ausbaus gegenübergestellt, um Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen den Szenen festzuhalten.

Durch das Einbeziehen der Szene der Umstrukturierung (4.3) soll – sozusagen durch einen dritten Fall – die empirische Basis für Aussagen über *das deutsche Rentensystem* noch erweitert werden. Auch hier ist die Vorgehensweise dieselbe: Aus den aggregierten Positionen der Kollektivakteure Arbeitnehmer, (4.3.1) Arbeitgeber (4.3.2) und politisch-administratives System (4.3.3) wird auf die jeweiligen Akteursinteressen geschlossen, die in einen Reformkorridor überführt werden. (4.3.4) Zu berücksichtigen ist in dieser Szene, dass der Prozess der Umstrukturierung des Rentensystems bislang nicht abgeschlossen ist. Das bedeutet einerseits, dass bereits in Hinblick auf die Positionen der einzelnen Akteure auf mögliche Fortsetzungen zu achten ist, um wichtige Aspekte dieser Szene, die sich vielleicht erst andeuten, aber noch nicht offensichtlich sind, nicht zu ignorieren. Andererseits ermöglicht es gerade diese Unabgeschlossenheit, einen Einblick über mögliche Entwicklungsperspektiven zu vermitteln. Denn während in einer gänzlich neuen Szene die Spielräume für veränderte Interessen größer würden, kann davon ausgegangen werden, dass die Interessen der Kollektivakteure sich innerhalb einer Szene nicht maßgeblich verändern. Zugleich zeigt die Analyse der Szene der Umstrukturierung aber auch, dass das Konfliktpotential zwischen den Akteuren momentan zunimmt, was den Wechsel in eine neue Szene, in der die Reformen eine andere Ausrichtung bekommen, ebenfalls plausibel erscheinen lässt.

Dennoch ist es nicht das vorrangige Ziel dieser Untersuchung, Möglichkeiten einer zukünftigen Entwicklung aufzuzeigen, sondern zu Aussagen über die Art und Weise zu kommen, wie sich Reformkorridore des deutschen Rentensystems konstituieren. In diesem Sinne werden die Ergebnisse dieser Untersuchung abschließend zusammengefasst und noch einmal mit der politikwissenschaftlichen Debatte bezüglich des Rentensystems in Verbindung gebracht. (5) Hier kann über den Vergleich der einzelnen Szenen ein höheres Abstraktionsniveau erreicht werden, das es ermöglicht, zu Aussagen allgemeinerer Natur zu gelangen. Die Grundlage hierfür bietet die Reflektion des eigenen methodischen Vorgehens. Denn auf Basis der geleisteten Analyse der Reformkorridore des deut-