

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Institut für Politische Wissenschaft

Wintersemester 2002/03

Proseminar „Der deutsche Sozialstaat:

Strukturen, Entwicklung und Bilanz im internationalen Vergleich“

Seminarleiter: Dr. Nico A. Siegel

25. April 2003

„Der zerbrochene Konsens“:
Rentenpolitische Entscheidungen in der Bundesrepublik 1957-2001

Hausarbeit vorgelegt von:

Clemens Jesenitschnig

Bahnhofstraße 9-13

69115 Heidelberg

E-Mail: clemens.jes@gmx.net

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfaßt habe; außer dem im Literaturverzeichnis angeführten Schrifttum habe ich bei der Abfassung keine anderen Unterstützungen in Anspruch genommen.

Klagenfurt/Heidelberg, 25. April 2003

(Clemens Jesenitschnig)

Inhalt:	Seite
1. Vorbemerkung.....	1
2. Einleitung: „Große Koalition“ und „Sozialstaatskonsens“.....	2
3. Rentenpolitik im Nachkriegsdeutschland (1957-1989).....	6
4. Konfrontation statt Konsenssuche – Rentenpolitische Entscheidungen im wiedervereinigten Deutschland.....	12
5. Fazit.....	21
6. Literaturverzeichnis.....	24

1. Vorbemerkung

Die Renten sind sicher. – Kaum eine andere Aussage eines deutschen Sozialministers ist den Menschen dieses Landes so stark im Gedächtnis verhaftet geblieben wie jene des langjährigen CDU-Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm. Spätestens heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, steht fest¹: Die *sichere Rente* ist Chimäre.

Dabei war man sich sowohl auf der politischen wie gesellschaftlich-ökonomischen Ebene jahrzehntelang einig: Das deutsche Rentenversicherungssystem mit Umlagefinanzierung ist gut, solide, zukunftssicher. Dieser nationale ‚Rentenkonsens‘, der weit über den Bereich politischer Parteien und der Politik überhaupt reichte, ist Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Sein Zustandekommen, seine Entwicklung und, letztendlich, seine schrittweise Auflösung im Zuge der allgemein zunehmenden Konflikthaftigkeit bei sozialpolitischen Entscheidungen sowohl auf parlamentarischer wie auf sozialpartnerschaftlicher Ebene stehen im Blickpunkt dieser Arbeit.

Im ersten Teil der Arbeit gehe ich zunächst auf den Begriff der – in jüngster Zeit wieder vielbeschworenen² – ‚Großen Koalition‘ ein, derer es, folgt man der einschlägigen Literatur, in Deutschland zwei gab und die daher umso mehr einer genaueren Erläuterung bedürfen.

Danach wird der eng mit der ‚Großen Koalition‘ verbundene Ausdruck des (deutschen) ‚Sozialstaatskonsenses‘ (bzw. der ‚Rentenkonsens‘ als dessen sozialpolitikfeldspezifische Ausformung) analysiert.

Der zweite Teil dieser Arbeit widmet sich der Entwicklung der bundesdeutschen Rentenpolitik von der wegweisenden Entscheidung für eine umlagefinanzierte Renten-Pflichtversicherung in den 50er Jahren, die – durch das Äquivalenzprinzip³ – auf Statussicherung zielt, bis hin zur jüngsten Rentenreform (2000/2001), mit der im Bereich der Renten erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik der ‚Sozialversicherungspfad‘ verlassen wurde und die deshalb ebenfalls wegweisenden Charakter trägt.⁴

¹ Über diesen Umstand und die Notwendigkeit einer umfassenden und tiefgreifenden Reform im Rentenversicherungsbereich sind sich (nahezu) alle mit der deutschen Rentenmaterie befaßten Experten – gleich welcher politischen Richtung bzw. Vorliebe – einig; äußerst strittig dagegen ist das *wie* einer solchen Reform, vgl. die Dokumentation „Das Märchen von der sicheren Rente“ von Günter Ederer, ausgestrahlt am 2. April 2003 in der ARD.

² Vgl. z.B. „Aufbruch in die Blockade?“, in: Der Spiegel 7/2003, S. 22-34.

³ Allgemein besagt das Äquivalenzprinzip, daß sich die (finanziellen) Leistungen (in diesem Fall die Rente) an der Höhe der zuvor geleisteten Beiträge des Versicherten orientieren (d.h. Äquivalenz von Beitrag und Leistung). Obwohl dieses (Versicherungs-)Prinzip im deutschen Sozialversicherungswesen dominiert, wird in bestimmten Sektoren anders verfahren, z.B. im Gesundheitswesen nach dem Bedürftigkeitsprinzip und in der Pflegeversicherung nach dem Budgetprinzip, vgl. Jochem 1999, S. 6-7 und 30.

⁴ Umfang und Ausrichtung dieser Arbeit lassen es nicht zu, auf die Strukturen der bundesdeutschen Rentenversicherung näher einzugehen. Einen ersten – guten – Überblick ermöglicht Schmähl 2000a; detaillierter: BMAS 2000, S. 205-318.

Im ersten Abschnitt gebe ich dabei einen schematischen Überblick über die wichtigsten rentenpolitischen Entwicklungen von den 50er Jahren bis zum Fall des Eisernen Vorhangs. Konkret werden die großen rentenpolitischen Weichenstellungen thematisiert: die zentralen Rentenreformen von 1957 und 1972 sowie die zu historischer Stunde, nämlich am Tag des Falls der Berliner Mauer, im Bundestag beschlossene Rentenreform 1992.

Im zweiten Abschnitt wird die Periode von der Deutschen Wiedervereinigung bis zur jüngsten Rentenreform 2000/2001 des rot-grünen Kabinetts Schröder I näher beleuchtet; insbesondere die zur Deutschen Einheit getroffenen sozialpolitischen Entscheidungen und deren Implikationen und die beiden Rentenreformen von 1999 – der letzten eines Kohl-Kabinetts – und 2000/2001 – der ersten unter Bundeskanzler Schröder – stehen im Blickpunkt der Betrachtung.

In einem abschließenden Fazit sollen die Befunde zusammengefaßt und darauf basierend versucht werden, Antworten auf folgende Fragen zu finden: Ist der ‚Rentenkonsens‘ unwiederbringlich zerstört? Braucht es einen solchen überhaupt (noch)? Und: müssen die einstigen politischen ‚Großkoalitionäre‘ wieder zusammenfinden, womöglich sogar in formeller Form?

2. Einleitung: „Große Koalition“ und „Sozialstaatskonsens“

Die Bundesrepublik Deutschland sei, so Manfred G. Schmidt, die „Verkörperung des Staates der Großen Koalition“⁵ und von ihrer Staatsstruktur her so angelegt, daß es bei größeren politischen (Um-)Gestaltungsmaßnahmen einer solchen ‚Großen Koalition‘ bedürfe⁶. Tatsächlich weist die politische Institutionenstruktur im föderalistischen Deutschland eine eigentümliche Verflechtung auf: Dem Legislativorgan auf der Bundesebene, dem Bundestag, steht die Länderkammer, der Bundesrat, gegenüber, der sich aus Vertretern der 16 Landesregierungen konstituiert. Außer bei Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes, bei denen zusätzlich zur Zustimmung beider Kammern noch jeweils eine 2/3-Mehrheit notwendig ist, muß der Bundesrat bei allen sogenannten *zustimmungspflichtigen* Gesetzen sein Placet (einfache absolute Mehrheit) geben. Zustimmungspflichtig sind Gesetze, wenn sie auch Belange der Länder betreffen.⁷ Weil in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr Legislativkompetenzen der Bundesländer dem Bund übertragen wurden, den Ländern im Ausgleich dafür aber – qua Bundesrat – mehr Mitbestimmung bei der Beschlußfassung von

⁵ Schmidt 2002, S. 89 (im Original: „the embodiment of the Grand Coalition State“).

⁶ Schmidt 2002, S. 71.

⁷ In welchen Fällen diese Zustimmungspflicht besteht, ist im Grundgesetz an verschiedenen Stellen nach dem Enumerationsprinzip vermerkt. Dennoch kommt es zwischen Bundesregierung und Länderregierungen immer wieder zu Streitigkeiten, die oft erst durch den Bundesverfassungsgerichtshof entschieden werden.

Bundesgesetzen gewährt wurde, verstärkte sich die Verzahnung zunehmend: Insgesamt bedurften von 1949 bis 2000 bereits mehr als die Hälfte aller Bundesgesetzesvorhaben der Zustimmung des Bundesrates.⁸ Dadurch gewinnt auch der Ausgang einer jeden Landtagswahl – je nach den augenblicklichen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat – mehr oder minder großen Einfluß auf die Bundespolitik: Im Falle „geteilter Regierungsgewalt“⁹, d.h. divergierender Mehrheiten in den beiden Kammern¹⁰, ist der ‚Zwang zur Kooperation‘ besonders ausgeprägt.

Diese eigentümliche Verflechtung, bereits im Grundgesetz von 1949 angelegt und durch die Entwicklung der letzten Jahrzehnte verstärkt, macht das Regieren in der Bundesrepublik Deutschland so kompliziert.

Neben dem politischen Institutionenaufbau Deutschlands ist etwas Weiteres bemerkenswert, und zwar hinsichtlich der Parteienlandschaft: Mit den beiden größten Parteien¹¹ (‚Volksparteien‘) und gegenseitigen Hauptkonkurrenten im bundesrepublikanischen Parteiensystem, den Sozialdemokraten (SPD) und den Christdemokraten (CDU/CSU), stehen sich zwei ‚Sozialstaatsparteien‘ gegenüber.¹² Beide sind Befürworter des Sozialstaates, beide sind hauptverantwortlich für die Schaffung und den Ausbau des bundesdeutschen Sozialstaates und: beide Parteien unterscheiden sich – und das gilt in besonderem Maße für die Sozialpolitik – weder programmatisch noch ideologisch besonders stark voneinander, was insbesondere bei einem historischen Vergleich etwa mit der Weimarer Republik auffällt.¹³ Aufgrund dieser inhaltlichen Nähe vermögen sich beide naturgemäß viel eher zu Kooperation mit dem jeweils anderen zu entschließen als dies bei stärker polarisierenden Parteien der Fall wäre.

Obwohl die zwei Parteien maßgebliche Kräfte beim Auf- und Ausbau des deutschen Sozialstaats waren, lassen sich doch Unterschiede in der Akzentuierung der Sozialpolitik und der Betonung derselben gegenüber anderen Politikfeldern feststellen – wenngleich es sich

⁸ Sekretariat des Bundesrates, <<www.bundesrat.de/PDundF/statistik2.html>> (25. 3. 2003).

⁹ Schmidt 2002, S. 71 (im Original: „divided government“).

¹⁰ Konkret heißt dies, daß entweder eine CDU/CSU-geführte Bundesregierung einer SPD-dominierten Mehrheit im Bundesrat gegenübersteht (wie unter Bundeskanzler Kohl 1991-1998) oder eine SPD-geführte Regierung sich mit einer Unionsmehrheit im Bundesrat konfrontiert sieht (z.B. seit Frühjahr 2002 der Fall).

¹¹ SPD und CDU/CSU errangen bei jeder Bundestagswahl seit 1957 jeweils mehr als 30% der Zweitstimmen, vgl. Korte 2000, S. 43.

¹² Auf Landesebene konkurriert in den neuen Bundesländern die aus der SED hervorgegangene Regionalpartei PDS als dritte große Sozialstaatspartei mit SPD und CDU. – Es muß an dieser Stelle angemerkt werden, daß das deutsche Parteiensystem mit seinen zwei großen ‚Sozialstaatsparteien‘ zwar eine Besonderheit darstellt, aber durchaus keine singuläre Erscheinung ist (beispielsweise läßt sich eine ähnliche Parteienkonstellation für das Nachbarland Österreich in den Jahren von 1945 bis 2000 konstatieren). Die Gründe für die Genese des bundesdeutschen Parteiensystems können hier nicht weiter verfolgt werden, denn die Herausbildung eines Parteiensystems ist vielen verschiedenen Faktoren geschuldet, etwa dem Wahlrechtsmodus und der Bevölkerungsstruktur (und den in dieser zu lokalisierenden Konfliktlinien) eines Landes.

¹³ Vgl. Alber 1989, S. 259 und 282; J. Schmid 1998, S. 94 sowie Schmidt 2002, S. 60.

dabei vielmehr um Nuancierungen denn grundlegende Auffassungsunterschiede handelt.¹⁴ Der *Tendenz* nach strebten unionsgeführte Bundesregierungen eher einen „arbeitnehmerorientierten ‚Sozialversicherungsstaat‘“¹⁵ an, wohingegen SPD-geführte Regierungen sich mehr an „umfassender Staatsbürgerversorgung und Beschäftigungssicherung“¹⁶ orientierten.¹⁷ Die SPD tritt demnach (in der Tradition ihrer Wurzeln als originäre Vertreterin der Arbeiterschaft und deren Interessen) „noch nachhaltiger [...] als die ‚Hüterin des Sozialstaats‘“¹⁸ auf.

Trotz dieser Unterschiede ruht der deutsche Sozialstaat auf einem „wichtigen Sockel der Gemeinsamkeiten“¹⁹ von SPD und CDU/CSU: beide sind von der Notwendigkeit eines *sozialen* Staates als unabdingbarer Voraussetzung für innenpolitische Stabilität und gesellschaftlichen Frieden überzeugt und haben jahrzehntelang das Modell der Pflichtversicherung als adäquates Instrument für diese Zielerreichung befürwortet.

Zu dieser ‚Großen Koalition der großen Parteien‘ fügt sich eine zweite, außerparlamentarische, welche die beiden Sozialpartner bzw. Tarifparteien umschließt²⁰: die Gewerkschaften auf der einen und die Arbeitgeberverbände auf der anderen Seite, die – im Rahmen der Tarifautonomie – ohne regelndes Eingreifen des Staates und in freier Vereinbarung die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen festlegen (insbesondere Löhne und Gehälter). Dieser Regelungsmodus hat der Bundesrepublik ein (über die Jahrzehnte gesehen) bemerkenswert konfliktarmes Verhältnis der beiden Faktoren *Arbeit* und *Kapital* beschert.²¹ Diese Konstellation der „doppelten Großen Union“²² in der Bundesrepublik Deutschland hat zu einem Sozialstaat geführt, der (in Anlehnung an den liberalen, marktorientierten Weg der USA und jenen der umfassenden steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung

¹⁴ Sozialpolitik als ‚sehr weites Feld‘ beinhaltet eine Fülle von Subsektoren (etwa Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen sowie die Rentenmaterie, um nur die wichtigsten zu nennen). Es ist daher nicht verwunderlich, daß der Grad an Übereinstimmung zwischen SPD und CDU/CSU neben zeitlichen auch sektorenabhängige Unterschiede aufweist.

¹⁵ Schmidt 1998a, S. 167.

¹⁶ Schmidt 1998a, S. 168.

¹⁷ Diese verallgemeinernde Aussage berücksichtigt nicht zeitliche und politikfeldspezifische Schwankungen. Vgl. hierzu: Schmidt, Manfred G.: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt a. M./New York 1980.

¹⁸ Schmidt 2003, S. 241.

¹⁹ Schmidt 1998a, S. 168.

²⁰ An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß im folgenden (Abschnitt 3ff.) nicht vorrangig die ‚Koalition‘ der Sozialpartner behandelt wird, sondern die parlamentarische ‚Große Koalition‘ im Untersuchungsmittelpunkt steht.

²¹ Dies wird i.d.R. mit Hilfe der Messung der *Streikhäufigkeit* (verlorene Arbeitstage/1000 abhängig Beschäftigte) operationalisiert. Im Vergleich mit 20 anderen OECD-Ländern rangiert Deutschland für den Fünfjahreszeitraum 1994-1998 mit einem Durchschnittswert von 9,94 unter den Ländern mit der geringsten Streikhäufigkeit (nur noch unterboten von Japan, Österreich und der Schweiz), vgl. Bertelsmann Stiftung 2003.

²² Jochem 1999, S. 6.

schwedischer Prägung) als „mittlerer Weg“²³ bezeichnet wird. Der Ausdruck verweist auf eine eigentümliche Mischung aus liberaler, marktorientierter Wirtschaftspolitik und sozialdemokratisch-christdemokratischer Sozialpolitik, die meist als ‚Sozialer Kapitalismus‘ bezeichnet wird.²⁴

Auch in der Rentenpolitik wurde zu Beginn ein solcher ‚mittlerer Weg‘ beschritten, indem weder die marktliberale Richtung mit Betonung der Privatvorsorge, noch der (mit Schweden assoziierte) Weg der steuerfinanzierten Renten mit Mindesthöhe eingeschlagen wurde. Stattdessen wurde die ‚zentristische‘ Pflichtversicherungslösung gewählt.²⁵

Auf den zuvor geschilderten Gemeinsamkeiten von SPD und CDU/CSU ruhte – auf parlamentarischer Seite – der ‚Sozialstaatskonsens‘. Außerparlamentarisch wurde er gestützt und gefestigt durch die Kooperation der Tarifpartner.

Wer allerdings hinter dem ‚Sozialstaatskonsens‘ Konfliktfreiheit oder gar harmonischen Einklang zwischen den Parlamentsparteien und Sozialpartnern (sowohl unter- als auch miteinander) vermutet, mißversteht diesen: Der Ausdruck ‚Konsens‘ darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sehr wohl konträre Auffassungen bezüglich verschiedener sozialpolitischer Ausgestaltungspläne gab und die Debatten im Plenum des Bundestages mitunter sehr heftig geführt wurden²⁶. Der ‚Sozialstaatskonsens‘ bezieht sich nun darauf, daß zwar manche der sozialpolitischen Änderungen, Renovierungen und Umbauten strittig waren, nicht aber das ‚Gebäude Sozialversicherung‘ selbst.

Hinzu kommt, daß sich auf dem Gebiet der Rentenpolitik die Zahl der Vetospieler²⁷ in vergleichsweise moderatem Rahmen bewegt. So gibt es Sozialpolitikfelder, in denen sich Änderungs- bzw. Reformkompromisse aufgrund der hohen ‚Mitregenten-‘ bzw. Vetospielerdichte äußerst schwierig gestalten, etwa im „Haifischbecken“ (Norbert Blüm) Gesundheitspolitik, in dem, verglichen mit der Rentenmaterie, eine hohe Vetospielerdichte verortet werden kann.²⁸

²³ Dieser von Manfred G. Schmidt geprägte Begriff (vgl. Schmidt 1998b, S. 81 und Schmidt 2002, S. 86) hat sich mittlerweile in der politikwissenschaftlichen Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaatsforschung fest etabliert (vgl. z.B. Jochem 1999, S. 6).

²⁴ Vgl. Schmidt 2002, S. 86. – Siegel (2002, S. 294) spricht von einem in „Marktkräfte [...] eingebetteten Wohlfahrtsstaatskapitalismus“.

²⁵ Insbesondere die Rentenreform von 1957 wird in der Literatur als Beleg für die These des „mittleren Weges“ angeführt; vgl. Schmidt 1998a, S. 83.

²⁶ Vgl. Hinrichs 1998, S. 7.

²⁷ Das Vetospieler-Theorem geht auf George Tsebelis zurück. Vetospieler sind Akteure, deren Zustimmung für einen Politikwechsel notwendig ist. Das Theorem besagt, daß die Wahrscheinlichkeit eines Politikwechsels umso mehr abnimmt, je größer die Anzahl der Vetospieler (und deren Kohäsion und Kongruenz) ist.

²⁸ Einigungen zumindest zwischen mehreren Vetospielern sind freilich auch im schwierigen Verhandlungsterrain des Gesundheitswesens nicht ausgeschlossen, wie beispielsweise das Zustandekommen des 1992 beschlossenen Gesundheitsstrukturgesetzes beweist; siehe hierzu Abschnitt 4.

Der Begriff ‚Rentenkonsens‘ bezeichnet sozusagen das Kernstück des ‚Sozialstaatskonsenses‘, dessen Grundstein 1957 gelegt wurde und der über Jahrzehnte Bestand hatte – übrigens auch durch die Mithilfe der FDP²⁹, die von ihrer inhaltlichen Ausrichtung her eigentlich „größtmögliche programmatische Distanz zur staatlichen sozialen Sicherung“³⁰ wahren sollte.

3. Rentenpolitik im Nachkriegsdeutschland (1957-1989)

Die Situation der Rentner stellte sich nach dem zweiten Weltkrieg und noch bis in die zweite Legislaturperiode (1953-1957) der Bundesregierung unter Bundeskanzler Adenauer äußerst trist dar: Die Mehrheit der Rentenempfänger lebte in Armut, weshalb das Älterwerden und Rentnerdasein auch als etwas wenig Erstrebenswertes galt.³¹ Die Bundesregierung selbst übte dazu eine „durchaus unsystematische und improvisierende“³² Rentenpolitik aus, die stückwerkhaften Charakter trug und in kein Gesamtkonzept eingebunden war.³³ Die zwei großen politischen Lager waren sich einig, daß eine rasche und umfassende Reform vonnöten war, um einerseits dem Problem der Altersarmut und andererseits dem „heillosen Wirrwirr“³⁴ des Sozialrechts beizukommen.

Erste Überlegungen zu einer solch schwierigen³⁵ Reform gab es in der CDU/CSU 1955, doch kamen diese wegen der Heterogenität der Partei nicht recht voran.³⁶

Unter Zugzwang geriet die Bundesregierung 1956, als die SPD einen umfassenden Entwurf zu einer Rentenreform einbrachte.³⁷ Darin war sie von ihrer ursprünglichen Forderung nach einer ‚Volksrente‘, d.h. einer allgemeinen Staatsbürgerschaftsrente, abgerückt³⁸ und schlug eine Neugestaltung vor, die sich dem Sozialversicherungsprinzip verpflichtete. Ursache dieser bemerkenswerten Flexibilität in einem doch grundlegenden Punkt war ei-

²⁹ Die FDP stimmte zwar gegen die erste große Rentenreform 1957, sprach sich aber 1972 und 1989 für die beiden weiteren umfangreichen Reformwerke aus; vgl. weiter unten.

³⁰ Schmidt 1998a, S. 167.

³¹ Vgl. Schmidt 1998a, S. 77.

³² Hockerts 1980, S. 193 und 430. – Dies läßt sich gut an den wechselnden Rentenerhöhungsmethoden jener Zeit aufzeigen, die zwischen Stärkung des Äquivalenzprinzips, Pauschalzulagen und der Einführung von Fürsorgeelementen schwankten; vgl. Hockerts 1980, S. 194.

³³ Hinsichtlich einzelner Gesetzesnovellierungen sprechen manche Autoren sogar von „Musterbeispiel[en] chaotischer Gesetzgebungsarbeit“; vgl. Hockerts 1980, S. 183.

³⁴ Hockerts 1980, S. 430. – Im Rentensektor waren bis zur Reform 1957 aufgrund regionaler Unterschiede kaum systematische Änderungen möglich; vgl. Hockerts 1980, ebenda.

³⁵ Insbesondere sind hier die Finanzierungsprobleme aufgrund der langfristigen Leistungen und der hohen Zahl der Empfänger zu nennen; vgl. Hockerts 1980, S. 171.

³⁶ Im Bundeskabinett standen sich lange Zeit der dem Arbeitnehmerflügel zuzurechnende und für eine finanziell umfangreichere Reform eintretende Sozialminister Storch (dessen Linie von Adenauer unterstützt wurde) und die bremsenden wirtschaftsliberalen Minister für Finanzen und Wirtschaft, Schäffer und Erhard, gegenüber; vgl. Hockerts 1980, S. 343ff. und 400ff.

³⁷ Vgl. Hockerts 1980, S. 342.

³⁸ Noch am Düsseldorfer Parteitag von 1948 sprach sich die SPD für eine solche Einheitsrente aus; vgl. Hockerts 1980, S. 180.

nerseits, daß die SPD in ihrer Sozialprogramm-Planung die organisatorische Form gegenüber Systematik und Effizienz zurückstellte; andererseits wollte sie sich nicht zu weit vom „parlamentarisch Konsensfähigen“³⁹ entfernen, weil führende SPD-Sozialpolitiker meinten, eine solch grundsätzliche und langfristige Reform sollte möglichst mit breiter (Parlaments-)Mehrheit beschlossen werden, um nicht schon dem nächsten Regierungswechsel zum Opfer zu fallen.⁴⁰

Tatsächlich waren sich der von der SPD eingebrachte Entwurf und der Vorschlag der Regierung sehr ähnlich⁴¹: Beide beinhalteten die Reform des gesamten Rentenkomplexes (Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten), sahen Rechts- und Gebietseinheit sowie materielle Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten vor, schlossen alle Arbeitnehmer (nicht aber die Selbständigen) ein und schlugen eine einheitliche Formel zur Berechnung der Renten vor.⁴² Diese Rentenformel wurde – übereinstimmend von Regierung und SPD – als ‚dynamische‘ Formel vorgeschlagen, wodurch im früheren Arbeitsleben gezahlte Beiträge zum Zeitpunkt der Rentenfestlegung auf aktuelles Lohnniveau hochgerechnet werden und die Rentner so an den Lohn- und Gehaltszuwächsen der Versicherten (auf Bruttolohnbasis) teilhaben sollten⁴³. Durch das Fehlen eines ‚Grundbetrages‘ oder einer ‚Grundrente‘ wurde das Versicherungsprinzip betont; gleichzeitig war so entschieden, daß die Rente nicht ‚Zuschuß zum Lebensunterhalt‘ bzw. ‚Notstandshilfe im Alter‘ sein sollte, sondern in Hinkunft ‚Lohnersatzfunktion‘ erfüllen und so zur ‚Statussicherung im Alter‘ beitragen sollte.⁴⁴

Neben dem Leistungsrecht sahen beide Entwürfe auch im Finanzierungsteil Ähnliches vor, unterschieden sich auch hier „eher graduell als prinzipiell“⁴⁵.

Die abschließende parlamentarische Debatte, als „Rentenschlacht“⁴⁶ in die Geschichte eingegangen, war außergewöhnlich lang, wurde aber bemüht sachlich geführt. Im vorangegangenen „Rentenkrieg“⁴⁷ hatte die SPD die Regierung mit einer Fülle von Änderungsanträgen ‚bombardiert‘, die allerdings nur Detailfragen betrafen.⁴⁸ In der Nacht zum 22. Ja-

³⁹ Hockerts 1980, S. 354.

⁴⁰ Hockerts 1980, S. 354 und 431.

⁴¹ Im Bundestag wurde die SPD von der Gegenseite gar beschuldigt, „abgeschrieben“ zu haben; vgl. Hockerts 1980, S. 352.

⁴² Vgl. Hockerts 1980, S. 354ff.

⁴³ Vgl. Hockerts 1980, S. 534ff. und Schmidt 1998a, S. 81. – Bezüglich des Berechnungsmodus‘ der periodischen Angleichung der Renten an das aktuelle Lohnniveau bestand zwischen den zwei Gesetzentwürfen der größte Unterschied; vgl. Hockerts 1980, S. 357.

⁴⁴ Vgl. Alber 1989, S. 84 und Hockerts 1980, S. 358.

⁴⁵ Hockerts 1980, S. 361. – Beide Entwürfe sahen die Erhöhung von Beiträgen und Bundeszuschuß sowie ein modifiziertes Umlageverfahren vor.

⁴⁶ Hockerts 1980, S. 418.

⁴⁷ Alber 1989, S. 268.

⁴⁸ Vgl. Hockerts 1980, S. 420f. – Bemerkenswert ist, daß sich die SPD in den vorangegangenen Ausschußverhandlungen recht kompromißorientiert verhielt und erst kurz vor der abschließenden Debatte auf einen

nuar 1957 schließlich stimmten die Fraktionen der Regierungsparteien, CDU/CSU und FVP⁴⁹ sowie die sozialdemokratische Opposition geschlossen für die in den vorangegangenen Ausschußsitzungen leicht modifizierte Regierungsvorlage; die FDP stimmte als einzige Fraktion geschlossen gegen den Entwurf.⁵⁰

Die Rentenreform von 1957 ist bemerkenswert in vielerlei Hinsicht: Sie legte das Fundament für die (vornehmlich) umlagefinanzierte, beitragsäquivalente Rente, die bis heute Gültigkeit hat. Durch sie wurden die laufenden Altersrenten einmalig „drastisch erhöh[t]“⁵¹ und so das Problem der Altersarmut mit einem Schlag marginalisiert. Andererseits hatte diese Entscheidung ihren Preis: Der Finanzbedarf der Rentenversicherung schnellte in die Höhe und stellte so eine „Zeitbombe“⁵² dar, die im Fall von langfristiger Konjunkturabflachung und/oder ungünstiger demographischer Entwicklung ihre Sprengkraft unter Beweis stellen würde.

Nicht zuletzt war die Rentenreform 1957 auch die Geburtsstunde des ‚Rentenkonsenses‘ und daher von wesentlicher Bedeutung für die ‚Koalition‘ der zwei großen Parlamentsparteien.⁵³ In den anstehenden Bundestagswahlen konnte sich freilich vor allem die regierende CDU/CSU mit dem ‚Wahlkampfslager Rentenreform‘ brüsten und erreichte prompt die absolute Mehrheit.⁵⁴

Fünfzehn Jahre nach der ersten grundlegenden Rentenreform der Bundesrepublik wurde Anfang der 70er Jahre der Weg zu einer neuen Reform beschritten, und wieder sollte eine ‚Große Koalition‘ aus CDU/CSU und SPD im Parlament dafür stimmen. Die Vorzeichen, unter der diese Reform stattfand, waren allerdings ganz andere als jene des Jahres 1957: Seit 1969 führte mit Bundeskanzler Willi Brandt erstmals ein Sozialdemokrat eine deutsche Bundesregierung an. Und zwischenzeitlich (1966/67) hatte sich das jahrzehntelang erfolgsverwöhnte ‚Wirtschaftswunderland‘ Deutschland, das bis dahin an Wirtschaftswachstumsraten von fünf Prozent und mehr gewöhnt war, mit einer Rezession konfrontiert gesehen. Der rentenpolitische Spielraum schien daher sehr klein, vor allem auch weil für die zweite Hälfte der 70er Jahre eine besonders hohe Zahl neuer Altersrentner prognosti-

eher konfliktiven Kurs einschwenkte. Es ist zu vermuten, daß sie mit ihren Änderungswünschen nicht die Reform an sich gefährden wollte, aber kurz vor der Schlußdebatte noch auf teilweise Zugeständnisse der Regierung hoffte; vgl. Hockerts 1980, ebenda.

⁴⁹ Die Abgeordneten der Deutschen Partei (DP) als vierter Regierungspartei enthielten sich mehrheitlich der Stimme.

⁵⁰ Vgl. Alber 1989, S. 269 und Hockerts 1980, S. 421.

⁵¹ Schmidt 1998a, S. 81.

⁵² Schmidt 1998a, S. 85; vgl. auch Hinrichs 1998, S. 30.

⁵³ Vgl. Hinrichs 1998, S. 7 und Hockerts 1980, S. 421.

⁵⁴ Demoskopische Umfrageergebnisse legen den Schluß nahe, daß die „wichtigste Sozialreform der 50er Jahre“ (Schmidt 1998a, S. 81) entscheidend zum Wahlsieg von CDU/CSU beigetragen haben dürfte; vgl. Hockerts 1980, S. 435.

ziert wurde⁵⁵. Diese Situation änderte sich schlagartig, als im März 1971 der jährliche Rentenanpassungsbericht vorgelegt wurde, der seit 1969 auch eine 15-Jahres-Prognose enthielt. Zur Überraschung aller Beteiligten versetzte diese die Rentenversicherung „ins helle Licht des Überflusses“⁵⁶: Etwa 100 Milliarden DM Überschuß hätte die gesetzliche Rentenversicherung laut der Voraussage bis 1985 erwirtschaftet; und die Prognose des nächsten Jahres (vom März 1972), die das Jahr 1986 mitberücksichtigte, wies einen noch weit höheren Überschußbetrag von 169 Milliarden DM aus.⁵⁷

Angesichts dieser Tatsachen scheint es nur allzu verständlich, daß die paradiesisch anmutenden Vorhersagen „unwiderstehliche Anziehungskraft“⁵⁸ auf beide Sozialstaatsparteien ausübten, zumal wenn man den Wettbewerbsdruck und Erfolgswang berücksichtigt, den der „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“⁵⁹ erzeugte. Im folgenden versuchten sich die Regierungspartei SPD und die CDU/CSU-Opposition mit Ausbau- und Erweiterungskonzepten der Rentenversicherung gegenseitig zu übertrumpfen⁶⁰: eine „hemmungslose Überbietungskonkurrenz“⁶¹ setzte ein, bei der zwischen den Alternativen freilich nur „Qualitäts- und Prioritätsunterschiede bei gleicher Grundrichtung“⁶² sichtbar waren. Durch die im April 1972 von der Union gewonnene Landtagswahl in Baden-Württemberg verschoben sich die Gewichte im Bundesrat zugunsten einer absoluten unionsgeführten Mehrheit, und der SPD wurde bewußt, daß die anvisierte Rentenreform ohne die Zustimmung der Union wenig Sinn machen würde. Daher entschied man sich (ohnehin etwas in die Defensive gedrängt, weil die Union den ersten Entwurf zu einer Rentenreform im Bundestag eingebracht hatte) für die Addition aller Punkte der beiden Vorschläge⁶³, zumal man auf die neue, noch besser ausfallende Prognose vom März 1972 verweisen konnte.

Kurz vor der Schlußdebatte und in den 48 Stunden Zeitspanne, die zwischen der an Bundeskanzler Brandt gestellten Vertrauensfrage und der Abstimmung darüber verstrichen, monierte die Unionsopposition vier Punkte des Regierungsentwurfes und konnte – dank der Abwesenheit von SPD-Finanz- und Wirtschaftsminister Schiller mit einem Abgeordne-

⁵⁵ Vgl. Hockerts 1992, S. 905.

⁵⁶ Hockerts 1992, S. 908.

⁵⁷ Vgl. Hockerts 1992, S. 908 und 919.

⁵⁸ Hockerts 1992, S. 909.

⁵⁹ Lehbruch 1998.

⁶⁰ Zentrale Forderungspunkte waren (auf beiden Seiten, aber unterschiedlich konzeptualisiert) u.a. eine allgemeine Erhöhung des Rentenniveaus, die Erweiterung des Versichertenkreises und die Flexibilisierung der Altersgrenzen. Die Forderungen der Parteien können hier nicht im einzelnen besprochen werden, siehe hierzu die ausgezeichnete und detailreiche Darstellung von Hockerts (1992).

⁶¹ Hockerts 1992, S. 932.

⁶² Hockerts 1992, S. 915.

⁶³ Vgl. Hockerts 1992, S. 910f. und 926.

ten in Überzahl – gegen die ohnehin schon angeschlagene sozialliberale Koalition vier Abstimmungssiege erringen und so die Gesetzesvorlage zu ihrer eigenen machen.⁶⁴

Bis zuletzt blieb dann in der Schwebe, ob die SPD der zur Unionsvorlage ‚mutierten‘ Rentenreform zustimmen würde, immerhin wurden fraktionsintern von verschiedenen Seiten Bedenken geäußert.⁶⁵ In der abschließenden Bundestagsdebatte vom 21. September 1972, die zu einem Urheberrechtsstreit über den vorliegenden Gesetzentwurf entbrannte⁶⁶, stimmte schließlich eine Allparteienkoalition von SPD, FDP und CDU/CSU dem Gesetzwerk zur Rentenreform zu.⁶⁷

Rückblickend konnten sich weder die involvierten politischen Akteure mit der getroffenen Entscheidung zufrieden geben⁶⁸, noch nimmt die Rentenreform 1972 in der (politik-)wissenschaftlichen Kritik der bundesdeutschen Sozialpolitik einen Ruhmesplatz ein⁶⁹.

Der ‚mittlere Weg‘ zwischen liberal-konservativen, sozialpolitisch eher zurückhaltenden Kräften und tendenziell auf umfassende soziale Staatsbürgerversorgung gerichteten Gegenkräften, wie er sich noch 1957 abgezeichnet hatte, war 1972 verloren gegangen angesichts des Glanzes von scheinbar unerschöpflichem finanziellen Überschuß, der auch die CDU/CSU-Opposition derart blendete, daß sie meinte, die SPD bei der Rentenreform sozialpolitisch übertreffen zu müssen.⁷⁰

Die nächste tiefgreifende Rentenreform erfolgte 17 Jahre später. Zwischen dieser und jener von 1972 liegen wirtschaftliche Rezession („Ölpreisschocks“), ein Regierungswechsel und eine „Zäsur in der Geschichte der sozialstaatlichen Politik in Deutschland“⁷¹: Bereits unter der sozialliberalen Koalition wurden seit Mitte der 70er Jahre erste sozialpolitische Sparmaßnahmen eingeleitet, und nach dem Regierungswechsel von 1982 wurde die finanzielle Konsolidierung des sozialpolitischen Sektors von der neuen christlich-liberalen Bundesregierung forciert betrieben. Die „resolute Sparpolitik“⁷² wurde vergleichsweise unaufgeregt

⁶⁴ Vgl. Hockerts 1992, S. 927.

⁶⁵ Vgl. Hockerts 1992, S. 928.

⁶⁶ Vgl. die minutiöse Darstellung in Hockerts 1992, S. 928f.

⁶⁷ Auch die kleinere Regierungspartei FDP, von ihrer Programmatik her tendenziell sozialstaatskritisch, stimmte zu; erstens, weil auch sie sich dem durch die Prognosen der Rentenberichte bedingten Sog des Parteienwettbewerbs nicht entziehen konnte, und zweitens, weil der Gesetzentwurf auch Besserstellungen für klassisches FDP-Klientel vorsah; vgl. Hockerts 1992, S. 908.

⁶⁸ Spätestens im darauffolgenden Jahr, 1973, trat mit dem ersten „Ölpreisschock“ rasche wirtschaftliche Ernüchterung ein.

⁶⁹ Vgl. die negative Kritik bei Schmidt 1998a, S. 97f. und insbesondere bei Hockerts 1992, S. 930ff.

⁷⁰ Vgl. Hockerts 1992, S. 932.

⁷¹ Siegel 2002, S. 298.

⁷² Jochem 1999, S. 10.

durchgesetzt (auch aufgrund günstiger politisch-institutioneller Rahmenbedingungen⁷³), zeitigte dafür aber umso beachtlichere Ergebnisse.⁷⁴

Das Besondere an der Rentenreform 1992⁷⁵ besteht darin, daß die Initiative dazu nicht von der Regierung oder einer Oppositionspartei ausging, sondern vom (paritätisch von den Sozialpartnern besetzten) Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), welcher die Forderung erhob, der drohenden ungünstigen demographischen Entwicklung mit einer Reform der Rentenversicherung zu begegnen.⁷⁶ Die Eintracht der Verbände zog auch eine Einigkeit der großen Parteien nach sich; insofern darf die Rentenreform 1992 zu Recht als Paradebeispiel der eingangs beschriebenen ‚doppelten Großen Koalition‘ und ‚Kulminationspunkt der konsensualen Rentenpolitik‘⁷⁷ in der bundesrepublikanischen Geschichte gewertet werden.

Der Gesetzentwurf wurde nach Absprachen innerhalb der Koalitionsfraktionen und – in größerer Runde – einer expertokratischen Kommissionsrunde mit SPD-Beteiligung schließlich als interfraktionelle Vorlage in den Bundestag eingebracht, wo er zu denkwürdiger Stunde, nämlich am 9. November 1989, dem Tag des Mauerfalls, verabschiedet wurde.⁷⁸

Die Regelungen der Reform hatten ‚nichts Revolutionäres‘⁷⁹ an sich, bewegten sie sich doch allesamt innerhalb der Versicherungslogik⁸⁰: Alle beteiligten Akteure zeigten sich fest überzeugt, daß die Last, die der Rentenversicherung durch die bevorstehende ungünstig Bevölkerungsentwicklung erwachsen würde, mit modellimmanenten Veränderungen bewältigbar wäre. Dabei waren sie auch mit einem weiteren, allerdings moderater verlau-

⁷³ In der Periode von 1982-1990 konnte sich die christlich-liberale Regierungskoalition auch auf eine Mehrheit im Bundesrat stützen; vgl. Schmidt 1998b, S. 62; Jochem 1999, S. 9.

⁷⁴ Vgl. Schmidt 1998b, S. 64f.; Jochem 1999, FN 10 und S. 21. – Allerdings profitierte die Politik der Bundesregierung auch von günstigen Rahmenbedingungen, etwa zunehmendem Wirtschaftswachstum (und dadurch Entlastung des Arbeitsmarktes), kurzfristiger demographischer Entlastung und steigenden Bundesbankgewinnen; vgl. Jochem 1999, S. 10f.

⁷⁵ Die Verabschiedung des Gesetzes erfolgte bereits 1989, das Gesetz selbst trat aber erst zum 1.1.1992 in Kraft.

⁷⁶ Vgl. Schmidt 1998a, S. 108; Jochem 1999, S. 21.

⁷⁷ Hinrichs 2000, S. 296.

⁷⁸ Vgl. Jochem 2001, S. 202.

⁷⁹ Jochem 1999, S. 21. – Auch hier kann auf die Reformpunkte nicht *en detail* eingegangen werden. Maßgebliche Teile der Reform waren der geänderte Modus der Rentenberechnung (fortan an die Nettolohnentwicklung gekoppelt), eine neue Berechnungsformel für den Bundeszuschuß, die Einführung der ‚Teilrente‘ und eine allmähliche Anhebung der Altersgrenzen. Genauerer Überblick bei Schmidt 1998a, S. 108f. und Jochem 2001, S. 202.

⁸⁰ Die Rentenreform von 1992 bestätigt paradigmatisch die These der Resistenz des Versicherungsmodells gegenüber Systemwechseln (vgl. Hinrichs 1998, S. 30) und illustriert daher gut die Pfadabhängigkeit in der deutschen Sozialpolitik.

fenden Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung einverstanden⁸¹ (welcher 1982 bei 18% gelegen hatte und bis 1989 auf 18,7% angehoben wurde⁸²).

Die im November 1989 beschlossenen Neuerungen wurden vom Bundesarbeitsministerium enthusiastisch als „im Konsens getragen[es] Prachtstück unserer demokratischen Kultur“⁸³ gefeiert. Bald schon sollte die Konsenseuphorie verfliegen sein – und sich im Gefolge der (durch Wiedervereinigungslasten und weltweiter Rezession bedingten) ökonomischen auch die politische Ernüchterung einstellen.

4. Konfrontation statt Konsenssuche – Rentenpolitische

Entscheidungen im wiedervereinigten Deutschland

Nach dem Mauerfall, der seit Brandts Wende in der Ostpolitik zwar jahrzehntelang politisch ‚herbeigeträumt‘ worden war, dessen tatsächlicher Zeitpunkt aber wohl alle Akteure diesseits und jenseits der Mauer überraschte, hatte für die (west-)deutsche Politik die Rechts- und Gesetzesangleichung oberste Priorität. Schon im Mai 1990 wurde die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion beschlossen. Auch diese (wie sich zeigen sollte) äußerst folgenschwere Entscheidung kam auf Basis einer ‚Großen Koalition‘ von CDU-geführter Regierung und SPD-Opposition⁸⁴ und unter Befürwortung der Sozialpartner⁸⁵ zustande; mit ihr wurde der Grundstein zu einem beispiellosen Institutionentransfer (auch) im Bereich der Sozialpolitik gelegt. Abgesehen von einigen Übergangsregelungen wurde schlichtweg alles unverändert übertragen: die Sozialversicherungen, die Koexistenz freier und öffentlicher Träger, die Tarifautonomie und die betriebliche Mitbestimmung.⁸⁶

Warnende Stimmen, die ein Überdenken der ausnahmslosen Institutionenausdehnung auf die neuen Bundesländer anmahnten, kamen von verschiedenen Seiten, waren aber nur einzeln vernehmbar.⁸⁷ Sie sprachen sich nicht grundsätzlich gegen den Transfer der Sozialversicherungen aus, forderten aber Reformen in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik, allen voran im Gesundheitsbereich, dessen Systemmängel ein offenes Geheimnis waren. Wenn diese Rufe nach Reflexion ungehört verhallten, dann deshalb, weil die Kritiker zu

⁸¹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 19.

⁸² Schmidt 1998b, S. 65. – Siehe hierzu auch Graphik 1 auf Seite 15.

⁸³ BMAS zitiert nach Jochem 1999, S. 19 (ursprünglich abgedruckt in einer 1992 veröffentlichten Denkschrift des BMAS aus Anlaß des 10jährigen Jubiläums von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm).

⁸⁴ Im Frühjahr 1990 konnte die SPD erstmals seit dem Regierungsantritt Helmut Kohls wieder eine Bundratsmehrheit unter sozialdemokratischer Hegemonie vorweisen, die kurzfristig verloren ging, seit 1991 aber wieder existierte und bis ins Frühjahr 1999 Bestand hatte.

⁸⁵ Vgl. Jochem 1999, S. 24.

⁸⁶ J. Schmid, 1998, S. 96.

⁸⁷ Vgl. Jochem 1999, S. 25f.

vereinzelt waren und sich zu keiner kohärenten Gruppe zusammenschließen konnten und weil die Regierung starken zeitlichen Druck in der Vereinigungsfrage ausübte. Dieser Druck ging maßgeblich von Kanzler Kohl aus, der – im Gegensatz zu früheren Legislaturperioden⁸⁸ – das Heft des Handelns in die Hand nahm und durch schnelle und unbürokratische Entscheidungen am raschen Zustandekommen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion maßgeblichen Anteil hatte.⁸⁹

Die konfliktlose Übertragung der westdeutschen Sozialversicherungen auf das neue Bundesgebiet erscheint wenig überraschend angesichts der Tatsache, daß sowohl die Parteien – die FDP mit eingeschlossen – als auch die Tarifpartner von der Flexibilität des „Sozialversicherungsstaates“⁹⁰ zutiefst überzeugt waren, wozu insbesondere der (im internationalen Vergleich) äußerst erfolgreiche Konsolidierungskurs während der 80er Jahre und das konsensuale Vorgehen bei großen Sozialreformen, als deren jüngster Beleg die Rentenreform 1992 galt, beigetragen hatten.

Im Zuge der raschen rechtlich-institutionellen Angleichung der neuen Bundesländer an Westdeutschland wurden auch die Ruhestandsgelder der ostdeutschen Rentner angeglichen (*Renten-Überleitungsgesetz*), die sich – auch verglichen mit Löhnen und Gehältern ostdeutscher Arbeitnehmer – auf viel niedrigerem Niveau als in Westdeutschland bewegten.⁹¹ Die Ausdehnung des „Modells Deutschland“⁹² hatte die größte sozialstaatliche Expansion der Bundesrepublik zur Folge⁹³. Zwar finanzierte sich die Wiedervereinigung zu großen Teilen durch zunehmende öffentliche Verschuldung, Steuererhöhungen und einige ausgegliederte Haushalte⁹⁴, kaum minder war allerdings der Anteil, den die Sozialversicherungen (und damit Arbeitnehmer und Arbeitgeber qua ihrer Beiträge) schultern mussten. Obwohl die von West- nach Ostdeutschland geflossenen Transfersummen aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden variieren, läßt sich doch feststellen, daß die Sozialversicherungssysteme etwa ein Viertel der Wiedervereinigungslasten zu tragen hatten⁹⁵. Um die Größenordnung nicht nur monetär, sondern auch im Verhältnis zum deutschen Brutto-

⁸⁸ Zumindest für die 80er Jahre wurde Helmut Kohl ein Führungsstil des „stillen Regierens“ (Jochem 2001, S. 196) attestiert. Zu dieser ‚deparlamentarisierten‘, ‚expertokratischen‘ Regierungsweise unter Kanzler Kohl liegt ein Aufsatz von Karl-Rudolf Korte vor, vgl. Literaturverzeichnis bei Jochem 2001.

⁸⁹ Jochem 1999, S. 24; vgl. Schmidt 1998a, S. 139.

⁹⁰ Jochem 1999; 2001.

⁹¹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 11f. und Schmidt 1998b, S. 67. – Mit dem *Renten-Überleitungsgesetz* wurden auch die Regelungen der Rentenreform 1992 auf das neue Bundesgebiet übertragen.

⁹² Siegel 2002, S. 294.

⁹³ Siegel (2002, S. 321) spricht von einer „Politik[, welche] die deutsche Sozialpolitik auf eine steile Expansionsrampe“ katapultierte und Jochem (1999, S. 28) von der „gewaltigsten Expansion des Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl“.

⁹⁴ Vgl. Jochem 2001, S. 204.

⁹⁵ Jochem 1999, S. 28 und 2001, S. 204. – Auf Basis von 1998 in der ‚Sozialpolitischen Umschau‘ veröffentlichten Zahlen gibt Jochem (1999, S. 28) die Gesamttransfersumme bis 1997 mit 1186 Milliarden DM an, wovon 283 Mrd. DM durch die Sozialversicherungen aufgewendet wurden.

inlandsprodukt deutlich zu machen, seien an dieser Stelle Sozialleistungsquoten⁹⁶ verglichen: Diese betrug im Jahr 1990 in Westdeutschland 29%⁹⁷, in den neuen Bundesländern hingegen (im Jahr 1991) 66%⁹⁸ (!). Damit waren die Sozialversicherungen von der Politik zu einer Aufgabe verpflichtet worden, für die sie ursprünglich weder konzipiert noch ihnen in der darauffolgenden Zeit gewachsen waren.

Den finanziell größten Teil verschlang dabei die arbeitsmarktpolitische Offensive, mit der die Bundesregierung versuchte, der „Beschäftigungskatastrophe“⁹⁹ im Osten gegenzusteuern.¹⁰⁰ Dabei verfolgte die Bundesregierung in den ersten Jahren nach der Einheit vor allem passive Arbeitsmarktpolitik und griff verstärkt auf das ‚altbewährte‘ Instrument der Frühverrentung zurück.¹⁰¹ Sie selbst war es gewesen, die in den 80er Jahren die (seit den Rezessionsjahren in den 70ern) übliche Vorgangsweise forciert hatte, den Arbeitsmarkt durch die Reduzierung des Arbeitskräfteangebots zu entlasten.¹⁰²

1992/1993, als die seit Beginn der 90er Jahre weltweit um sich greifende Rezession auch das wiedervereinigte Deutschland erfaßte¹⁰³, begann sich der „Teufelskreis“¹⁰⁴ von steigenden Sozialausgaben und Beschäftigungsrückgang (und damit weniger Beitragszahlern) deutschlandweit abzuzeichnen. Er verschlimmerte den ohnedies schon starken Druck auf die Kassen der Sozialversicherungen erheblich, entsprechend schnell stieg auch der (Gesamt-)Beitragssatz für die Sozialversicherungen: 1996 überschritt er erstmals die psychologisch wichtige Schwelle von 40% und lag 1998 bei historisch hohen 42,1%.¹⁰⁵

⁹⁶ Die Sozialleistungsquote drückt das Verhältnis der Sozialausgaben zum Bruttoinlandsprodukt aus. Diese Meßgröße steht verschiedentlich in der Kritik, weil ihr unterschiedliche Meßkonzepte (Netto- und Brutto-Sozialleistungsquote) zugrunde liegen können und Sozialleistungen nichtstaatlicher Organisationen bei der Berechnung meist keine Berücksichtigung finden. An dieser Stelle sollen die Angaben der Sozialleistungsquoten lediglich als Illustration der Größenordnung der Sozialstaatsexpansion im Gefolge der deutschen Einheit dienen.

⁹⁷ Schmidt 1998b, S. 64.

⁹⁸ Siegel 2002, S. 321.

⁹⁹ Jürgen Kühl zitiert nach Jochem 1999, S. 27.

¹⁰⁰ Diese hatte ihre Ursache vor allem in der sehr niedrigen Produktivitätsrate ostdeutscher Betriebe, dank der sich die DDR offiziell der ‚Vollbeschäftigung‘ rühmen konnte. Nach der Wende von 1990 mußten aber viele Betriebe aufgrund mangelnder Konkurrenzfähigkeit schließen oder zumindest Mitarbeiter in großer Zahl abbauen; vgl. J. Schmid 1998, S. 96.

¹⁰¹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 12f.; Jochem 1999, S. 27f.; Remsperger 2000, S. 419; Siegel 2002, S. 324. – Die Einrichtungen des Vorruhestands und Altersübergangsgeldes ermöglichten ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bereits mit 55 (!) Jahren und einen abschlagsfreien Renteneintritt mit 60 (!) Jahren; vgl. Remsperger 2000, ebenda.

¹⁰² Vgl. Jochem 1999, S. 11f. und Siegel 2002, S. 311.

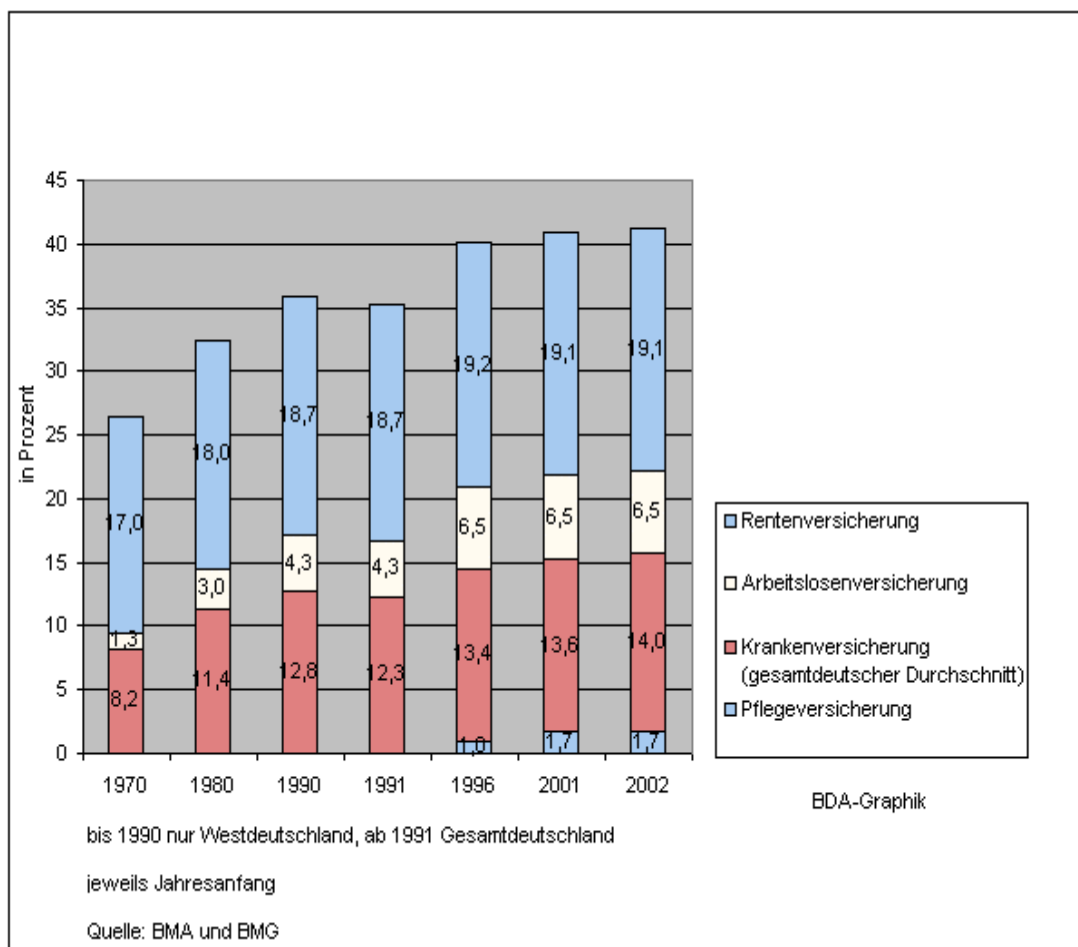
¹⁰³ Die Zeitverzögerung resultierte vor allem aus dem kurzfristigen, wiedervereinigungsbedingten Boom der deutschen Wirtschaft.

¹⁰⁴ Jochem 1999, S. 28.

¹⁰⁵ Hinrichs 1998, S. 13; Schmidt 1998b, S. 66; Siegel 2002, S. 323.

Graphik 1: Beiträge zur Sozialversicherung

Quelle: BDA



Mit der zunehmenden Schieflage auf dem Arbeitsmarkt, die gleich einem Dominoeffekt höhere Staatsverschuldung und Sozialbeiträge und damit steigenden politischen Problemlösungsdruck verursachte, gerieten auch die Pfeiler der – inner- wie außerparlamentarischen – ‚Großen Koalition‘ ins Wanken. Bevor es aber ab der frühen Mitte der 90er Jahre soweit war, schien das Zusammenspiel von CDU/CSU-geführter Bundesregierung und SPD-Opposition mit Bundesratsmehrheit bei großen Reformvorhaben noch gut zu funktionieren: Im Jahr 1992 konnte im schwierigen Verhandlungsterrain des Gesundheitswesens mit dem *Gesundheitsstrukturgesetz* ein Kompromiß gefunden werden. Im gleichen Jahr kam es außerdem mit dem konsensualen Beschluß für eine Pflegeversicherung als ‚fünfter Säule der Sozialversicherungen‘¹⁰⁶ zu einem weiteren sozialpolitischen Ausbau.

¹⁰⁶ Nach der Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung stellt die Pflegeversicherung (eingeführt am 1.1.1994) die jüngste als Pflichtversicherung konzipierte soziale Sicherung dar und wird daher in der Literatur besonders gerne als herausragendes Beispiel für den hohen Grad der Pfadabhängigkeit in der

Insbesondere das Zustandekommen des *Gesundheitsstrukturgesetzes* sollte auf die zukünftige politische Entwicklung der Bundesrepublik Einfluß haben. Das Gesetz wurde auf Initiative von Bundesgesundheitsminister Seehofer in einem expertokratischen Zirkel von CDU/CSU- und SPD-Gesundheitsexperten im Herbst 1992 in Bad Lahnstein ausverhandelt.¹⁰⁷ Die Verbände waren ausgeklammert worden, und auch der Regierungspartner FDP sah sich in eine „Statistenrolle verwiesen“¹⁰⁸. Diese „traumatische Erfahrung“¹⁰⁹ und die schlechten Landtagswahlergebnisse von 1992 sollten beim kleineren Koalitionspartner zu einer Kursänderung führen, die auf koalitionsinterne Profilierung (zu Lasten der Verständigung zwischen den beiden Volksparteien) und stärkere Akzentuierung des marktliberalen Gedankens in der Wirtschafts- und Sozialpolitik setzte.

Erste Risse in der ‚Großen Koalition‘ und ein Ende der „Konsensreserven“¹¹⁰ zeichneten sich 1993 in der Arbeitsmarktpolitik ab, als das *Erste* und *Zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms* im Bundestag beschlossen wurden: Der Schwerpunkt dieser Gesetze lag auf aktiven Beschäftigungsmaßnahmen und zeigte deutlich den Schriftzug von FDP und unternehmernahem CDU/CSU-Flügel.¹¹¹ Auch in der außerparlamentarischen Arena begann sich eine zunehmende Polarisierung abzuzeichnen, nachdem im Frühjahr 1993 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ein Tarifvertrag einseitig (durch den Arbeitgeberverband Gesamtmetall) aufgekündigt wurde.¹¹²

In dieser Situation machte die IG Metall Ende 1995 den Vorschlag zu einem *Bündnis für Arbeit*¹¹³. Dabei boten die Gewerkschaften eine moderate Lohnpolitik an, forderten aber im Gegenzug ein Ende der Kündigungswelle und der arbeitsmarktpolitischen Sparmaßnahmen sowie Neueinstellungen. Nach ersten erfolgsversprechenden Gesprächen zwischen Regie-

deutschen Sozialpolitik herangezogen. Allerdings hebt sich die Pflegeversicherung in einem Punkt deutlich von den anderen Versicherungen ab, siehe hierzu FN 3.

¹⁰⁷ Seehofer hatte auf eine Einbeziehung der SPD gedrängt, weil die Sozialdemokraten seit 1991 die Bundesratsmehrheit auf ihrer Seite hatten und so eine machtvolle Veto-Position einnehmen hätten können; vgl. Jochem 1999, S. 26 und 2001, S. 205.

¹⁰⁸ Lehbruch 1998, S. 172.

¹⁰⁹ Lehbruch 1998, S. 172.

¹¹⁰ Siegel 2002, S. 319.

¹¹¹ Vgl. Jochem 1999, S. 31. – Weitere bis 1997 beschlossene arbeitsmarktpolitische Gesetze, die vor allem auf Kosteneinsparung zielten, drängten ebenfalls passive Arbeitsmarktmaßnahmen (etwa die bis dahin extensive Frühverrentungspraxis) zugunsten aktiver zurück (eine Übersicht findet sich bei Jochem 1999, S. 32). Im Rahmen des von Gewerkschaften und Sozialdemokraten gleichermaßen abgelehnten *Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes* von 1996 wurden im Zuge arbeitsmarktpolitischer Einsparungen auch Änderungen im Rentenrecht vorgenommen; vgl. Hinrichs 1998, S. 20.

¹¹² Vgl. Jochem 1999, S. 24 und 32; Schmidt 1998a, S. 145f. – Diese einseitige Tarifrückbildung bildete den Auftakt zu einer ‚stillen Tarifrückbildung‘ (stillschweigende Unterschreitung der Tarifbedingungen), durch die langfristig der Flächentarifvertrag infrage gestellt wurde; vgl. Jochem 1999, S. 24 und Schmidt 1998a, ebenda.

¹¹³ So der allgemein gebräuchliche Kurzname für das informelle Beratungsgremium *Bündnis für Arbeit und Standortsicherung*. Die Gewerkschaften handelten mit diesem Angebot nicht ganz uneigennützig, waren sie doch selbst (ebenso wie die Arbeitgeberverbände) nach einer kurzen Periode des Mitgliederzuwachses (unmittelbar nach der Wiedervereinigung) von einem drastischen Mitgliederschwund betroffen; vgl. Jochem 1999, S. 32f. und FN 71, 72; Jochem 2001, S. 208.

rung und Sozialpartnern¹¹⁴, durch die mancher schon den Weg zu einem „Superkorporatismus“ geebnet sah¹¹⁵, kollidierte die Konsenssuche „mit den Prämissen des Parteienwettbewerbs im föderativen Staat“¹¹⁶. Die im Frühjahr 1996 stattfindenden Landtagswahlen in drei Bundesländern brachten für die Koalitionspartner im Bund, CDU und FDP, erfolgreiche Ergebnisse und schwächten die SPD. Dadurch sahen sich CDU/CSU¹¹⁷ und insbesondere die FDP in ihrem neuen Kurs bestätigt. Daraufhin schwenkte die Regierung, beeinflusst von der akzentuierten Haltung der FDP und dem unternehmerfreundlichen Wirtschaftsflügel der Unionsparteien, auf einen konfrontativen Kurs ein, der ein Platzen der Gespräche unvermeidlich machte: Bei der am 23. April 1996 stattfindenden *Bündnis*-Sitzung verhandelte die Regierung nicht mehr mit den Gewerkschaftsvertretern, sondern teilte ihnen nur noch lapidar die Resultate der Koalitionsüberlegungen mit.¹¹⁸

Unzweifelhaft deutet diese zunehmend konfliktive Haltung der Bundesregierung den Kurswechsel an, den die FDP nach Lahnstein vollzogen hatte. Die Freien Demokraten waren nicht mehr bereit, vorparlamentarische Expertenrunden der beiden großen Volksparteien zuzulassen, forcierten wirtschaftsliberale Forderungen innerhalb der Koalition (wodurch wiederum der CDU/CSU-interne Wirtschaftsflügel Auftrieb erhielt¹¹⁷) und traten gegenüber dem sozialstaatsfreundlichen (Arbeitnehmer-)Flügel der CDU/CSU verstärkt als sozialpolitischer „Bremser“¹¹⁹ auf. Bezeichnend für den „frame switch“¹²⁰ der FDP war ihr Meinungswandel hinsichtlich der Höhe der Sozialbeiträge: Noch 1989 zeigte sie sich – im Zuge der Rentenreform 1992 – mit einem zukünftigen moderaten Anstieg der Beitragssätze einverstanden. Im Sommer 1997 ließ die Sozialsprecherin der Liberalen das Bundestagsplenum wissen, daß die FDP dies nun für inakzeptabel hielt.¹²¹

¹¹⁴ Die SPD war nicht an dieser informellen Beratungsrunde beteiligt. In der Literatur wird dies zwar teilweise bemängelt (vgl. Nullmeier 1996, S. 341), andererseits kann argumentiert werden, daß durch die Gewerkschaftsbeteiligung die SPD indirekt ‚mit am Tisch‘ saß bzw. dadurch zumindest Policy-Positionen vertreten waren, die mit jenen der SPD größtenteils kongruierten.

¹¹⁵ So Nullmeier 1996, S. 341.

¹¹⁶ Jochem 2001, S. 208.

¹¹⁷ Innerhalb der CDU/CSU hatte der christdemokratische Arbeitnehmerflügel CDA seit dem „Einheits-Schock“ (J. Schmid 1998, S. 96) und auch durch das veränderte koalitionsinterne Verhalten der FDP an Einfluß verloren; vgl. Jochem 1999, S. 31.

¹¹⁸ Vgl. Jochem 1999, S. 33f. und 2001, S. 208f.; Nullmeier 1996, S. 341. – Die exakten Beweggründe, welche die Bundesregierung zum mutwilligen Scheitern der *Bündnis*-Gespräche veranlaßten, sind noch nicht ausreichend untersucht worden (vgl. Jochem 2001, ebenda). Heiner Geißler, ehemaliger CDU-Generalsekretär und Bundesminister, äußerte in einem Interview gegenüber Jochem die Vermutung, daß die Aufkündigung des *Bündnisses* durch die Regierung aus „Arroganz an der Macht“ geschehen sei (bei Jochem 2001, S. 209).

¹¹⁹ Vgl. Schmidt 1998a, S. 146.

¹²⁰ Hinrichs 1998, S. 28.

¹²¹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 28.

Hier aber offenbarte sich das „Spardilemma“¹²², in dem sich die christlich-liberale Bundesregierung befand: Eine Absenkung der Sozialbeitragshöhe war nur möglich, wenn im Gegenzug entweder Steuern erhöht oder Leistungen gekürzt würden. Gegen ersteres wehrte sich energisch die FDP, die im Zuge ihrer marktliberalen Profilierung auch das Image einer Steuersenkungspartei anstrebte¹²³. Leistungskürzungen in größerem Umfang wollte wiederum die SPD nicht mittragen, die dank der Bundesratsmehrheit eine mächtige Vetoposition im bundesrepublikanischen Institutionengefüge einnahm.

Im Jahr des Scheiterns der Gespräche zum *Bündnis für Arbeit* rückte die Rentenversicherung wieder ins Zentrum der politischen Diskussion. Die extensive Frühverrentungsstrategie Anfang der 90er Jahre hatte sich deutlich auf die Kassen der Rentenversicherung niedergeschlagen, am 1. Januar 1996 mußte der Rentenbeitragssatz auf 19,2% (vgl. Graphik 1) angehoben werden, und eine weitere Erhöhung auf über 20% schien angesichts der düsteren Wirtschaftsprognosen durchaus möglich. Im Zuge der negativen Wirtschaftsentwicklung (im Winter 1995/96 erstmals über vier Millionen Arbeitslose¹²⁴), des Scheiterns des *Bündnisses für Arbeit* und einer losbrechenden ‚Standortdebatte‘¹²⁵ nahm die Schärfe in der Rentendiskussion zu. Sie war weniger geprägt von der (noch in den 80er Jahren im Mittelpunkt stehenden) demographischen Entwicklung, sondern knüpfte vor allem an die virulenten Probleme in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt an¹²⁶: Die vielen Frühverrentungen einerseits und der große Rückgang der Beitragszahler aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit andererseits öffneten die finanzielle Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen immer weiter. Um diesem dringenden Problem beizukommen, forderte die SPD anfangs, ganz an die Konsenstradition vergangener Jahrzehnte anknüpfend, eine ‚große Rentenrunde‘, welche aber durch die polarisierte Lage im bundesdeutschen Partegefüge nicht zustande kam.¹²⁷

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik unternahm es im folgenden eine Bundesregierung, eine maßgebliche Rentenreform ohne Beteiligung der zweiten ‚Sozialstaatspartei‘ zu gestalten. Mit dem *Rentenreformgesetz 1999*¹²⁸ wurde das Ende des ‚Rentenkonsenses‘

¹²² Jochem 1999, S. 38; vgl. Schmidt 1998a, S. 145.

¹²³ Vgl. Jochem 1999, FN 47.

¹²⁴ Vgl. Nullmeier 1996, S. 339.

¹²⁵ In deren Zentrum standen just die beiden Säulen der ‚Großen Koalitionen‘: Die bundesdeutsche Tarif- und die Sozialpolitik; vgl. Nullmeier 1996, S. 339.

¹²⁶ Vgl. Nullmeier 1996, S. 338.

¹²⁷ Insbesondere Teile der im *Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz* von 1996 inkludierten Maßnahmen riefen heftige Proteste auf seiten der SPD und der Gewerkschaften hervor. Im Sommer 1996 hielt der Deutsche Gewerkschaftsbund Großdemonstrationen gegen die Einsparungsgesetze der Regierung ab; die SPD unter Lafontaine setzte ab diesem Zeitpunkt verstärkt auf geschlossen agierende Opposition im Bundesrat; vgl. Jochem 2001, S. 210; Siegel 2002, S. 328.

¹²⁸ Auch hier gilt – wie schon bei der Rentenreform 1992 –, daß sich die Jahresangabe auf das Inkrafttreten des Gesetzwerkes bezieht.

(welcher verbal bereits im Frühjahr 1996 vom sozialpolitischen Bundestagsprecher der SPD quasi ‚aufgekündigt‘ worden war¹²⁹) politisch besiegelt.

Das vornehmlich auf Beitragssatzstabilisierung und langfristige Rentensicherung zielende Reformwerk beinhaltete eine Reihe von Leistungskürzungen¹³⁰. Die zentralen wie umstrittensten Punkte der Vorlage bezogen sich auf die folgenden Sachverhalte: Die 1996 eingeführten Einschränkungen zur Frühverrentung wurden verschärft, indem das Renten-Regel Eintrittsalter für Berufsunfähige angehoben wurde. Außerdem wurden die Erwerbsunfähigkeitsrenten gekürzt und die Kriterien zum Zugang dieser Renten verschärft.¹³¹

Durch die Einführung eines „demographischen Faktors“¹³² bei der Rentenberechnung, der von der SPD-Opposition als „Rentenkürzung“¹³³ heftig attackiert wurde, sollte der (gegenüber früheren Jahrzehnten durchschnittlich längeren) Rentenbezugsdauer Rechnung getragen werden¹³⁴. Die SPD-Kritik an diesem Modell war insofern berechtigt, als die Einführung des ‚demographischen Faktors‘ tatsächlich ein langsames Absinken des Eckrentenniveaus¹³⁵ bewirkt hätte¹³⁶.

Im Dezember 1997 wurde das *Rentenreformgesetz 1999* mit den Stimmen der CDU/CSU- und FDP-Abgeordneten verabschiedet. Die größten Teile des Gesetzwerks, insbesondere das Leistungsrecht betreffende, unterlagen nicht der Zustimmungspflicht des Bundesrates, dessen SPD-Mehrheit daher auch nur ein *suspensives* Veto einlegen konnte, das kurz darauf mit Hilfe der sogenannten ‚Kanzlermehrheit‘¹³⁷ im Bundestag zurückgewiesen wurde¹³⁸.

¹²⁹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 21; Nullmeier 1996, S. 339.

¹³⁰ Einige wenige Punkte enthielten expansiv wirkende Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten; vgl. Jochem 1999, S. 34.

¹³¹ Vgl. Hinrichs 1998, S. 22f.

¹³² Dieser Faktor vermindert „den Anstieg der Monatsrente um den hälftigen Anstieg der durchschnittlichen Restlebenserwartung eines 65-jährigen“ (Schmidt 2003, S. 242); vgl. die kritische Betrachtung bei Rürup 1998, S. 287ff.

¹³³ Hinrichs 1998, S. 24. – Die SPD lehnte eine Absenkung des Rentenniveaus kategorisch ab und schlug stattdessen die Ausweitung des Versichertenkreises vor; vgl. Jochem 1999, S. 35.

¹³⁴ Tatsächlich hatte sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer seit der Entstehung der Bundesrepublik deutlich verlängert: So wiesen 1960 verstorbene Rentner eine vorangegangene durchschnittliche Bezugsdauer von 9,9 Jahren auf. Für 1996 Verstorbene betrug dieser Wert bereits 15,9 Jahre (Hinrichs 1998, S. 23). Festzuhalten ist, daß diese längere Bezugsdauer nur teilweise auf die höhere Lebenserwartung zurückzuführen ist, und auch mit der hohen Zahl der Frühverrentungen zwischen Mitte der 70er und Mitte der 90er Jahre zusammenhängt.

¹³⁵ Das Eckrentenniveau bezeichnet das Verhältnis einer auf 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsverdienst beruhenden Nettorente zum aktuellen Durchschnittsverdienst der Arbeitnehmer.

¹³⁶ Insbesondere läßt sich gegen die konkrete Ausgestaltung des ‚demographischen Faktors‘ einwenden, daß er nicht beim individuellen Teil der Rentenformel ansetzt (so wäre eine Modifikation nach Geburtsjahr möglich, wodurch sich die unterschiedlich hohe Lebenserwartung der verschiedenen Rentnerjahrgänge exakt berücksichtigen ließe). Stattdessen modifiziert der Faktor die *Renten Anpassung* – für Zugangs- und Bestandsrenten gleichermaßen; vgl. Rürup 1998, S. 287.

¹³⁷ Die Kanzlermehrheit ist die absolute Mehrheit aller Bundestagsabgeordneten.

¹³⁸ Bezüglich des Finanzierungsmodus, welcher der Zustimmung der Länder bedurfte, konnte erst nach langwierigen Verhandlungen im Vermittlungsausschuß ein Kompromiß erzielt werden, der hauptsächlich eine 1%ige Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsah.

Weite Teile der Rentenreform von 1999 hatten nicht lange Bestand: Mit der Bundestagswahl 1998 wurde – erstmals in Deutschland – eine Regierung abgewählt. Wie zuvor von der SPD im Wahlkampf versprochen, schaffte die neue rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder kurz nach Regierungsantritt mithilfe der *Gesetze zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte* wichtige Eckpunkte der Reform von 1999 wieder ab: so wurden der ‚demographische Faktor‘ und die Leistungseinschnitte bei den Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten zuerst ausgesetzt, dann – im Zuge der Rentenreform 2000/2001 – entfernt¹³⁹.

Stattdessen beschloß die Regierungskoalition die – von der SPD bereits in der Debatte von 1997 geforderte – Ausweitung des Versichertenkreises um sogenannte ‚Scheinselbständige‘ und die Erschließung einer neuen Finanzierungsquelle – durch die ökologische Steuerreform (kurz ‚Ökosteuern‘), wodurch man hoffte, längerfristige Beitragsstabilität gewährleisten zu können.¹⁴⁰

Mit der rot-grünen Rentenreform 2000/2001 wurde erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik der Sozialversicherungspfad im Rentensektor verlassen. Die ‚Riester-Rente‘ (so die einprägsame Kurzbezeichnung nach dem damaligen Bundessozialminister Walter Riester; eigentlich *Altersvermögensgesetz 2001*) soll zur zusätzlichen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge animieren: dank umfangreicher staatlicher Förderung (Zuschuß oder steuerliche Vergünstigungen) stellt sie einen „Zwischenweg aus individueller privater Vorsorge und massiver staatlicher Subventionierung“¹⁴¹ dar.

Schließlich erschöpfte sich die rot-grüne Rentenreform nicht in der ‚Riester-Rente‘ allein: Zwei weitere zentrale Punkte waren die Schaffung einer Mindestrente auf Sozialhilfeniveau für bedürftige Altersrentner und voll Erwerbsgeminderte sowie die Änderung der Rentenanpassungsformel. Seither werden die Renten nicht mehr der aktuellen Nettolohnentwicklung angepaßt (wie dies seit der Rentenreform 1992 der Fall war). Mithilfe einer neuen, komplizierten Indexziffer sollen die Renten zwar weiterhin an der Entwicklung der Löhne und Gehälter teilhaben, doch wird auch der höchste staatlich geförderte Privatrentenbetrag miteinbezogen, wodurch sich eine Absenkung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung ergibt.¹⁴²

¹³⁹ Vgl. Schmidt 2003, S. 242. – Stattdessen wurde für Jahre 2000 und 2001 aus budgetpolitischen Gründen kurzfristig von der Nettolohnanpassung der Renten abgegangen und nur die Inflationsrate des Vorjahres abgegolten. Skurrilerweise fiel durch diese wenig vertrauensbildende Ad-hoc-Maßnahme die Absenkung des Eckrentenniveaus höher aus, als es bei einer Anpassung mit dem ‚demographischen Faktor‘ der Fall gewesen wäre (Hinrichs, 2000, S. 289); vgl. Schmähl 2000a, S. 13 und 2000b, S. 399.

¹⁴⁰ Vgl. Rieger 2002, S. 8; Schmidt 2003, S. 244.

¹⁴¹ Schmidt 2003, S. 241.

¹⁴² Vgl. Schmidt 2003, S. 250.

Die Beschlußfassung zur Rentenreform 2000/2001 verlief, wie schon die vorangegangene, nicht ohne Konflikte: Sowohl Gewerkschaften als auch die Unions-Opposition wehrten sich gegen die Einführung der kapitalgedeckten Rente. Die Gewerkschaften konnten mit einer ausnehmend klientelfreundlichen Politik vor allem im Arbeitsmarktbereich besänftigt werden¹⁴³. Die Union beharrte auf der Wiedereinführung des ‚demographischen Faktors‘ und stimmte im Bundestag gegen die Rentenreformgesetze. Im Bundesrat konnte sich die SPD-Grünen-Regierung nach kleineren Änderungen und finanziellen Zugeständnissen an die Länder deren mehrheitliche Zustimmung sichern.¹⁴⁴

Die Regierung Schröder hat mit der freiwilligen kapitalgedeckten Altersvorsorge einen zukunftsweisenden, aber modifizierungs- und ausbaufähigen Weg beschritten, der den Sozialversicherungspfad im Rentensektor verläßt und als zweites Standbein neben der umlagefinanzierten Rente in Hinkunft an Bedeutung gewinnen dürfte¹⁴⁵. Im Finanzierungsbe- reich der umlagefinanzierten Rentenversicherung haben die Bemühungen der rot-grünen Regierung allerdings nur sehr kurzfristige Entspannung beschert, die schnell wieder ver- pufft ist: Trotz verschiedener Versuche, die anwachsende Finanzierungslücke durch ein- nahmeorientierte Maßnahmen zu schließen und den Beitragssatz stabil zu halten („...wer- den die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2020 nicht über 20% [...] stei- gen...“¹⁴⁶), ist die gesetzliche Rentenversicherung 2003 wieder dort angelangt, wo sie be- reits Mitte der 90er Jahre gelandet war: in der Kategorie „dringend reformbedürftig“.

5. Fazit

Wie die vorangegangene Darstellung zeigt, gründen Entstehen und Wachsen, aber auch Konsolidierung und Rückbau des deutschen Sozialstaats auf drei zentralen Erklärungsvari- ablen¹⁴⁷: a) den wirtschaftlich verfügbaren Ressourcen, b) sich verändernden Problem- und Bedürfnislagen und c) dem Parteienwettbewerb.

Nach der Gründung der Bundesrepublik kulminierten lange Zeit mehrere sozialstaatsför- derliche Entwicklungen miteinander: Wirtschaftlicher Aufschwung, ein ‚zentristisch‘ aus-

¹⁴³ Vgl. Schmidt 2003, S. 247.

¹⁴⁴ Zum Zeitpunkt der Abstimmung, Anfang 2001, gab es weder für die Bundesregierungsparteien noch die Bundesoppositionsparteien eine klare Bundesratsmehrheit. CDU/CSU konnten die blockierende Mehrheit von mindestens 36 Bundesratsstimmen auch unter Hinzuziehung der Länder mit FDP-Regierungsbeteiligung (noch) nicht erreichen.

¹⁴⁵ Dies hängt allerdings maßgeblich davon ab, ob eine zukünftige Bundesregierung gewillt ist, dieser – zu- nächst freiwilligen Form – der Rentenansparung obligatorischen Charakter zu verleihen.

¹⁴⁶ So der ehemalige Bundessozialminister Walter, zitiert nach Ederer 2003.

¹⁴⁷ Vgl. Alber 1989, S. 236.

gerichtetes Parteiensystem mit geringem Polarisierungsgrad und konsensuale Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen.

Kooperationsförderlich erwies sich im Bereich der Rentenversicherung zusätzlich die vergleichsweise geringe Anzahl politikfeldspezifischer Vetospieler und die hohe Komplexität der Materie, welche zu „deparlamentarisierten“¹⁴⁸, expertokratischen Runden führte, denen – über längere Zeit relativ kongruente – Gruppen von Sozialpolitikfachleuten aus Parteien, Verbänden und dem Arbeitsministerium angehörten. Diese Konzentration abseits der mit großer medialer Aufmerksamkeit bedachten parlamentarischen Bühne trug wesentlich zur Erleichterung von Willensbildung und Entscheidungsfindung bei den großen, konsensual beschlossenen Rentenreformen bei¹⁴⁹.

Nicht eindeutig ausfallen kann die Datierung des Bruchs des ‚Sozialstaatskonsenses‘. Tatsächlich ist ein solch klarer Bruch, an dem Konsensbemühungen in Konfliktprovokation umgeschlagen wären, schwer auszumachen. Vielmehr läßt sich von einer schrittweisen Erosion sprechen, die parallel verlief zur zunehmenden Ernüchterung über die wirtschaftlichen Folgen der deutschen Wiedervereinigung und der 1992/1993 einsetzenden Konjunkturabflachung: Je niedriger das Wachstum sank und je höher Staatsverschuldung und Sozialbeiträge stiegen, desto größer war auch der Problemdruck, der auf der Regierung lastete und desto deutlicher zeichneten sich „die Strukturbrüche zwischen den Prinzipien des Parteienwettbewerbs und des Bundesstaates“¹⁵⁰ ab.

Abschließend möchte ich zu den eingangs gestellten Fragen zurückkehren. Der ‚Rentenkonsens‘ zwischen SPD und Union ist erodiert und schließlich zerbrochen – aber ist er tatsächlich (noch) notwendig? Auf den ersten Blick scheint dies nicht unbedingt der Fall zu sein: Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, daß Rentengesetzgebung auch in konfliktiver Atmosphäre – mitunter sogar gegen eine oppositionelle Bundesratsmehrheit – möglich ist. Die Frage aber ist: Welcher Preis wurde dafür gezahlt?

Die deutsche Rentenpolitik weist seit der Aufkündigung des ‚Rentenkonsenses‘ willkürliche, kurzfristige Änderungen und Einschnitte auf (sowohl unter der letzten Kohl-Regierung wie unter Schröder). Es mag bequem sein, Sparmaßnahmen durch eine rasche (weil unkompliziert durchführbare) Änderung der Rentenformel oder zeitweilige Modifikationen der Rentenanpassung durchzusetzen. Der Vertrauensverlust aber, den die Renten-

¹⁴⁸ Hinrichs 2000, S. 296.

¹⁴⁹ Die Tendenz zur ‚Expertokratie‘ war besonders bei der Rentenreform 1992 stark ausgeprägt; vgl. Hinrichs 1998, S. 11 und 2000, S. 296; Schmidt 1998a, S. 110.

¹⁵⁰ Siegel 2002, S. 334.

versicherung dadurch in der Bevölkerung erlitten hat, ist enorm und könnte – in nicht allzu ferner Zukunft – sogar zum „schlimmsten Szenario“ führen, bei dem „der Übergang zu einem anderen Mix des Renteneinkommens ‚leise‘ vollzogen werden könnte“¹⁵¹: Wer es sich leisten kann, würde dann nicht mehr auf die (ungewisse) Rente aus der Pflichtversicherung vertrauen, sondern privat vorsorgen – und dementsprechend widerwillig seine Pflichtbeiträge entrichten, durch die er weit weniger Rente erwarten kann als durch das privat Angesparte. Der „Gedanke der Eigennutzenmaximierung“¹⁵² würde sich dann vor die „sozialintegrative Bedeutung der Rentenversicherung“¹⁵³ schieben und diese letztlich aushöhlen.

Gerade in der Rentenversicherung, die wie kein anderer Bereich der sozialen Sicherung auf langfristige Verlässlichkeit gebaut sein muß, sind behutsames Handeln und ein gewisses Maß an Kontinuität unerlässlich, um das teilweise schon verloren gegangene Vertrauen wiederzugewinnen. Beides aber ist nur möglich, wenn der wechselhafte Kurs aufgegeben wird und beiden Volksparteien eine Annäherung ihrer Positionen unternehmen.

Hilfreich wären dabei Kompromißerfolge auf anderen Gebieten der Sozialpolitik, die – ähnlich wie früher der ‚Rentenkonsens‘ – positive Ausstrahlungswirkung auf andere Politikfelder haben könnten. Zumindest nicht unrealistisch erscheint dies bei der von der Regierung Schröder geplanten Arbeitsmarktreform, die umfassend und wirkungsvoll nur in Kooperation mit den (über die Bundesratsmehrheit verfügenden) Unionsparteien abgewickelt werden kann. Die ersten Signale der CDU sehen durchaus nach vorsichtiger Handreichung aus.¹⁵⁴ Fraglich bleibt bei einer wieder aufgenommenen und intensivierten Kooperation zwischen SPD und CDU/CSU allerdings, wie sich der kleinere Regierungspartner, Bündnis 90/Die Grünen, verhält. Sollte er – ähnlich der FDP Mitte der 90er Jahre – politische ‚Abwehrreaktionen‘ zeigen und einen – wie auch immer gearteten – verschärften politischen Kurs einschlagen, könnte der ‚Sozialstaatskonsens‘ wohl nur mehr durch die Bildung einer formellen Großen Koalition auf Bundesebene wiederhergestellt werden.

¹⁵¹ Hinrichs 1998, S. 33.

¹⁵² Hinrichs 1998, ebenda.

¹⁵³ Hinrichs 1998, ebenda.

¹⁵⁴ Vgl. „Die Ruckel-Rede“, in: Der Spiegel 12/2003, S. 20-26.

6. Literaturverzeichnis

Alber, Jens: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt a. M./New York 1989.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationales Beschäftigungsranking 2002, Gütersloh 2002, <<www.uni-regensburg.de/Fakultaeten/WiWi/ahrns/makro/Beschaeft_Ranking_02.pdf>> (20. 3. 2003), S. 140.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Beitragssätze zur Sozialversicherung (Graphik), Berlin o.J., <<www.bda-online.de/www/bda-online.nsf/pages/FB_sozialesicherung.htm>> (25. 3. 2003).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht, Bonn ⁶2000.

Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.): Statistik, Berlin o.J. <<www.bundesrat.de/PDundF/statistik2.html>> (25. 3. 2003).

Ederer, Günter: Das Märchen von der sicheren Rente, ausgestrahlt am 2. April 2003 in der ARD.

Hinrichs, Karl: Reforming the Public Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus?, Bremen 1998 (ZeS-Arbeitspapier 11/1998).

Hinrichs, Karl: Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik – Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 276-305.

Hockerts, Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980.

Hockerts, Hans Günter: Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Parteien, Berlin 1992, S. 903-934.

Jochem, Sven: Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates, Bremen 1999 (ZeS-Arbeitspapier 12/1999).

Jochem, Sven: Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 193-226.

Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn ³2000 (Bundeszentrale für politische Bildung).

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik, Opladen ²1998.

Nullmeier, Frank: Der Rentenkonsens – Eine Stütze des Sozialstaats in Gefahr?, in: Gegenwartskunde 45 (1996), S. 337-350.

Remspurger, Hermann: Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt a. M./New York 2000, S. 418-426.

Rieger, Elmar: Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46-47/2002, S. 3-12.

Rürup, Bert: Zur Berücksichtigung der Lebenserwartung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 5/1998, S. 281-291.

Schmähl, Winfried: Auf dem Weg zur nächsten Rentenreform in Deutschland. Anmerkungen zu Konzepten, Maßnahmen und Wirkungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35-36/2000a, S. 8-22.

Schmähl, Winfried: Alterssicherung in Deutschland: Weichenstellungen für die Zukunft – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt a. M./New York 2000b, S. 381-417.

Schmid, Josef: Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen 1998, S. 89-111.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen ²1998a.

Schmidt, Manfred G.: Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen 1998b, S. 59-87.

Schmidt, Manfred G.: Germany. The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep (Hrsg.): Political Institutions in Europe, London ²2002, S. 57-93.

Schmidt, Manfred G.: Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002), in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Opladen 2003, S. 239-258.

Siegel, Nico A.: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M./New York 2002.

Der Spiegel: Aufbruch in die Blockade?, Ausgabe 7/2003, S. 22-34.

Der Spiegel: Die Ruckel-Rede, Ausgabe 12/2003, S. 20-26.