

ernder Bestimmtheit seine Ziele verfolgen konnte, aber in jeder Phase einer noch so heftigen Diskussion mit seiner liebenswürdigen Art jede verletzende Schärfe von vornherein ausschloß. Überhaupt vergaß er nicht, in seinen vielen Arbeitsbereichen auch dem persönlich Verbindenden den von ihm gegebenen hohen Stellenwert einzuräumen. Ich kann mich nicht erinnern, daß Walter Bogs es einmal unterlassen hätte, vor oder nach einem dienstlichen Gespräch sich auch nach meiner Familie zu erkundigen. Dabei war dies keine bloße Floskel, sondern er knüpfte stets an eine persönliche Begebenheit an, der er sich dann auch noch nach Jahren erinnern konnte.

Am 22. Oktober 1991 ist *Walter Bogs* nach einem langen, erfüllten Leben gestorben. Wir werden uns immer an den großen Sozialrechtler und den so liebenswürdigen Menschen *Walter Bogs* erinnern.

*Professor Dr. Otto Ernst Krasney,
Vizepräsident des Bundessozialgerichts*

Selbststeuerung im Sozialstaat – zur Verortung der Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre¹⁾

Von Dr. Lutz Leisering, Universität Bremen

Der 9. November 1989 war ein denkwürdiger Tag in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der Fall der Mauer leitete eine neue Phase politisch-gesellschaftlicher Entwicklung ein. Dabei wurde ein Ereignis desselben Tages überdeckt, dem eine nicht gleichermaßen revolutionäre, im Bereich der Sozialpolitik jedoch grundlegende und weitreichende Bedeutung zukam, die Verabschiedung des „Rentenreformgesetzes 1992“ (RRG '92) in zweiter und dritter Lesung im Bundestag. Nach 1957 und 1972 handelte es sich um die dritte große Rentenreform. Das RRG '92 konsolidierte das bestehende Rentenrecht und entwickelte es fort auf der Basis eingeführter Grundprinzipien. In diesem Sinne markiert der 9. 11. 89 auch das Ende einer Phase der Sozialpolitik. Bald schoben sich die sozialpolitischen Probleme der deutsch-deutschen Einigung in den Vordergrund. Anläßlich des Inkrafttretens des RRG '92 am 1. 1. 1992 erscheint es sinnvoll, sich dieses gewichtigen Gesetzeswerks zu erinnern und aus der Distanz von zwei Jahren seit seiner Verabschiedung eine erste sozialpolitikgeschichtliche Einordnung zu versuchen.

¹⁾ Der vorliegende Beitrag präsentiert Teilergebnisse einer umfassenden Studie zum Zusammenhang von Sozialstaatlichkeit und demographischem Wandel (Leisering 1992) und stellt diese in einem steuerungstheoretischen Kontext. Insbesondere Abschnitte 2.2 und 3 lehnen sich eng an Teile von Kap. 5.2 bzw. Kap. 7 der Studie an.

Dabei konzentriert sich dieser Rückblick auf das Problem der Bewältigung demographischen Wandels, das der zentrale Auslöser der Bemühungen um eine Rentenreform war. Da Darstellungen der sozialpolitischen Probleme demographischen Wandels, insbesondere der Veränderung der Altersstruktur, und auch rechtspolitische Detailanalysen des RRG '92 in hinlänglicher Zahl vorliegen²⁾, können wir uns auf einen speziellen politiktheoretischen Aspekt beschränken, dessen Bedeutung bisher nicht hinreichend gesehen worden ist.

Eine politisch-soziologische Analyse ergibt nämlich, so die im folgenden zu entwickelnde These, daß die Strategie des Umgangs mit dem Problem demographischen Wandels im RRG '92 auf Ideen der Selbststeuerung und Selbstregulierung basiert, die charakteristisch sind für die sozialpolitische Problemlage der 80er Jahre. In dieser Sicht waren die 80er Jahre ein Jahrzehnt sozialpolitischer Selbststeuerung, primär im sozialpolitischen Diskurs alter und neuer politischer Akteure, aber auch in der Praxis der Politik. Der Begriff „Selbststeuerung“ ist dabei zunächst ein gemeinsames Etikett eines breiten Spektrums unterschiedlichster Konzepte der Selbstverwaltung, Selbstorganisation, Selbsthilfe und Selbstregulierung. Während der Begriff im herrschenden Sprachgebrauch im allgemeinen mit Formen dezentraler oder autonomer Selbstorganisation sozialer Gruppen assoziiert wird, gilt es im folgenden zu zeigen, daß es auch innerinstitutionelle, administrativ-rechtliche Formen der Selbstregulierung gibt, die als Antwort auf vergleichbare grundlegende Steuerungsprobleme in sozialstaatlich verfaßten Gesellschaften interpretiert werden können.

Der Beitrag gliedert sich in vier Teile. Im ersten Abschnitt wird der generelle Stellenwert von Selbststeuerung im Rahmen der Steuerungsproblematik des entwickelten Sozialstaats näher bestimmt und gezeigt, daß die Selbststeuerungsstrategie in den 80er Jahren in spezifischer Weise reaktualisiert worden ist. Dabei wird eine Verbindung zwischen herkömmlichen sozialen Selbststeuerungskonzepten und dem davon getrennten Diskurs über Formen rechtlich-administrativer Selbstregulierung in hochorganisierten sozialen Sicherungssystemen hergestellt. Im zweiten Abschnitt werden die spezifischen Steuerungsprobleme aufgezeigt, die demographischer Wandel für die Sozialpolitik aufwirft, und die Lösungsstrategie einer Regelbindung des Leistungs- und Finanzierungsrechts vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden die im RRG '92 enthaltenen Elemente von Selbststeuerung und die damit verbundenen Begründungen und Probleme diskutiert. Es folgt ein Fazit zu den Möglichkeiten und Grenzen von Selbststeuerung im System sozialer Sicherung (Abschnitt 4).

1. Selbststeuerung und Sozialstaat

1.1 Steuerung und Selbststeuerung

Der Steuerungsbegriff hat in der deutschen Soziologie in den 80er Jahren Karriere gemacht, ohne daß es jedoch zu mehr als zu Ansätzen einer Steuerungstheorie ge-

²⁾ Deutsche Rentenversicherung, Jg. 1989, Heft 12; Die Angestelltenversicherung, Jg. 1990, Heft 1, 2; *Nullmeier/Rüb* (1989); *Schmähl* (1990); s. a. *Meier* (1988).

kommen wäre³). Gegenüber den etatistischen Planungstheorien der frühen 70er Jahre, aber auch den damaligen neomarxistischen Analysen der Handlungsrestriktionen des „kapitalistischen Staates“, erweiterten die Steuerungstheorien den Problemhorizont, insofern sie die Fragestellung verallgemeinerten und Steuerung, wie es Kaufmann (1988: 75 f.) präzisiert hat, auf das generelle Problem der Koordination von Handlungsketten bezogen. Frontstellungen Markt versus Staat/Plan wurden als politische, nicht soziologisch fundierte Kategorisierungen erkannt und zugunsten der Vorstellung aufgegeben, daß es eine Vielzahl von Steuerungstypen gibt – Hierarchie, Solidarität, Demokratie, Verhandlungssysteme, Professionalität, Kollegialität usw. – und daß in komplexeren Sozialsystemen regelmäßig eine Kombination mehrerer Typen am Werke ist. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, anstelle des Staatsbegriffs den Begriff des „öffentlichen Sektors“ zu verwenden, da dieser der komplexen Mischung von Steuerungsformen gerade auch im sozialstaatlichen Bereich besser gerecht wird und die Vorstellung eines scharf abgrenzbaren organisationsähnlichen Bereichs vermeidet (Kaufmann/Majone/Ostrom 1986).

Gemäß Kaufmann (1986: 218–222, 1988: 76) wirft das Problem der Koordination von Handlungsketten drei Teilprobleme auf:

- die Bestimmung von Kriterien „richtigen“ Handelns (*Programmierung, guidance*);
- die Sicherstellung, daß entsprechendes Verhalten der beteiligten Akteure tatsächlich stattfindet (Steuerung i. e. S., *control*); hierbei geht es wesentlich um die geeignete Übermittlung von Informationen und um die Aktivierung von Motiven;
- die Etablierung von Indikatoren der Ergebnisbewertung, um ein produktives feed-back mit anschließenden Lernprozessen zu ermöglichen (*Evaluation*).

Das Marktmodell bezieht seine systemische Eleganz aus der Tatsache, daß es Lösungen zu allen drei Problemkomplexen in einem einzigen Steuerungsmedium und -indikator vereint, dem Geld/Preis-Mechanismus (Kaufmann 1986: 222).

Wie der Steuerungs-begriff, so ist der Selbststeuerungs-begriff nur sehr allgemein umreißbar und deckt empirisch ein breites Spektrum sozialer Konfigurationen ab. Er lebt von der Kontrastierung mit „Fremdsteuerung“, wobei historisch, besonders bei den spezifischen Versionen „Selbsthilfe“ und „Selbstorganisation“, die Abgrenzung sich auf den Staat bezog und auf die damit assoziierten Regelungs- und Verfahrensformen wie formales Recht, Bürokratie, Herrschaft der Professionen und Ökonomisierung zwischenmenschlicher Beziehungen. Jedoch wäre die Assoziation von Selbststeuerung mit „kleinen“, dezentralen Handlungsbereichen irreführend. Selbststeuerung kann auf verschiedenen sozialen Ebenen stattfinden. Auf der Mikroebene sind es soziale *Gruppen*, die in „Selbsthilfe“ spezifische Probleme

³) Als umfassendsten und am stärksten theoretisch durchgearbeiteten Beitrag s. Kaufmann/Majone/Ostrom (1986). Klassisch Dahl/Lindblom (1953) und Etzioni (1975/1968).

bearbeiten (Franz 1987: 320)⁴), z. B. Selbsthilfegruppen Krebskranker (Kaufmann Hg. 1987). Auf der Mesoebene sozialer *Institutionen* gibt es Elemente von Selbststeuerung gerade im traditionellen sozialpolitischen Bereich in Form freier Wohlfahrtsträger, „Selbstverwaltung“ in der Sozialversicherung und der Ausdifferenzierung der Gemeinden im Rahmen des politisch-administrativen Systems. Schließlich kommen Selbststeuerungsmechanismen auf der Makroebene institutioneller Geflechte bzw. *gesellschaftlicher Subsysteme* eine tragende Bedeutung für den modernen westlichen Gesellschaftstyp zu. Neben der Wirtschaft und dem für makrosoziale Steuerungsfragen paradigmatischen Marktmodell sind hier u. a. die Wissenschaft und ihr Steuerungsmedium der Reputation zu nennen (Luhmann 1970/1968) und im Sozialbereich das Gesundheitssystem, das in Form einer hochkomplexen Verflechtung von Marktsteuerung, Verhandlungssystemen, Scheinen, verbandlicher Organisation, Kollegialität, Korporatismus, politischer Steuerung und individueller Eigenhilfe eine eigene Konfiguration von Selbststeuerung entwickelt hat.

Strategien der Selbststeuerung basieren auf mehreren Rationalitäten und Begründungen, die nicht aufeinander reduziert werden können. Drei Begründungsaspekte sind in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse: *Wirksamkeit*, *Partizipation* und *politische Konfliktregelung*.

Eine generelle systemtheoretische Begründung findet der Selbststeuerungsgedanke – und die faktische Ubiquität von Selbststeuerung in differenzierten „Gesellschaften ohne Spitze“ (Luhmann) – in der Komplexität der sozialen Verhältnisse, die durch staatliche bzw. zentrale Instanzen nicht steuerbar ist. Um effektive Steuerung zu gewährleisten, müßte ein externes Steuerungszentrum, so ein kybernetisches Theorem, mindestens dieselbe Komplexität aufweisen wie der zu steuernde Handlungsbereich, was z. B. in bezug auf die Wirtschaft und das moderne Gesundheitssystem illusorisch ist. Was die spezifischeren Begründungen von Selbststeuerung angeht, so wird das *Wirksamkeitsargument*, d. h. der Verweis auf die komparativen Steuerungsvorteile von Selbststeuerung wie Flexibilität, Effektivität und Produktivität, vor allem in bezug auf das Marktmodell vorgebracht. Ideengeschichtlich ist jedoch die strukturelle Voraussetzung des Markts, die freie Teilhabe von Individuen, ein nicht weniger wichtiger Begründungszusammenhang gewesen. Es wäre ein historisches Mißverständnis, den Einzugsbereich des Teilhabegedankens auf Formen autonomer Selbstbestimmung in überschaubaren mikro- oder mesosozialen Konfigurationen zu beschränken. Zugleich bleibt es wichtig, zwischen verschiedenen Ebenen und Formen sozialer Teilhabe zu unterscheiden.

Umgekehrt dominiert der *Partizipationsgedanke* im Engagement sozialer Bewegungen für dezentrale Selbsthilfe und Selbstorganisation (Pankoke u. a. 1975: 3–6). Dabei wird Selbststeuerung als Selbstbestimmung ausgelegt und gegen Fremdbestimmung abgegrenzt (Franz 1987: 329). Es bleibt sozialwissenschaftlichen Analy-

⁴) Die „Eigenhilfe“ auf der Individualebene, die breitere und diffusere, weniger problemzentrierte Leistungen erbringt, soll hier in Anlehnung an Franz (1987: 319 f.) von Selbsthilfe und damit auch von Selbststeuerung definitiv getrennt werden.

sen vorbehalten, das steuerungstheoretische Wirksamkeitsargument herauszuarbeiten, das darauf basiert, „daß situationsspezifische Problemkonstellationen über die generalisierenden Medien und zentralisierenden Verfahrensmuster des politisch-administrativen Systems weder erfaßt noch bewältigt werden.“ (Pankoke u. a. 1975: 245).

Der dritte Begründungszusammenhang von Selbststeuerung, die *Regelung politischer Konflikte*, ist ambivalent. In Selbststeuerungsmodellen kollektiver Akteure – paradigmatisch die korporatistischen Verhandlungsstrukturen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat im Bereich der Wirtschaft und die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen – geht es um eine Offenlegung und Austragung politischer Interessenkonflikte, also um eine Politisierung sozialer Probleme. Dies gilt teilweise auch für lokale autonome Initiativen und Gruppenbildungen. Dagegen können andere Formen der Selbstorganisation gerade den Effekt einer *Entpolitisierung* haben, insofern sich eigene, abgeschottete, quasi-bürokratische Machtstrukturen herausbilden wie z. B. im Bereich der freien Wohlfahrtspflege, aber auch der Sozialversicherung.

Der Aspekt politischer Konfliktregelung macht auch das potentielle Spannungsverhältnis zwischen den drei Rationalitäten von Selbststeuerung deutlich. Politisierung auf der Ebene verbandlicher Interessenvertreter limitiert und kanalisiert die Partizipationschancen der unmittelbar Betroffenen vor Ort. Auch zwischen Wirksamkeit auf der einen Seite und (als überzogen wahrgenommener) Partizipation und Konfliktaustragung auf der anderen Seite wird nicht selten ein Spannungsverhältnis gesehen. Schließlich ist daran zu erinnern, daß das kapitalistische Marktmodell in seinem ideengeschichtlichen Ursprung gerade auch auf eine Regelung politischer Konflikte zielte, indem es, wie Hirschman (1977) gezeigt hat, die ungezügelten „Leidenschaften“ in berechenbare „Interessen“ transformierte und damit überhaupt erst die Grundlagen für die modernen Formen der Beteiligung einer Pluralität von Interessenten schuf.

Verwoben mit den genannten Begründungszusammenhängen ist häufig ein Gebrauch von Selbststeuerungsstrategien als „symbolische Politik“. Die politische Beschwörung gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale kann „legitimationspolitisches Accessoir“ (Pankoke u. a. 1975: 4) etatistischer Reformpolitik sein, eine willkommene Möglichkeit fiskalischer Einsparungen oder auch eine ideologisch motivierte Abschiebung von Staatsaufgaben, ohne die Wirksamkeit der „gesellschaftlichen“ Problemlösungsmuster ernsthaft zu prüfen oder durch politische Maßnahmen zu flankieren.

Selbststeuerung sozialer Einheiten kann nicht mit Autonomie und noch weniger mit Autarkie gleichgesetzt werden⁵⁾. „Selbstbestimmung“ als Fanal autonomer sozialer Bewegungen ebenso wie die Idealisierung des Marktmodells im politischen Wirtschaftsliberalismus überdecken die Restriktionen und Strukturbedingungen von Selbststeuerung. Etzions Identifikation von Selbststeuerung und Autonomie

⁵⁾ Zur Differenzierung dieser beiden Merkmale sozialer Systeme s. *Etzioni* (1975/1968: 134–139).

ist als erste Annäherung akzeptabel, jedoch variiert das Spektrum von Formen der Selbststeuerung erheblich bezüglich des Grades an Autonomie, d. h. der Handlungskontrolle relevanter Prozesse. Unter Rekurs auf die skizzierte Dimensionierung des Problems der Koordination von Handlungsketten bei Kaufmann könnte man formulieren, daß eine sich selbst steuernde soziale Einheit in dem Maße autonom ist, wie die informationelle und motivationale Verhaltenskontrolle von ihr selbst gesteuert wird (Steuerung i. e. S.) *und*, gerade dies ist oft kritisch, die Handlungskriterien und -ziele selbst gesetzt sind (Programmierung) und endogene Vorkehrungen der Ergebniskontrolle existieren (Evaluation).

Aber auch im Falle hoher Autonomie sind komplexe selbststeuernde Systeme umweltabhängig, d. h. auf Umweltleistungen als Vorbedingungen ihrer Funktionsweise angewiesen (Nicht-Autarkie) und potentiell von Umweltveränderungen in ihrem Bestand bedroht. Selbststeuerung setzt eine *Rahmensteuerung* (Etzioni 1975/1968: 138: „Kontextsteuerung“) durch externe Instanzen voraus. Insofern wird die politische Abgrenzung gegen Fremdsteuerung relativiert (Hochgradig autonome Systeme können allerdings erwünschte Formen von Rahmensteuerung aktiv als Umweltressource requirieren). Wie schon in der Begründung des klassischen Liberalismus bei Locke Gesellschaftsvertrag und Verfassung als Rahmenbedingungen des Systems des Privateigentums figurierten, so bestätigen aktuelle Untersuchungen zu Selbststeuerung im lokalen sozialen Bereich, daß „non-direktive“ bzw. „integrierende Steuerung“ in Form von „Vermittlungsmechanismen“ (Pankoke u. a. 1975: 248) und „Verflechtungsformen“ (Franz 1987: 342) zwischen zentralen staatlichen und dezentralen autonomen Akteuren eine wesentliche Erfolgsbedingung von Selbststeuerung ist. Die Institutionalisierung von Verflechtungen wird damit auf der einen Seite zum Selbsterhaltungsimperativ für die selbststeuernden Einheiten, auf der anderen Seite ein Verfahrens- und Verfassungsproblem (Pankoke u. a. 1975: 246) für die rahmensteuernde Instanz.

Nicht nur im Hinblick auf externe Steuerungsvorgaben sind selbststeuernde Systeme von ihrer Umwelt abhängig. Die Fähigkeit des Umgangs mit Umweltveränderungen aller Art bestimmt wesentlich ihren Autonomiegrad. Pankoke u. a. (1975: 8 f.) unterscheiden zwischen der Fähigkeit zu bloßer Bestandssicherung durch passive Umwelanpassung und der Fähigkeit zu aktiver Beeinflussung der Umwelt. Nur im zweiten Fall sprechen sie von Selbststeuerung, im ersten Fall dagegen nur von „Selbstregulierung“. Diese Unterscheidung wäre um einen dritten Typ zu erweitern, den der reflexiven Selbststeuerung. Diese liegt vor, wenn im Steuerungssystem selbst feed-back-Mechanismen institutionalisiert sind, die eine Evaluation der eigenen Koordinationsprozesse erlauben, insbesondere eine Kontrolle der Folgen des eigenen Handelns in der Umwelt und ihrer Rückwirkungen auf das System selbst ermöglichen.

1.2 Selbststeuerung als Herausforderung des Sozialstaats

Es ist klar geworden, daß Selbststeuerung ein strukturell notwendiges und gerade in der deutschen Sozialpolitiktradition vom Beginn an konzeptuell und praktisch gewichtiges Element des Sozialstaats darstellt. Die stark ausgebaute kommunale

Sozialpolitik, die große Rolle kirchlicher und nicht-kirchlicher freier Träger, die Selbstverwaltungsstrukturen in der Sozialversicherung und neuere Formen staatlich-kommunal geförderter sozialer Selbsthilfeinitiativen und experimenteller Modellprojekte widersprechen dem kulturkritischen Bild totalitärer Betreuung und Bevormundung des einzelnen durch den Sozialstaat. Es gab seit den späten 70er Jahren drei Entwicklungsstränge, die das Thema Selbststeuerung erneut in den Vordergrund gerückt haben: die generell wachsende *Komplexifizierung* des entwickelten Sozialstaats und seiner Umwelt; eine (nicht nur quantitative) Veränderung der *Expansionsdynamik* des Sozialstaats; und Veränderungen im gesellschafts- und sozialpolitischen *Diskurs*. Dies gilt es im folgenden kurz zu umreißen.

Komplexifizierung: Die Übernahme von immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge durch ein größer und komplexer werdendes Sozialleistungssystem hat zu einer hohen Belastung der Steuerungskapazität der Leitstellen des Sozialstaats geführt. Hieran knüpfte sich die Forderung einer Entlastung des Staates durch Verlagerung staatlich-öffentlicher Aktivitäten in sich selbst steuernde „gesellschaftliche“ Handlungsfelder, primär Wirtschaft/Markt, Familie und soziale Netze („Entstaatlichung“). Hohe Komplexität und Steuerungsüberlastung konnte aber auch durch strukturelle Differenzierungsprozesse *innerhalb* des öffentlichen Sozialsektors angegangen werden, d. h. durch die Einrichtung von Zonen relativ autonomer-politischer, administrativer oder rechtlicher Steuerung. Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen gemäß dem Kostendämpfungsgesetz von 1977 (Wiesenthal 1981) und die weitere Aktivierung des Selbststeuerungsspielraums der nicht-staatlichen Akteure des Gesundheitswesens im Gesundheitsreformgesetz (GRG) 1989 (Schewe 1989: 157) sind das vielleicht umfassendste Experiment dieser Art.

Dynamik: Die Jahre 1975–1985 können als die restriktive Phase der bundesdeutschen Sozialpolitik bezeichnet werden. Entscheidend ist aber nicht nur die quantitative Verlangsamung, sondern der qualitative Wandel der sozialstaatlichen Expansionsdynamik. Mit dem Ende des legislativ forcierten Ausbaus des Sozialstaats rückten andere, externe Determinanten sozialstaatlichen Wachstums in den Vordergrund⁶⁾. In den 70er Jahren, zum Teil schon Ende der 60er einsetzend, begann ein tiefgreifender ökonomischer, familienstruktureller, demographischer sowie auch soziokultureller Wandel, der nicht auf den weltwirtschaftlichen Einbruch im Jahre 1974 reduziert werden kann. Damit änderten sich die Rahmenbedingungen staatlicher Politik. Nicht daß gesellschaftlicher Wandel nicht schon immer eine Herausforderung der Sozialpolitik gewesen wäre, aber die Geschwindigkeit sozialstruktureller Umwälzungen nahm in diesen Jahren zu *und* angesichts des Endes expansiver Sozialgesetzgebung wurden die externen, strukturellen Faktoren zur dominanten Dynamikursache des Sozialstaats.

Damit wurde klar, daß der Verzicht auf politischen Ausbau des Sozialstaats nicht das Ende seiner Expansion bedeutete. Gerade das enorme Wachstum staatlicher Intervention in verschiedenste Bereiche und Aspekte gesellschaftlichen Lebens

⁶⁾ Zum folgenden s. ausführlich *Leisering* (1992: Kap. 2.1).

hatte den Sozialstaat in hohem Maße an Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld angekoppelt. Was Achinger bereits in den 50er Jahren gesehen hatte, wurde nun manifest: Sozialpolitik wurde dominiert durch das Abarbeiten der Folgen früherer Sozialpolitik, zum einen durch Sicherung des Bestandes sozialpolitischer Leistungszusagen und -systeme angesichts erschwelter Rahmenbedingungen⁷⁾, zum anderen auch in dem Sinne, daß der zu bewältigende Wandel teilweise selbstinduziert, durch frühere politische Maßnahmen bedingt – mithin nicht wirklich „extern“ – war (zur Spezifikation dieser Aussage für den Fall demographischen Wandels s. Abschnitt 2). In dieser Lage stellten sich spezifische Steuerungsprobleme. Angesagt war eine interne Reorganisation sozialer Dienste, Transfersysteme und vorgeordneter Leitungsstrukturen in Reaktion auf geänderte äußere Bedingungen. „Umbau“ statt „Ausbau“ war das Schlagwort spätestens Mitte der 80er Jahre, als die Phase des „Abbaus“ des Sozialstaats ihrem Ende zuging (s. z. B. Opielka/Ostner 1987). In den beiden fiskalisch gewichtigsten Bereichen Gesundheit und Alterssicherung wurden die Probleme wesentlich durch neue bzw. weiterentwickelte Formen der Selbststeuerung angegangen.

Diskursebene: Auf der Ebene der sozialpolitischen Vorstellungen in der politischen Öffentlichkeit vollzog sich ein in etwa paralleler Wandel, der in wesentlichen Teilen in Richtung Selbststeuerung wies. Merkmal dieses Wandels war, daß er sich, bezogen auf die politischen Parteien, auf das gesamte Spektrum politischer Richtungen erstreckte. Es wurden verschiedenartigste, teils antagonistische, teils gleichgerichtete Vorschläge unterbreitet, die allesamt, wie sich aus der Distanz sagen läßt, auf eine „Aktivierung von Gesellschaft“ (Pankoke u. a. 1975: 2) im Sinne der überkommenen deutschen Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“ hinausliefen. Zugrunde lag die Diagnose eines „Staatsversagens“, die jedoch zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen Anlaß gab, wobei die Spannweite von „Entstaatlichung“ („gesellschaftliche“ Selbststeuerung) über Öffnung des staatlich-bürokratischen Apparats zur Gesellschaft (partizipative Selbststeuerung) bis hin zu Formen interner Selbststeuerung von Teilbereichen des öffentlichen Sektors reichte.

Bereits in den 70er Jahren begannen Veränderungen auf kommunaler Ebene, die zu mehr „Bürgernähe“ der örtlichen Verwaltung (Kaufmann Hg. 1979) führen sollten oder gar informelle, autonome Organisationsformen beinhalteten (vgl. die frühe maßgebliche Studie von Pankoke u. a. 1975)⁸⁾. Das Jahr 1980 markierte den Auftritt einer neuen Kraft auf der bundespolitischen Bühne, der Grünen, die in der Folge neuen Wind in die erstarrte sozialpolitische Landschaft bringen sollten. Besonders in ihren frühen Jahren war diese Gruppierung der Anwalt einer Sozialpolitik, die wesentlich auf „Dezentralität, Einfachheit, Durchschaubarkeit“ und „Ermöglichung von Selbsthilfe, Selbstverwaltung und gemeinschaftlichen Sozialstrukturen“ setzte (Opielka/Schmollinger/Fohmann 1983: 13, 15). Nur zwei Jahre später machte sich der bereits in den 70er Jahren kulturell als „Tendenzwende“

⁷⁾ Zur Interpretation der Phase 1975–85 als Konsolidierungsphase des Sozialstaats s. Alber (1989: 295–299) und Leisering (1992: 5).

⁸⁾ Zur Datierung der „Konjunktur“ der Selbsthilfedebatte s. Kaufmann (1987 a: 10, 13).

vorbereitete Umschwung zum Neokonservatismus auch in den Bundestagswahlen geltend. War die Regierungserklärung von Helmut Kohl vom 13. 10. 1982 noch vom Geist eines pragmatischen Krisenmanagements geprägt (Kohl 1982: 7216 f.), so präsentierte er am 4. 5. 1983 das Programm einer Entstaatlichung und Deregulierung, bei dem es im vierten von sieben „Leitgedanken“ darum ging, „den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück(zuführen)“ (Kohl 1983: 56). Im Sozialbereich konnten derartige Orientierungslinien zur Rechtfertigung der in diesen Jahren anstehenden, aber schon von der sozialliberalen Koalition begonnenen Sozialleistungskürzungen genutzt werden. Das neoliberale Credo blieb jedoch in vielem Rhetorik und, anders als in den USA und in Großbritannien, blieb die Substanz des sozialen Sicherungssystems intakt.

Ab etwa Mitte der 80er Jahre setzte etwas ein, was schon bald als „neue Expansion“ des Sozialstaats bezeichnet wurde (Wolfgang Gehrman in DIE ZEIT Nr. 44, 28. 10. 1988). Sicherlich kann man von einer Wiederaufnahme konzeptuell angeleiteter sozialpolitischer Gestaltung reden. Hierunter fielen mehrere familienpolitische Initiativen der Regierung Kohl, aber auch das hier zur Debatte stehende RRG '92. Es ist politisch und auch in der wissenschaftlichen Literatur nicht bewußt geworden, daß ein zentraler Aspekt dieses Gesetzes, die Regelbindung der Leistungs- und Finanzierungsströme, insofern an die vorgängige Reaktualisierung von Selbststeuerung anknüpfte, als daß vergleichbare Probleme der Komplexität und Expansionsdynamik im Kontext gesellschaftlichen Wandels durch Formen der Selbstregulierung angegangen wurden. In diesem Fall handelte es sich aber, aufbauend auf dem Selbststeuerungspotential des überkommenen Systems der Sozialversicherung, um eine rechtlich-administrative Form von Selbststeuerung bzw. Selbstregulierung *innerhalb* des öffentlichen Sektors.

Während die Selbsthilfedebatte den Kernbereich der sozialen Sicherung weitgehend ausblendete (Franz 1987: 309, Anm. 7) und das Selbststeuerungspotential autonomer lokaler Initiativen sich primär „in kritischen Grenzbereichen öffentlicher Verantwortung (an den Spitzen der Reform, im Untergrund von Subkulturen, im Niemandsland der räumlichen Zuständigkeit)“ (Pankoke u. a. 1975: 249) entfaltete, ging es hier um neue Wege, gerade im Kernbereich der sozialen Sicherung dynamische Prozesse zu institutionalisieren, die in relativer Autonomie vom politischen Steuerungszentrum operieren, aber durch die klassischen staatlichen Mittel des Rechts und der Bürokratie gesteuert werden⁹⁾. Komplexe Systeme wie die Sozialversicherungen können in ihren Kernbereichen nur durch weitere interne Komplexifizierung, d. h. juristische Kodifikation, Differenzierung neuer Subsysteme und Etablierung neuer formaler Verfahren, rationalisiert werden¹⁰⁾. Informelle Entscheidungsprozesse in offenen autonomen Gruppen wären hierzu offen-

⁹⁾ Heinze/Olk/Hilbert (1988) gehen ebenfalls von der Prämisse einer Herausforderung des Sozialstaats durch gesellschaftlichen Wandel aus, beschränken die Diskussion neuer Formen von Selbsthilfe und autonomer Aktion jedoch auf den Dienstleistungsbereich und die lokale Arbeitsmarktpolitik. Für den Bereich monetärer Transfersysteme wird selbst im Kontext der Debatte zur Reform des Bundeszuschusses zur Sozialversicherung der Idee institutionell-rechtlicher Selbstregulierung durch Regelbindung keine Beachtung geschenkt (S. 59-61).

¹⁰⁾ Vgl. dazu systemtheoretisch Luhmann (1970/1967: 80).

sichtlich ungeeignet. Auch die überlieferte Selbstverwaltung in der Sozialversicherung scheint hier überfordert.

Partizipation Betroffener ist in derartigen Formen der Selbstregulierung im allgemeinen nicht vorgesehen und auch nicht praktikabel, während Effizienzgewinne wahrscheinlich sind. In bezug auf den dritten Begründungszusammenhang von Selbststeuerung, die Regelung politischer Konflikte, scheint rechtlich-administrative Selbstregulierung zunächst eine Entpolitisierung von Entscheidungsprozessen zur Folge zu haben. Die Analyse der Regelbindung in der Rentenversicherung zeigt jedoch, daß diese Aussage in bezug auf verschiedene Ebenen des politischen Prozesses und des Rechtssystems zu differenzieren ist. Regulatives Recht¹¹⁾ reicht vom Verfassungsrecht über Gesetzesrecht zu Verordnungen, wobei auf jeder der drei Ebenen unterschiedliche Verfahren der Rechtssetzung und -änderung Anwendung finden.

2. Demographischer Wandel als Steuerungsproblem

2.1 Demographischer Wandel als Parameter sozialstaatlicher Politik

Szenarien der zukünftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und der daraus resultierenden fiskalischen Probleme sozialer Sicherungssysteme sind bekannt. Beginnend in den 90er Jahren dieses Jahrhunderts, aber massiv erst nach 2020, wird mit einem wachsenden Anteil alter Menschen an der Bevölkerung gerechnet und einem zurückgehenden Bevölkerungsteil mittleren Alters. Zugrunde liegt der dramatische Rückgang der Geburtenziffern, aber auch die fortschreitende Verlängerung der Lebenserwartung alter Menschen. Primär in der Renten- und Krankenversicherung, aber auch im Bereich sozialer Pflege- und Dienstleistungen sind Finanzierungs- sowie Personalprobleme die Folge, die ihrerseits ein ganzes Bündel anderer Probleme wie die Akzeptanz höherer Abgabenbelastung und Fragen einer neuen Ethik zwischen den Generationen mit sich bringen. Die Angliederung der neuen Bundesländer könnte zwar eine gewisse demographische Entlastung zur Folge haben (Barth/Hain 1990), ändert die Lage jedoch nicht grundsätzlich.

Die Umwälzungen der Bevölkerungsstruktur werfen aktuell und mehr noch prospektiv nicht unerhebliche technische Probleme für bestimmte soziale Sicherungssysteme und die zuständigen Verwaltungsfachleute und Ressortpolitiker auf. Die demographischen Probleme im Sozialstaat sind jedoch grundsätzlicherer Art. Wie soziologische Analysen zeigen, handelt es sich um Rationalitätsprobleme im Prozeß gesellschaftlicher Modernisierung. Demographischer und politischer Wandel – Veränderungen der Bevölkerung und die Entwicklung des Sozialstaats – sind zwei

¹¹⁾ Rechtliche Normierungen spielen bei fast allen Formen sozialer Selbststeuerung in modernen Gesellschaften eine Rolle. Mit rechtlicher Steuerung im engeren Sinne sind in diesem Zusammenhang Koordinationsprozesse gemeint, bei denen Recht nicht nur als Zielprogrammierung oder als Rahmensteuerung anders gesteuerter Prozesse fungiert, sondern selbst, meist im Rahmen bürokratischer Verfahren, handlungssteuernd wirkt (vgl. die Typen 2 und 8 der Typologie rechtlicher Normierung bei Kaufmann 1988: 78 f.).

Stränge neuzeitlicher Modernisierung, die seit den Anfängen staatlicher Sozialpolitik in einem *Wechselverhältnis* stehen (Kaufmann 1990/1986; Leisering 1992: Kap. 1). Der Sozialstaat war und ist nicht nur passiv Betroffener exogenen demographischen Wandels, sondern hat aktiv zur Strukturierung und Beeinflussung von Bevölkerungsprozessen beigetragen.

Zum einen hat erst die staatliche Sozialpolitik die soziale Altersstrukturierung in Kindheit/Jugend, Erwachsenenalter und Alter in der Form geschaffen, wie sie uns heute selbstverständlich erscheint (Kaufmann/Leisering 1984, 1984 a; ausführlich Leisering 1992: Abschnitt 1.1). Durch das Verbot der Kinderarbeit, die Einführung der Schulpflicht und altersgruppenbezogener Bildungseinrichtungen und die öffentliche Alterssicherung sind die Altersgruppen im sozialen Sinne erst konstituiert worden. Dieser Prozeß intensiviert sich in dem Maße, wie entsprechende sozialstaatliche Leistungssysteme umfassender und differenzierter werden. Damit setzt sich der Staat den Einflüssen demographischen Wandels aus: Steigen die Geburtenziffern, so werden bald mehr Kindergartenplätze benötigt, die Schulklassen füllen sich, die Ausgaben für Kindergeld steigen, und die kommunale Jugendwohlfahrtspolitik sieht sich gefordert, mehr Personal und Infrastruktur bereitzustellen. Nimmt die Zahl alter Menschen zu – absolut oder in Relation zur Zahl der Menschen mittleren Alters – so verändert sich *ceteris paribus* das Gleichgewicht zwischen Rentenausgaben und -beiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Insoweit sozialpolitische Leistungszusagen und Umverteilungsprozesse sich am chronologischen Alter von Personen festmachen, berührt jede wie auch immer bedingte Verschiebung des quantitativen Altersaufbaus der Bevölkerung unmittelbar die Funktionsweise des öffentlichen Sozialsektors. Politischer Problemdruck und Anpassungserfordernisse sind die Folge. Die Politisierung der demographischen Altersstruktur impliziert also eine „Demographisierung“ der Politik. Die Politik hat sich an Veränderungen der Bevölkerung angekoppelt, diese sind zu „*Parametern*“ sozialpolitischer Planung geworden, zu direkt systemrelevanten Umweltvariablen.

Die konkreten Folgen dieser hier theoretisch rekonstruierten Zusammenhänge sind in den 80er Jahren in das allgemeine Bewußtsein getreten. Bevölkerungsveränderungen wurden als Ursache sozialstaatlicher Problemlagen erkannt. Weniger bewußt ist jedoch der umgekehrte Sachverhalt, nämlich daß demographischer Wandel wesentlich auch *Folge* sozialstaatlicher Politik ist. Sozialpolitik prägt nicht nur die soziale Gestalt der Altersgruppen, sondern beeinflusst auch die grundlegenden Größen der quantitativen Bevölkerungsbewegung wie Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Migration. Auf eine empirisch noch nicht voll entschlüsselte, kumulativ-langfristige Weise haben Maßnahmen wie kommunale Hygiene, Volksaufklärung, Arbeitsschutz, Unfallversicherung und Rehabilitation zusammen in dieser Richtung gewirkt (Kaufmann 1990/1986).

Im Lichte dieser hier nur angedeuteten Diagnosen wird erkennbar, daß demographischer Wandel für das politische System ein Steuerungsproblem besonderer Art konstituiert. Die Bevölkerungsveränderungen, die heute problematisch werden, sind zu großen Teilen eine systematische Folge früherer Sozialpolitik. Damit ist die Politik gefordert, rückblickend ihre eigenen Prämissen und Zielvorstellungen im

Lichte dieser Wirkungen neu zu durchdenken und zugleich für die Zukunft sich präventiv auf den Umweltfaktor „Bevölkerung“ einzustellen, da dieser ein systematischer und permanenter Parameter und nicht nur ein vorübergehender und der Politik äußerlicher Störfaktor ist. In diesem Sinne erfordert die Bewältigung demographischer Verschiebungen eine *reflexive* Steuerung¹²⁾. Auf der Ebene der konkreten sozialen Sicherungssysteme stellt sich das Problem der Anpassung an demographische *Dynamik*, d. h. nicht nur an neue demographische Randbedingungen, sondern an die Tatsache andauernden, systembedingten Wandels. Es geht um eine dynamische Institutionalisierung und Stabilisierung des Zusammenhangs von System- und Umweltfaktoren. Dazu wurde in der Diskussion zum RRG '92 ein Konzept der Selbstregulierung vorgeschlagen, das unter der Prämisse, daß die normativen und strukturellen Grundprinzipien der Sozialversicherung zu bewahren sind, eine „Sicherung der sozialen Sicherung“ gewährleisten soll.

2.2 Die Idee einer Regelbindung sozialer Sicherungssysteme

In der Rentenversicherung hat der Eigentumsschutz von Leistungsansprüchen die Funktion einer Sicherung der sozialen Sicherung für die betroffenen Leistungsempfänger. 1975 hatte das Bundesverfassungsgericht einen funktionalen Eigentumsbegriff expliziert, der eine Behandlung von Rentenansprüchen in Analogie zu herkömmlichem Sachvermögen erlaubt. Während das Institut des Eigentums Grundlage des Modells marktmäßiger Steuerung ist, hat sich seine Übertragung auf Sozialleistungen als von begrenzter Tragweite erwiesen. Wie eine soziologische und juristische Analyse zeigt, ist der Eigentumsbegriff zu statisch angelegt, um soziale Rechtspositionen im Wandel der Zeit, insbesondere in Phasen demographischer Umwälzungen, zu schützen (Leisering 1992: 191–193). Dies ist der rechtsgeschichtliche Ort des Konzepts einer Regelbindung der Rentenversicherung.

Entsprechende Konzepte wurden seit den frühen 80er Jahren von der Wissenschaft und im politischen Raum entwickelt, wobei die vorgeschlagene Regelbindung explizit auf Verfassungsebene angesiedelt wurde (z. B. Berthold/Külp 1984, Berthold/Roppel 1983) oder doch zumindest auf der Ebene einer mehr als bisher grundsätzlich und langfristig angelegten Gesetzgebung. Gedacht ist an einen „automatischen Regelmechanismus“, der eine Anpassung an Bevölkerungsveränderungen leistet, wobei nur mehr Rechtsverordnungen zum jeweiligen Eingeben der neuesten rentenrelevanten Parameter erforderlich sind¹³⁾. Die Regelidee wurde 1984 zuerst von der SPD in den parlamentarischen Beratungsprozeß eingebracht.

Vergessen ist heute, daß bereits im Vorfeld der Rentenreform 1957 diese Idee eine wichtige Rolle spielte, allerdings nicht unter demographischem Vorzeichen. Die

¹²⁾ Zur Analyse weiterer durch demographischen Wandel aufgeworfener Steuerungsprobleme s. *Leisering* (1986).

¹³⁾ Entwurf eines sozialpolitischen Programms der SPD (SPD 1986: 37); ähnlich *Glombig* (1986: 252) und *Doetsch* (1988: 36). Vgl. *Nullmeier/Rub* (1989: 23).

„dynamische Rente“ wurde von Wilfrid Schreiber, aber auch von der SPD und dem linken Unionsflügel, systematisch aus einem Konzept der Entpolitisierung des Rentenniveaus entwickelt und eine möglichst „automatisierte“ Anpassung gefordert¹⁴). Der ähnlich angelegte Regierungsentwurf schrumpfte zuletzt zu einer „halbautomatischen Lösung“ (Hockerts 1980: 410), die als Kompromiß den engagierten Gegnern der Rentendynamisierung angeboten worden war.

Die Vorschläge einer Regelbindung sind nicht nur systemtechnisch konzipiert, sondern haben eine politische Stoßrichtung gegen einen unangemessenen Umgang mit sozialem Wandel durch die Politiker. Zugrunde liegt eine Kritik diskretionärer Politik. Zielscheibe sind unüberlegte – oder wahltaktisch gerade wohlüberlegte – langfristig verhängnisvolle Eingriffe in den Bestand der sozialen Sicherung im Dienste kurzfristiger Zwecke. Der klassische „Sündenfall“ (so etwa Berthold/Roppel 1983: 301 und Helberger 1986: 228) in dieser Hinsicht war die Rentenreform von 1972. Hohe Prognosen eines Anwachsens der Überschüsse der GRV auf über 200 Milliarden DM in den folgenden fünfzehn Jahren verleiteten Regierungswie Oppositionsparteien zu einer politischen Begehrlichkeit, die bei Ausbleiben der optimistischen Prämissen der Prognose – kontinuierliches Lohn- und Beschäftigungswachstum – schwierige Adjustierungsmaßnahmen erforderlich machte. Entsprechende Kritik richtete sich auch auf die nicht abreißende Serie von Verschiebeoperationen zwischen Sicherungssystemen und -haushalten, mit der Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre konjunkturelle und strukturelle Verschiebungen ökonomischer Kennziffern bewältigt werden sollten. Tagespolitisch motivierte Eingriffe in die sozialen Sicherungen stellen in der Sicht der Regelbindungsstrategie eine unangemessene Reaktion auf die Störungsanfälligkeit der Sicherungssysteme unter dem Einfluß sich wandelnder gesellschaftlicher Bedingungen dar.

Einige Vertreter des Regelbindungskonzepts leiteten ihre Forderung aus den Annahmen der ökonomischen Theorie der Politik (Neue Politische Ökonomie) ab, die Politiker und Parteien als eigennützige Maximierer von Wählerstimmen sieht und damit als anfällig für tagespolitische Unüberlegtheiten (so bei Berthold/Külp und Roppel). Regelbindung impliziert in diesem Sinne eine Kritik des parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsverfahrens und eine *Entpolitisierung* bzgl. dieser Ebene der politischen Willensbildung. Eine verwandte Idee klang bereits bei Zöllner (1963: 26 f.) an, der anhand der rechtstheoretischen Unterscheidung von induktiver und adaptiver Rechtssetzung im Sozialbereich dafür plädierte, letztere in die Verwaltung abzuschieben, um sie dem ideologisierten politischen Tagesgeschäft zu entziehen.

Die Idee einer regelgebundenen Anpassung an sich ändernde sozioökonomische Größen ist dem bundesrepublikanischen Sozialleistungssystem nicht fremd. Bei einem Ausbau des Konzepts und Verankerung auf einer höheren rechtlichen Ebene würde dem System also nichts per se Heterogenes aufgepfropft. Das Vorzeigebispiel institutionalisierter Anpassung im Zeitverlauf ist die dynamische Rente

¹⁴) Schreiber (1955: 18, 23; 1957: 110 f.). Zu den Parteien s. Hockerts (1980: 324, 357, 409, 414, FN 393). Ähnlich später Schreiber (1966: 116 f.; 119 f.) und v. Nell-Breuning (1979, Kap. 5, 6 [1967]).

von 1957. Sie zielt darauf ab, Rentner am Wachstum des Volkswohlstands zu beteiligen durch Zuwächse in Einklang mit dem Anstieg der Löhne der Erwerbstätigen (und nicht etwa nur mit der Inflation). Auch im Fürsorgebereich gibt es seit dem Bundessozialhilfegesetz von 1961 eine gewisse Dynamisierung in Form des Warenkorbmodells. Er wurde vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge in Zusammenarbeit mit der Ministerialbürokratie und den Spitzenverbänden der Kommunen erarbeitet, basiert insoweit auf inneradministrativer Selbststeuerung. Dies führte dazu, daß sich der Sozialhilfesatz über die Jahre um 40 Prozent des Durchschnittseinkommens bewegte. Diese Art der Regelbindung ließ jedoch mehr Spielraum für tagespolitisch motivierte Eingriffe des Gesetzgebers und der Kommunen. So fanden im Zeitraum 1977–1986 faktische Anpassungen unterhalb der Inflationsrate statt, und 1982–1985 war das Warenkorbmodell auch formell außer Kraft gesetzt. Schließlich wurde 1989 eine neue Art formeller Dynamisierung in Form des sog. Statistikmodells eingeführt, dessen Bedarfszumessung sich an den faktischen Ausgaben eines durchschnittlichen Renten- und Sozialhilfeempfängerhaushalts orientiert.

Die genannten Elemente regelhafter Normierung sozialer Sicherheit im Zeitablauf beziehen sich auf die Höhe der erbrachten Leistungen. Möglich ist aber auch eine Regelbindung anderer Größen. Eine Schlüsselrolle kommt dabei naturgemäß der Finanzierungsseite zu. So wies Helberger (1986: 231) darauf hin, daß der Bundeszuschuß zur GRV de jure dynamisiert war, der Bund sich nur nicht daran gehalten habe. Für die Arbeitslosenversicherung schlägt Helberger eine automatische Anpassung der Beiträge vor. In seinem Modell einer Vermeidung der Überwälzung fiskalischer Folgen wachsender Arbeitslosigkeit auf andere Institutionen sozialer Sicherung soll dabei der Ausgleich des Arbeitslosenversicherungshaushalts als Leitlinie dienen (1986: 234). Graf von der Schulenburg/Kleindorfer (1986) schlugen eine von demographischen Parametern gesteuerte Regulierung der Finanzierung der GKV vor, und zwar nicht zum Zweck des Budgetausgleichs, sondern zur Streckung demographisch bedingter Lasten auf mehrere aufeinander folgende Generationen. Erwartet wird davon eine Akzeptanzsteigerung des öffentlichen Gesundheitssystems.

Dinkel (1986) konzipierte für die Veränderung der Altersgrenze in der GRV einen demographisch und versicherungsmathematisch gesteuerten Automatismus. Das Modell sieht eine Übersetzung von Lebenserwartungsgewinnen in sukzessive Hinausschiebungen der Altersgrenze vor, mit versicherungsmathematischen Abschlägen bei weiterhin möglichem früheren individuellen Rentenzugang. Das Modell ist sozioökonomisch und politisch problematisch. Die ausschließlich demographischer Logik folgende Regelbindung macht die Notwendigkeit deutlich, bei der Konstruktion von Regeln die Auswirkungen auf andere sozialpolitische Zielsysteme zu berücksichtigen.

Die meisten Formen regelhafter Anpassung beziehen sich auf die Sozialversicherung. Dies ist kein Zufall. Die spezifischen Konstruktionsprinzipien dieses Sicherungstyps prädestinieren ihn für eine derartige Normierung. Das Sozialversicherungsprinzip selbst kann als eine regelgeleitete Maschinerie aufgefaßt werden. Die

Sozialversicherung enthält Elemente einer Regelbindung, die ohne grundsätzlichen Systemwandel ausgebaut werden könnten. Dabei haben ihre Prinzipien immer wieder Anlaß zu Mißverständnissen über ihre Funktionsbedingungen und normativen Implikationen gegeben.

Soziologisch erscheint die Existenz eines separaten Budgets – separat von allgemeinen Budgets in Bund, Ländern und Gemeinden und von Budgets anderer Zweige der sozialen Sicherung – als zentral für eine analytische Rekonstruktion der systemischen und politischen Entwicklung der Sozialversicherung im Zeitverlauf. Einnahmen und Ausgaben werden – idealtypisch – nur von bzw. an aktuelle und potentielle Leistungsempfänger getätigt; Ergänzungen aus externen Finanzquellen sind nur in rechtlich fixierter und kanalisierter Form vorgesehen. Das Prinzip eigenständiger Budgetierung in der Sozialversicherung impliziert das operative Ziel eines ständigen oder doch zumindest langfristigen *Finanzausgleichs*. Dieser vermeintlich triviale Aspekt ist dasjenige Merkmal der Sozialversicherung, das eine regelgebundene Systemstabilisierung nach Maßgabe politisch wählbarer Zielvorstellungen prinzipiell ermöglicht. Getrennt von direkt konkurrierenden politischen Ansprüchen aus anderen Politikfeldern und abgeschottet gegen Ressourcenentzüge aufgrund zurückgehender Steuer- und Beitragseinnahmen in anderen Bereichen, ist Stabilität in GRV, GKV und Arbeitslosenversicherung durch Adjustierung strategischer Größen wie Beitragseinnahmen, Leistungsausgaben und Altersgrenzen *systemtechnisch* immer erreichbar. So ist es nicht überraschend, daß die im RRG '92 eingeführte modifizierte Rentenanpassung eine Anpassung an demographischen Wandel impliziert, ohne einen expliziten demographischen Korrekturfaktor in die Rentenformel einzuführen.

Eine politisch tragbare Regelbindung des Finanzausgleichs kann ganze Klassen sozialstruktureller Störfaktoren (Parameteränderungen) *uno actu* system- und akzeptanzverträglich abwickeln. Die operationale Form der Anpassung ist die Rentenformel in Verbindung mit dem Systemziel des Budgetausgleichs. Auftretende Budgetungleichgewichte fungieren als *feed-back-Mechanismus* und können im Prinzip durch geeignete Adjustierung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabe-größen vermieden werden. Umweltveränderungen sozioökonomischer oder demographischer Art schlagen sich daher unmittelbar in Form von Ungleichgewichten im Rentensystem nieder. Nur das deutsche System eines expliziten und institutionell separierten Umlageverfahrens mit Beitragsfinanzierung – im Unterschied zu Renten, die aus dem allgemeinen laufenden Steueraufkommen finanziert werden – bildet soziodemographischen Wandel so deutlich ab und macht ihn auf diese Weise einer politischen Bearbeitung zugänglich (Kaufmann/Leisering 1984).

Der Hinweis auf die Anpassungskapazität der Sozialversicherung ist nicht gleichzusetzen mit der in Politik und Publizistik weitverbreiteten Forderung einer „Stärkung des Versicherungsprinzips“ als Garant zukünftiger Stabilität. Aus dieser Sicht hat die fortgesetzte Einfügung „versicherungsfremder“ Leistungsangebote in GRV und GKV in den letzten Jahrzehnten wesentlich zu ihrer finanziellen Destabilisierung beigetragen, der nur durch eine Rückkehr zu „beitragsbezogenen“ Renten zu begegnen sei. Zugrunde liegt eine Idee selbstregulierender Ordnungsprinzipien, die

jedoch die Steuerungslogik der Sozialversicherung verfehlt. Dies liegt wiederum im Umlageverfahren der GRV begründet, in dem es keine direkte Beziehung zwischen Beitrag und späterer Rente gibt (Dinkel 1985). Die Beitragshöhe hängt von der ökonomischen und demographischen (sowie rentenrechtlichen) Konstellation zum Zeitpunkt der Beitragsentrichtung ab, während die Rentenhöhe von den ganz anderen Konstellationen zum Zeitpunkt des Rentenbezugs bestimmt wird. Für die Stabilität des Systems im Zeitverlauf bedeutet dies, daß Beitragsaufkommen und Ausgaben der GRV in demographisch ungünstigen Zeiten ins Ungleichgewicht kommen können, auch wenn die individuellen Renten konsequent nach äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten bemessen werden. Die Rückkehr zu einer „beitragsbezogenen“ Rente kann mithin keine Abhilfe schaffen. „Beitragsbezogene“ Renten sind ohne weitere (und variable) Parameter gar nicht definierbar, und würden ceteris paribus gerade zu den fiskalpolitisch untragbaren Zuständen führen, deren Verhinderung das RRG '92 gilt.

Die Anpassungsproblematik offenbart die steuerungstheoretische Beschränktheit der prozeduralen Normen, die auf dem „Versicherungsprinzip“ und der darin enthaltenen Entsprechung von Leistung und Gegenleistung beruhen. Der normativen Vorstellung von Äquivalenz liegt eine Längsschnittbetrachtung zugrunde, während das steuerungsrelevante Kriterium des Budgetausgleichs in der Querschnittsdimension operiert. Auch das differenziertere Konzept „ausgabenadäquater“ Finanzierung (d. h. im Kern Finanzierung „erworbener“ Rentenansprüche aus Beiträgen und nichterworbener aus Staatszuschüssen, Schmähl 1985) greift in Zeiten tiefgreifender demographischer Verschiebungen systematisch zu kurz. Wenn sich eine weite Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben in der GRV auftut, würde eine Neubemessung von Beiträgen, Renten und Bundeszuschuß gemäß dieser Version „versicherungsgemäßen“ Ausgleichs zwar die Lücke systemtechnisch schließen können, aber zu sozialpolitisch unverträglichen Belastungen der Betroffenen (sowie nachrangiger sozialer Sicherungssysteme) führen (s. u. Abschnitt 3.2).

3. Elemente der Selbststeuerung im RRG '92

3.1 Der Weg zum RRG '92

Nachdem die große Rentenreform von 1957 die öffentliche Alterssicherung der Arbeiter und Angestellten in ihrer jetzigen Form geschaffen und das Reformbündel von 1972 dem sozialpolitischen Expansionsoptimismus der Nachkriegszeit ein spätes Denkmal gesetzt hatte, wurde in den 80er Jahren eine erneute Strukturreform im Zeichen demographischen Wandels und anderer kritischer Veränderungen unausweichlich. Anders als in Großbritannien, wo die in den nächsten Jahrzehnten zu erwartenden demographischen Belastungen der Alterssicherung zur Untermauerung der Forderung nach einer grundsätzlichen Streichung des erst 1975 eingeführten lohnbezogenen Zusatzrentensystems genutzt worden sind (im Effekt wurde zumindestens eine steuerrechtliche Schlechterstellung dieses Rententyps gegenüber privater Vorsorge durchgesetzt), war die Antwort der deutschen Konservativen die

Konsolidierung und Fortentwicklung des Rentensystems zur Sicherung seines Fortbestands in der Zukunft.

Schon im Bundestagswahlkampf 1986/87 spielten die Altersrenten eine hervorgehobene Rolle, und in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 gab der Bundeskanzler recht detaillierte Grundzüge der zu bewerkstellenden Reform bekannt. Die bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre angelaufene und Anfang der 80er Jahre intensivierete öffentliche Zuwendung zu Fragen der künftigen Bevölkerungsentwicklung und ihrer Folgen für die gesetzliche Rentenversicherung verdichtete sich. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung legte am 16. April 1986 ein Grundsatzgutachten vor, und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) publizierte im Juni 1987, von beiden Tarifparteien gedeckt, eine differenzierte Analyse mit umfassenden Modellrechnungen und Reformvorschlägen. Grundsätzliche Stellungnahmen von Verbänden, den Kirchen, den politischen Parteien sowie Untergruppierungen und Einzelpersonen in ihnen traten hinzu.

Unmittelbarer Handlungsdruck ergab sich aus der Erwartung, daß bereits im Jahre 1991 die Schwankungsreserve der Rentenversicherung nicht ausreichen könnte, um allen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Zugleich war jedoch klar, daß auch langfristig wirksame Strategien zur Bewältigung des erst nach 2020 scharf zunehmenden demographischen Drucks frühzeitig einzuleiten wären, da die Mechanik anspruchsrelevanter rentenrechtlicher Regelungen in biographischen Langfristzeiträumen operiert und zudem gerade im Rentenbereich Vertrauen und subjektive Erwartungsgewißheit allseits als wesentliche Erfolgsbedingungen angesehen werden. Nur in der Frage der Altersgrenze waren Entscheidungen für eine Heraufsetzung zumindest nach Ansicht wichtiger Fachleute (z. B. VDR, Krupp) sowie der SPD in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren eher kontraindiziert, da mit einer Andauer der Arbeitslosigkeit gerechnet wurde.

Anknüpfend an frühere Gesetzesentwürfe des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (1982) und der SPD (1984) wurde im November 1988 ein erster Referentenentwurf des „Rentenreformgesetzes 1992“ vorgelegt. Am 7. 3. 1989 folgte ein gemeinsamer Entwurf aller Fraktionen (ohne die Grünen), der schließlich mit begrenzten Änderungen am 9. November 1989 verabschiedet wurde¹⁵⁾. Wie schon bei den großen Rentenreformen 1972 und 1957 wurde die Vorlage von einer großen Koalition in Sachen Rentenrecht angenommen (einschließlich der FDP, die nur 1957 dagegen stimmte). In den Diskussionen ging es nicht nur um demographische Fragen, obwohl diese meist der zentrale Bezugspunkt waren, z. B. im erwähnten VDR-Gutachten. Nach den unsystematischen Eingriffen in die GRV seit 1977 zielte man vielmehr auf ein allgemeines Konsolidierungskonzept, das auch das Rentenrecht endlich in das Sozialgesetzbuch eingliedern sollte (Nullmeier/Rüb 1989: 1 f.; Ruland 1989: 741). Die rechtliche Kodifikation stellt neben der Bearbeitung des Problems demographischen Wandels ein weiteres bemerkenswertes Element reflexiver Steuerung des Sozialrechtssystems dar.

¹⁵⁾ Zur Geschichte der politischen Willensbildung s. *Kannengießer* (1987–1990).

In der Rentendiskussion der 80er Jahre, zu deren Resultaten auch die Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung und die Anerkennung von Kindererziehungszeiten gehört, wurde eine Vielzahl grundsätzlicher Reformaspekte angesprochen, so die Frage des Rentenzugangs und der Lebensarbeitszeit, die Stellung der Frau, die Frage einer Mindestrente und die Harmonisierung der verschiedenen öffentlichen Alterssicherungssysteme. Die demographische Herausforderung war jedoch eine Art gemeinsamer Nenner, der in fast allen zentralen Regelungsbereichen mehr oder weniger direkt zu Umstrukturierungen Anlaß gab.

Die demographische Problematik löste ordnungspolitische Grundsatzdebatten aus, wie sie in der deutschen Sozialpolitik schon lange nicht mehr geführt worden waren. Das Spektrum reichte von alten (Mindestrente) über neuere („Maschinenbeitrag“) Vorschläge der Modifikation des herkömmlichen Ordnungsmodells Sozialversicherung – Versorgung – Fürsorge bis hin zur grundsätzlichen Infragestellung des Nachkriegssozialstaatsmodells (Beschränkung staatlicher Leistungen auf eine Grundsicherung). In der Debatte wurde auch erstmals die wechselseitige Beeinflussung von Sozialstaat und gesellschaftlichem Umfeld deutlich. Handlungsbedarf wurde nämlich sowohl in bezug auf soziodemographische Einflüsse auf die GRV gesehen, als auch in bezug auf unerwünschte Folgen, die das bestehende Rentenrecht auch ohne demographischen Wandel haben würde (Schmähl 1990: 4).

Im Ergebnis, wie die Reform schließlich Gesetz wurde, fehlten ordnungspolitische Innovationen allerdings weitgehend. Selbst das neue Konzept einer Regelbindung von Einnahmen und Ausgaben knüpft an das vorhandene Selbststeuerungspotential der GRV an. Im Bestreben zum bereits 1957 und 1972 erprobten Konsens der großen Parteien sowie unter dem Druck von Gruppeninteressen (Beamten) wurden relevante Abweichungen von dem überkommenen Ordnungsmodell gemieden und eine weitgehend auf fiskalische Stabilisierung abstellende – und in dieser Hinsicht vermutlich tragfähige – Systemanpassung bewerkstelligt (Schmähl 1990: 34 f.). Schwerpunkte waren nun der Übergang zu einer regelgebundenen Nettoanpassung, die Erhöhung der Altersgrenzen, die Umwertung beitragsloser Zeiten sowie der Ausbau familienpolitischer Elemente. Eine Zusammenschau des hochkomplexen Gesetzeswerkes bringt allerdings ordnungspolitisch deutbare „Leitbilder“ zum Vorschein, die insgesamt auf eine Stärkung der (Erwerbs-)Arbeitsgesellschaft hinauslaufen (Nullmeier/Rüb 1989: 3 f., 79).

3.2 Anpassungsmaßnahmen an demographischen Wandel

Die demographische Herausforderung verlangte von den Politikern nicht nur eine Umstellung auf neue Bedingungen, sondern eine Inrechnungstellung gesellschaftlicher Dynamik, d. h. fortwährenden und systematischen Wandels als sozialpolitischer Normalfall. Schwerpunkt der folgenden Analysen ist daher, in welchem Maße diskutierte Optionen der Rentenreform das Problem der systematischen Anpassung an andauernden demographischen Wandel in Angriff nehmen. Den Strategien der Anpassung der GRV an die zu erwartenden Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung gehen wir in drei Bereichen nach:

- „Rentenanpassung“ im engeren Sinne (Formen der Leistungsdynamisierung)
- Finanzierungsformen
- Altersgrenzen.

Die Tabelle auf S. 22 resümiert wichtige Ergebnisse der Analyse, auch solche, die hier nicht behandelte Problembereiche der Rentenreform betreffen (zu diesen Bereichen s. die umfassende Darstellung in Leisering 1992: Kap. 7).

Rentenanpassung

Ein ursprünglich gewähltes Rentenniveau kann sich im Zeitverlauf unbemerkt verändern, etwa wenn es einer unsystematischen Entwicklung durch tagespolitische Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen überlassen wird. Systematische Anpassungsverfahren zielen darauf ab, derartige Effekte zu vermeiden. Renten können z. B. an die Inflation angepaßt werden (so etwa die offizielle Regierungsprogramm-*matik* in Großbritannien) oder, wie in der GRV, an die Lohnentwicklung, die bisher meistens über der Inflationsrate der Konsumgüter lag. Aber auch hier können aufgrund von Merkmalen der verwendeten Anpassungsformel Verzerrungen im Zeitverlauf auftreten. Mit latenten Verschiebungen ist auch in bezug auf die Ungleichheitsstruktur der Renten zu rechnen. Die übliche Verwendung fiktiver Modellrentner mit 40 oder 45 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Arbeitsentgelt als Maßstab bei der Beobachtung des Rentenniveaus verdeckt die Entwicklung der Staffelung der Renten. Die Probleme der Rentenanpassungsverfahren waren dadurch bedingt, daß ein Anpassungsverfahren, das eine Stabilisierung des gewünschten Rentenniveaus bezweckte, dieses langfristig verschoben hat.

Die Dynamisierung der Renten, die in vorausschauender Weise im Jahre 1957 im Hinblick auf zu erwartende Lohnsteigerungen institutionalisiert wurde, meinte es gut mit den Alten. Das verwendete Verfahren der Brutto-Anpassung bewirkte nämlich, daß bei steigenden Beitragssätzen und anderen Abgaben und Steuern auf Erwerbseinkommen die verfügbaren Nettoeinkommen der Erwerbstätigen laufend relativ sinken, während die Renten weiterhin an der Entwicklung der Bruttolöhne orientiert bleiben. Dies ist der Hintergrund, warum 1977 bis 1987 de facto von der regelgebundenen Bruttoanpassung zu einer diskretionären Anpassung auf niedrigerem Niveau übergegangen worden ist. Wären diese Maßnahmen unterblieben, so hätte das Netto-Rentenniveau im Jahre 1987 90,7 Prozent statt realiter 72,1% betragen (Müller 1988 a: 272). Das alte Anpassungssystem hätte also zu politisch und ökonomisch unerwünschten einseitigen Belastungen der Beitragszahler geführt. Die Reform von 1957 hat die Rentenversicherung also für die rasante Steigerung der Löhne im Zuge des deutschen Wirtschaftswunders gerüstet, nicht jedoch für die wachsende Kluft zwischen Brutto- und Nettolöhnen, die sich aus politischen und ökonomischen Faktoren wie Expansion des Sozialstaats und Hineinwachsen in höhere Progressionszonen der Lohnsteuer ergab. In dieser Hinsicht war die „dynamische“ Rente statisch konzipiert. Dieses Defizit kann durch eine neue Rentenformel behoben werden.

Tabelle: Problembereiche der Rentenreform 1992 im Hinblick auf demographische Herausforderungen

Bereiche	Modelle ¹⁾	Konsens	Anpassung an demographische Dynamik		Probleme	
			Anpassungs-kapazität ²⁾	Steuerungs-modus	politisch-gesellschaftlich	technisch-institutionell
Renten-anpassung	gleichgewichtige Entwicklung von Renten und Löhne a: modifizierte Bruttoanpassung b: <u>Nettoanpassung</u>	hoch (alle Parteien)	hoch	Regelbindung	Finanzierung Ordnungspolitische Implikationen Latente Verteilungsfolgen	Spezifizierung der Renten-Löhne-Relation: - Operationalisierung - Stabilisierung im Zeitverlauf
Erziehungszeiten	Anerkennung: a: als Ausfallzeiten b: als <u>Beitragszeiten</u> c: durch fingierte Beiträge	Basis-konsens	keine/negativ (potentielle Beeinflussungsstrategie)		Finanzierung Politische Instrumentalisierung	
Beitrags-staffelung	Individuelle Beitragsstaffelung nach Kinderzahl	gering (Einzelpersonen)	keine (Beeinflussungsstrategie)	demographische Rückkopplung	Politische Zielkonflikte Gesamtgesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit	erheblich
Wert-schöpfungs-abgabe	Zweckgebundene Unternehmensabgabe gemäß Wertschöpfung a: als Ersatz des Arbeitgeberbeitrags b: als Ergänzung	gering (SPD)	unspezifisch (Abkopplung von demographischem Wandel) Anpassungs- und Beeinflussungsstrategie	diskretionär	Ungewißheit der Folgen Mögliche ökonomische Dysfunktionen	Institutionalisierung offen
Bundes-zuschuß	a: <u>Erhöhung</u> b: Dynamisierung (gemäß Rentenausgaben und Beitragssatz) c: <u>Dynamisierung</u> (gemäß Löhnen und Beitragssatz)	Basis-konsens	b: hoch c: begrenzt	a: diskretionär b, c: Regelbindung	Ordnungspolitische Implikationen Budgetkonkurrenz mit anderen Bundesausgaben überproportionales Wachstum im Budget	gering
Alters-grenze	Verlängerung der Lebensarbeitszeit a: <u>höhere Altersgrenze</u> b: <u>variable Altersgrenze</u> c: <u>gleitender Übergang</u> (Teilrente)	Basis-konsens	hoch/begrenzt	diskretionär; u. U. Korporatismus	Wirksamkeit rechtlicher Änderungen (Einfluß von Arbeitsmarkt, individuelle Inanspruchnahme) Koordinationsbedarfe mit gesellschaftlichen Akteuren Verteilungsfolgen	relativ gering
Harmoni-sierung	Harmonisierung von GRV und Beamtenversorgung	prekär (Beamtenlobby; FDP; CDU)	potentiell hoch		Verfassungsrecht (§ 33 Abs. 5 GG) Ordnungsprinzip gegliederter sozialer Sicherung	Beamtenrecht Übergangsregelungen
Armut-s-bekämpfung	Sicherung eines Existenzminimums a: Mindestrente b. organisatorische Abwicklung von Sozialhilfeansprüchen durch die GRV	gering (SPD, GRÜNE; Minderheiten in anderen Parteien)	hoch	quasi-automatisch	Finanzierung Ordnungsprinzip gegliederter sozialer Sicherung	Administration (Verbindung von Versicherung und Fürsorge) (b)

¹⁾ unterstrichen: Regelungen im RRG '92

²⁾ Als „Beeinflussungsstrategie“ gilt hier eine Maßnahme, die nicht auf „Anpassung“ an vorgegebene demographische Parameter zielt, sondern auf eine aktive Veränderung demographischer Größen (Leisering 1992: Kap. 4.1).

Quelle: Leisering (1992: 255, Tab. 11)

Die Leistung von Rentenanpassungsformeln in demographischer Hinsicht liegt darin, eine politisch erwünschte Bedarfsrelationierung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen auch unter Bedingungen sozialen und demographischen Wandels zu stabilisieren und zugleich die relativ dazu notwendigen Änderungen anderer Parameter der GRV zu spezifizieren. Beides kann sich in Form einer quasi-automatischen Selbstadjustierung des Systems vollziehen. Spezifikum der in den 80er Jahren diskutierten modifizierten Anpassungsformeln ist nur eine Umdefinition der Bedarfsrelationierung mit der Folge relativ niedrigerer Rentensteigerungen. In dieser Form mindern Anpassungsverfahren demographische Lasten in dreifacher Hinsicht: Das *Bedarfsvolumen* wird reduziert; durch die Indikatorfunktion wird die *institutionelle Abwicklung* der verbleibenden Last erleichtert – so daß eine Anpassung per Rechtsverordnung genügt, statt wie bisher per Gesetz –; und die rechtlich verankerte Garantie einer parallelen Entwicklung von Löhnen und Renten erscheint geeignet, die weitere *Akzeptanz* des Systems zu sichern.

Die Rede von einer „demographischen Rentenformel“ ist also zumindest mißverständlich. Ein expliziter demographischer Korrekturfaktor ist in der GRV prinzipiell nicht erforderlich, da demographische Größen per Konstruktion des Umlageverfahrens unmittelbare Gleichgewichtsbedingungen des Systems sind¹⁶). Die Reform des Anpassungsmodus der Renten konnte sich also auf institutionelle Änderungen innerhalb des bestehenden Systems beschränken.

Eine Regelbindung setzt Anpassungskriterien voraus. Die mathematische Verknüpfung von Renten, Beiträgen sowie Staatszuschüssen setzt nur Vorgaben um, die politisch definiert werden müssen. Steuerungstheoretisch gesprochen bedarf es zunächst einer Handlungsprogrammierung und dann eines leistungs- und finanzierungsrechtlichen Regelungsmechanismus, der die administrativen Entscheidungsprozesse informationell und organisatorisch anleitet. Normatives Kriterium der Rentenreform war das Postulat einer „gleichgewichtigen“ Entwicklung von Renten und Löhnen. Es traf auf breiten Konsens bei allen politischen Parteien und den meisten Verbänden. Es war bereits in den Koalitionsvereinbarungen und der Regierungserklärung 1987 enthalten und davor im Haushaltbegleitgesetz 1984 bekräftigt worden. Als Norm, ein „stabiles Rentenniveau“ zu sichern, war es auch in der Reichsversicherungsordnung verankert (§ 1272 RVO [2]). Dieser Konsens machte die Rentenanpassung zu einem parteipolitisch weniger umstrittenen Reformbereich.

Allerdings gab es anfangs keinen Konsens über die Operationalisierung des Gleichgewichtsziels als „Nettoanpassung“, vertreten etwa vom VDR, oder als „modifizierte Bruttoanpassung“, befürwortet von der Mehrheit des Sozialbeirats (1986). Hinzu kamen Differenzen über Versionen der beiden Grundtypen. Primär von seiten wirtschaftlicher Verbände und einzelner Wirtschaftswissenschaftler wurde selbst das Gleichgewichtspostulat regelmäßig in Frage gestellt, allerdings ohne durchschlagende Resonanz in den ideologisch nahestehenden politischen Parteien.

¹⁶) Siehe z. B. die von *Grohmann* (1984) entwickelte Formel. Die Verwendung eines demographischen Korrekturfaktors ist aber möglich, siehe z. B. *Berthold/Külp* (1984: 28), die eine modifizierte Bruttoanpassungsformel konstruieren, in der der Steigerungssatz explizit den Rentnerquotienten enthält.

Auch Demographien kamen anhand einer Hypostasierung der demographischen Logik des Dreigenerationenvertrags zu ähnlichen Schlußfolgerungen (vgl. Leisering 1992: Abschnitt 6.2).

In der Operationalisierungsfrage überschneiden sich die Probleme der Handlungsprogrammierung und der operationalen Steuerung. Die Probleme beginnen bei der Definition der Bezugsgrößen. Die Vorgabe der Orientierung am „verfügbaren Einkommen“, die insbesondere von Oswald von Nell-Breuning (1979: 54, 82) immer wieder als Wohlfahrtsmaß betont worden ist und der Kritik an der alten Bruttoanpassung zugrunde lag, ist nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick scheint. Eine reine Nettoanpassung, d. h. eine Synchronisierung von Nettolöhnen und Nettorenten, die sich als offensichtliche Operationalisierung anzubieten scheint und sich im Prozeß der Gesetzesvorbereitung schließlich durchsetzte, weist erhebliche verteilungspolitische Mängel auf. Sie bewirkt nämlich, daß die Steuersätze der Löhne implizit auf die Renten übertragen werden. Renten sind aber im Durchschnitt niedriger als Löhne, müßten also eigentlich unter einen niedrigeren Steuersatz fallen. Dieser Effekt verschärft sich im Zeitverlauf, wenn wachsende Löhne in höhere Progressionszonen vorstoßen und Sozialversicherungsbeiträge steigen.

Insbesondere wird bei diesem Modell der durchschnittliche Steuersatz auch auf die Kleinrenten übertragen. Im VDR-Gutachten wurde in der Begründung der Nettoanpassung ausdrücklich auf die Stabilisierung eines „Netto-Standard-Renten-niveaus“ (VDR 1987: 96) abgehoben; individuelle Rentenniveaus seien nicht Teile des Zielsystems von Versicherungssystemen. Damit wurde auch eine weit über dem realen Durchschnitt liegende Erwerbsbiographie von 45 Jahren zum normativen Maßstab erhoben, gerade zu einem Zeitpunkt, als Abweichungen von einer solchen „Normalbiographie“ nicht mehr untypisch sind.

Als mehr oder weniger latente Verteilungsfolge der neuen Rentenanpassung ergibt sich das Problem der *Armut*. Dieses tritt auf, da die Renten bei einer modifizierten Bruttoanpassung – und erst recht bei einer Nettoanpassung – langsamer wachsen als bei dem bisherigen Verfahren, das auch den Kleinrentnern zugute kam und einen Beitrag zur Verminderung der Altersarmut geleistet hat. Ein weiteres Problem des Konzepts einer gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und Löhnen wird deutlich, wenn man den dritten Faktor, die Bundeszuschüsse, mit in die Betrachtung einbezieht. Die verteilungspolitischen Folgen eines wachsenden Bundesanteils sind nämlich kaum antizipierbar¹⁷⁾. Dies verweist auf die Schwierigkeit der Evaluation der Ergebnisse des regelgebundenen Anpassungsprozesses. Zudem steht der eigentliche Test des neuen Verfahrens noch aus, da mit massiven demographischen Belastungen erst nach der Jahrtausendwende zu rechnen ist.

¹⁷⁾ Zur verteilungspolitischen Komplexität des Gleichverteilungspostulats s. *Schmähl* (1990: 33 f.).

Finanzierungsformen

Finanzierungsreserven beschränken sich nicht auf die klassischen Formen der Beitragserhöhung und des Bundeszuschusses. Zur Verbesserung der Finanzlage der Rentenversicherung steht ein ganzes Spektrum neuer und alter Finanzierungstypen zur Verfügung:

- Beiträge und die pauschale Erhöhung der Beitragssätze;
- eine Staffelung der Beitragssätze nach der Kinderzahl des Versicherten, die unter Finanzierungsgesichtspunkten als selektive Beitragserhöhung genutzt werden kann;
- „fingierte Beiträge“, d. h. Zuwendungen von dritter Seite, die vom Staat, von öffentlichen Stellen oder auch Privatpersonen für Nicht-Erwerbstätige aufgebracht werden;
- eine Universalisierung der Versicherungspflicht durch Einbeziehung selbständiger Erwerbstätiger, Nicht-Erwerbstätiger (insbesondere von Hausfrauen und -männern) oder gar der gesamten erwachsenen Bevölkerung durch Verwendung des Modells fingierter Beiträge;
- der Bundeszuschuß, aus Steuern finanziert; und
- eine Wertschöpfungsabgabe („Maschinensteuer“) als neue Abgabeform zwischen Beitrag und Steuer.

Die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung würde auch durch eine Immigrationspolitik verändert sowie durch eine neue Regelung der Altersgrenzen.

Die genannten Finanzquellen sind nicht gleichermaßen zur Bewältigung demographischen Wandels geeignet. Die Basistypen Beiträge und Bundeszuschuß sind unter institutionellen Gesichtspunkten besonders einfach zur Anpassung an Wandlungsprozesse einsetzbar, insbesondere auch regelhaft dynamisierbar. Beiträge sind der Angelpunkt des Selbststeuerungsmodells des Umlageverfahrens. Das Mittel gezielter herbeigeführter Einwanderung wirkt dagegen nur einmal, da mittel- und langfristig neue Rentenansprüche begründet werden; allerdings wird die Nachwuchserzeugung auch langfristig gefördert, mithin Bevölkerungsungleichgewichte reduziert. Im folgenden werden nur zwei der angeführten Finanzierungsformen im Hinblick auf ihr Anpassungspotential an demographischen Wandel untersucht (zu den hier nicht behandelten Formen s. Leisering [1992: Kap. 7, S. 265 ff.] sowie resümierend die Tabelle).

Beitragssatzstaffelung: Die Idee einer Staffelung der Beitragssätze nach der Zahl der Kinder eines Versicherten übte eine starke Faszination auf bestimmte engagierte Einzelkämpfer der Rentenreform sowie auf familienpolitische Verbände aus. Das Spektrum reichte von Demographen wie Schmidt-Kaler über Politiker wie Schwarz-Schilling bis zur katholischen Kirche (v. Nell-Breuning: Zentralkomitee der Deutschen Katholiken, Stellungnahme vom 7. 1. 1988)¹⁸). Das Konzept einer Beitragsstaffelung ist Ausdruck einer Kritik an dem monetär verengten Begriff

¹⁸) Darstellungen des Konzepts einer Beitragsdifferenzierung geben Borchert (1981), Dinkel (1984, Kap. 3), Burkhardt (1985) und Schmähl (1988). Ein neuerer Vorschlag findet sich bei J. H. Müller (1988). Kritik bei Niemeyer/van Almsick (1988) und Schmähl (1988: 318–321).

intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit in der Rentenversicherung. Ziel ist die selektive Sanktionierung einer unzureichenden Erbringung „natürlicher Beiträge“. Damit verbunden ist u. a. die Erwartung bevölkerungspolitischer Effekte, insbesondere die Entstehung einer günstigeren Altersstruktur. Zurückgehende Kinderzahlen sollen über höhere Beiträge Kinderloser zu einem neuen Anstieg der Zahl der Beitragszahler führen. Es handelt sich also um eine Strategie der prospektiven *Beeinflussung* demographischer Verhältnisse, nicht um eine Strategie der *Anpassung* an bereits eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Konfigurationen. Die Strategie wirkt in Form einer Selbststeuerung demographisch-rentenrechtlicher Zusammenhänge *mit Rückkopplung* (explizit z. B. bei Schmidt-Kaler 1978). Demographisch induzierte Ungleichgewichte der GRV sollen über gezielte Beitragsdifferenzierungen in den Bevölkerungsprozeß rückgekoppelt werden.

Die methodologischen und politischen Probleme einer solchen Hypostasierung der Idee des Dreigenerationenvertrags sind erheblich (s. Leisering 1992: Abschnitt 6.2). Hinzu kommt eine Vielzahl verteilungspolitischer Ungereimtheiten und Probleme technisch-organisatorischer Realisierung, die die geringe Resonanz der Beitragsdifferenzierung im politischen Raum verständlich machen. Die mangelnde systemische Geschlossenheit der GRV, z. B. die Tatsache, daß Kinder von Versicherten nicht notwendig Beitragszahler werden, ist nur eines der Probleme. Bei dem Konzept der Beitragsstaffelung scheint die Idee regelgebundener Selbststeuerung aus dem begrenzten organisationalen Bereich der Sozialversicherung zu weit in gesellschaftliche Zusammenhänge auszugreifen.

Bundeszuschuß: Die konsensuelle Norm einer gleichgewichtigen Entwicklung von Löhnen und Renten impliziert zunächst eine gleichgewichtige Abwälzung demographischer Lasten auf Beitragszahler und Rentner. Erweitert man die Perspektive jedoch um den dritten Beteiligten, den Staat, so findet die analoge Forderung einer gleichen Lastverteilung weniger eindeutige Unterstützung. Hier war z. B. von „Lastengerechtigkeit“ (Doetsch 1988: 25) und „ausgewogener Verteilung der Lasten“ (VDR 1987: 121) die Rede oder gar nur von einer „angemessenen“ Verteilung (Regierungserklärung vom 18. 3. 1987). Dabei ist das Volumen und die Frage der Regelbindung einer Steigerung des Bundeszuschusses offen gelassen.

Soll der Bundeszuschuß systematisch zur Bewältigung demographisch induzierter Finanzierungsengpässe eingesetzt werden, so wäre fiskalisch nicht eine bloße Steigerung, sondern eine geeignete Dynamisierung erforderlich. Weil es sich um Mittel handelt, die im allgemeinen Haushalt des Bundes direkt mit anderen Ausgabenbereichen konkurrieren, muß ein Rentenreformkonzept, das die Rolle diskretionärer Politik einzudämmen sucht, gerade im Bereich des Bundeszuschusses auf einer Regelbindung insistieren. Die Frage ist: Regelbindung woran?

Faktisch war der Bundeszuschuß bereits vor der Rentenreform '92 dynamisiert. Daß sich sein Anteil an den Ausgaben der Rentenversicherung trotzdem seit 1957 fast halbiert hat (von 32 Prozent auf 17 Prozent in 1988; Kolb 1989: 734), liegt an der Art der Regelbindung (Ankopplung an durchschnittliche Bruttolöhne seit 1957) und an mehreren diskretionären Aussetzungen der Bundeszahlungen, zuletzt 1983. Struktureller Hintergrund ist allerdings das überproportionale Wachstum der So-

zialausgaben. Gemessen als Anteil des allgemeinen Staatshaushalts, der die parastaatlichen Sozialversicherungsausgaben nicht enthält, ist der Bundeszuschuß nämlich seit 1957 in etwa konstant geblieben (s. dazu z. B. VDR 1987: 119 f.).

Die Forderung des Sozialbeirats (1986: 10) und des VDR (1987: 130) nach einer Ankopplung an Rentenausgaben *und* Beitragssatz kam der Vorstellung einer umfassenden Selbstregulierung der zentralen Kenngrößen des Systems am nächsten, da im Modell gleichgewichtiger Entwicklung von Löhnen und Renten dem sich ergebenden Beitragssatz eine demographische Indikatorfunktion zukommt. Dieser Vorschlag wurde jedoch von wichtigen Gruppen nicht geteilt. Die SPD sprach von einer Ankopplung an den Beitragssatz, während z. B. der CDU-Wirtschaftsrat und das Zentralkomitee der Deutschen Katholiken nur die Rentenausgaben als Bezugsgröße wählen wollten, obwohl der größere Teil der demographischen Kalamitäten im Einnahmebereich zu erwarten ist (SPD 1988: 23; Kannengießer 1988: 76). In der Politik spitzte sich das Problem des Bundeszuschusses erwartungsgemäß im Budgetkonflikt zwischen Arbeits- und Sozialminister und Finanzminister zu. Schon früh im Reformprozeß weigerte sich Stoltenberg, die Bundeszahlungen auch nur an die Rentenausgaben zu koppeln (Kannengießer 1987: 186). Im Effekt setzte sich ein schwächeres Modell durch, das den Zuschuß bis 1992 auf ca. 17,5 Prozent anhebt (20 Prozent bei Berücksichtigung der Kindererziehungsregelungen) und danach gemäß Lohn und Beitragsentwicklung dynamisiert.

Dieser Kompromiß verhindert immerhin ein weiteres Absinken des Bundesanteils (mit positiven Steigerungen nach 2010) und bindet ihn via Beitragssatz in den quasi-automatischen Regelmechanismus ein, ist jedoch sozialpolitisch und ordnungspolitisch kaum begründbar (Nullmeier/Rüb 1989: 27; Schmähl 1990: 29). Er fällt hinter demographischen Steuerungserfordernissen, aber auch schon hinter herkömmlichen ordnungspolitischen Ableitungen der Höhe des Zuschusses zurück.

Die herkömmliche Ordnungspolitik zielt auf eine Beschränkung des staatlichen Zuschusses auf „versicherungsfremde“ Leistungen „sozialen Ausgleichs“. Da diese auf mehr als 20 Prozent der Rentenausgaben geschätzt werden, wäre aus dieser Sicht eine moderate Erhöhung des Zuschusses indiziert und insoweit auch die demographische Last erleichtert – falls nicht, wie teilweise von Vertretern dieser Position gefordert, der Anteil sozialen Ausgleichs generell zurückgeschraubt werden soll. Ein demographisch argumentierendes Modell¹⁹⁾ müßte auf eine weitergehende Erhöhung des Bundeszuschusses zielen, um demographisch bedingten Mehrausgaben gerecht zu werden, gerade weil diese nicht versicherungsfremd sind, sondern aus der normalen Funktionsweise des Systems Sozialversicherung unter schwierigen, individuell nicht zurechenbaren Bedingungen erwachsen und den Systemerhalt gefährden. Sie können im Rahmen der Beitragsfinanzierung „versicherungsgemäßer“ Leistungen nicht angemessen getragen werden. Es liegt die

¹⁹⁾ Zu einem dritten Modell s. Nullmeier/Rüb (1989: 28).

Vorstellung zugrunde, daß gerade zur Realisierung einer sozial akzeptablen Ausprägung von Beitragsäquivalenz der Bund eine allgemeine Sicherungsfunktion übernehmen muß²⁰⁾. Es wird implizit anerkannt, daß es sich um systembedingte Risiken²¹⁾ handelt, zu deren Bewältigung der Bund explizit und systematisch beizutragen hat – eine Art „sozialen Ausgleichs zweiter Stufe“. Das herkömmliche Ordnungsmodell einer Entsprechung von Bundeszuschuß und versicherungsfremden Leistungen trägt im Falle demographischer Umwälzungen nicht mehr.

Altersgrenze

Die Regelung des Rentenzugangs ist eine strategische Größe im System. Ihr Potential zur Veränderung des Verhältnisses von Ausgaben und Einnahmen der GRV ist zweifellos hoch. Angesichts der anhaltenden zunehmenden Lebenserwartung der alten Menschen und einer sich abzeichnenden demographischen Entlastung des Arbeitsmarkts erschien die Idee eines späteren Rückzugs aus dem Erwerbsleben auch als aktuell. Gerade wenn man, entsprechend den theoretischen Annahmen dieses Beitrags, die sozialstaatlich definierte Altersstruktur – die Formierung von Lebensphasen durch Teilhabe an bestimmten öffentlichen Leistungssystemen – als selbstinduzierte Problemquelle im entwickelten Sozialstaat ansieht, könnte eine Revision eben dieser sozialen Altersstrukturierung als rationale, geradezu reflexive Antwort des politischen Systems gelten.

Es gab um Mitte der 80er Jahre eine überraschende Wende und schließlich einen weitreichenden politischen Konsens, daß die Erwerbsphase verlängert werden soll²²⁾. Jenseits dieser grundsätzlichen Übereinstimmung war die Diskussion jedoch offener als in anderen Kernbereichen der Rentenreform. Zeitpunkt und, wichtiger noch, Formen zu ergreifender Maßnahmen haben erst spät Gestalt angenommen. Noch 1987 zeigte die Kommission des VDR in ihrem Gutachten zu dieser Frage „lediglich Voraussetzungen und Möglichkeiten auf“ (VDR 1987: 169). Die scharfen Auseinandersetzungen innerhalb Partei und Fraktion der CDU anläßlich der Entscheidung von Kanzler und Koalitionsspitze, die Vorruhestandsregelung mit dem Jahre 1988 auslaufen zu lassen, war ein Indiz der Lage (dazu Kannengießer 1988: 127 f.). Die wichtigsten Vorschläge zu einer Reform des Rentenzugangs können in drei Typen systematisiert werden:

- *Erhöhung* der Altersgrenze(n),
- *Variabilisierung* (Flexibilisierung) des Rentenzugangs mit individueller Wahlmöglichkeit und

²⁰⁾ Besonders klar z. B. bei Müller (1988 a: 275) unter Bezug auf die „Gesichtspunkte ‚Eigenfinanzierungsquote und ‚Generationengerechtigkeit‘“. S. a. den Begriff der „Multifunktionalität“ des Bundeszuschusses bei VDR (1987: 121 f.).

²¹⁾ Vgl. den Begriff sozialpolitischer „Risiken zweiter Ordnung“ bei Leisering (1992: Abschnitt 6.1).

²²⁾ Siehe z. B. den Bericht über ein breit besetztes sozialpolitisches Kolloquium zum Thema in Berlin am 11.–13. 2. 1987 (Reimann 1987). Zum Wandel der öffentlichen Diskussion von der Lebensarbeitszeitverkürzung zur -verlängerung s. Nullmeier/Rüb (1989: 34).

- Streckung des Rentenzugangs (*gleitender Übergang*), sei es in Form betrieblich-staatlicher Kooperationsregelungen (z. B. Vorruhestand, Teilruhestand) oder rein (para-)staatlicher Lösungen (primär die Teilrente).

Alle drei Typen fanden schließlich Eingang in das Reformwerk. Ab 2001 werden die bisherigen frühen Verrentungsformen (ausgenommen der Rentenzugang mit 60 Jahren für Schwerbehinderte und Invalide) schrittweise auf die Regelaltersgrenze von 65 Jahren angehoben. Individuell ist weiterhin ein frühzeitigerer Rentenbezug möglich, aber frühestens zum 62. Lebensjahr und mit versicherungsmathematischen Abschlägen von 3,6 Prozent pro Jahr bzw. Zuschlägen von 6 Prozent pro Jahr bei Verrentung nach dem 65. Lebensjahr (Kolb 1989: 730 f.). Zudem existieren die BU- und EU-Renten weitgehend unreformiert fort. Schließlich gibt es – schon ab 1992 – die Option einer Teilrente von wahlweise $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ oder $\frac{2}{3}$ der zustehenden Vollrente, wobei in flexibler Weise jeder Teil der Rente vor oder nach dem 65. Lebensjahr begonnen werden kann mit jederzeitiger Revisionsmöglichkeit (Ruland 1989: 747, 757).

Das Potential der Reduktion demographischer Lasten durch eine Reform der Altersgrenzen ist prinzipiell sehr hoch, nicht geringer sind jedoch die *Wirksamkeitsprobleme* einer solchen Änderung des Rentenrechts und ihre sozialpolitischen *Folgeprobleme*, die insgesamt einer durchschlagenden Änderung Grenzen setzen und ihre genauen Folgen nicht antizipierbar machen. Quer zu den drei genannten Dimensionen der Altersgrenzenreform sah sich die Politik drei generellen Anforderungen gegenüber, für die angemessene Lösungen zu entwickeln waren:

- Die Festlegung einer *Regelaltersgrenze*. Als versicherungsmathematische Bezugsgröße ist sie zumindest implizit auch im Fall einer flexiblen oder gleitenden Regelung erforderlich.
- Ein Schema der *Differenzierung der Rentenhöhe* für Abweichungen von der „Normalrente“ bei vorzeitiger Rente, Teilrente oder auch Hinterbliebenenrenten. Auch im Fall einer Neubewertung des bisherigen, begrenzt flexiblen Systems von Altersgrenzen wäre eine Rentendifferenzierung zu spezifizieren.
- Die kalkulatorische Inrechnungstellung der individuellen *Inanspruchnahme* alternativer Zugangsoptionen. Ein Wandel der Inanspruchnahme kann auf individuelle Präferenzänderungen zurückzuführen sein, auf einen strukturellen Wandel von Arbeitsmarkt und Familie, aber auch auf sozialstatistische Veränderungen der Rentenzugangskohorten.

Aufgrund dieser institutionellen Erfordernisse ist eine wirksame Reduktion demographischer Lasten anhand einer rechtlichen Veränderung des Rentenzugangs voraussetzungsvoll. Eine Entlastung kann nur erwartet werden, wenn die Altersgrenze „real“ nach oben verschoben wird in dem Sinne, daß die Regel Lebensarbeitszeit sich verlängert, insbesondere auch die bei einem flexiblen oder gleitenden Übergang unterstellte Regelaltersgrenze höher ist, und daß dabei die „Gesamtrendite“ eines Rentners (das Verhältnis zwischen Beitragsanwartschaften und der Summe der Rentenzahlungen bis zum Tod) im Durchschnitt niedriger ausfällt. Diese Bedingungen sind nicht trivial. Sie erfordern volle versicherungsmathematische Abschläge bei flexibler Verrentung oder Teilverrentung vor dem Regelalter.

Soziologisch gesprochen ging es um eine erstmalige gesetzgeberische Umkehrung der säkularen Trends der Verkürzung der mittleren, aktiven Lebensphase (nach der bereits 1984 erfolgten Einschränkung des EU/BU-Zugangs).

Diese Zusammenhänge wurden von den Politikern häufig vernebelt. Insbesondere wurden und werden flexible und gleitende Übergangsformen i. a. nicht mit einer Erhöhung der Altersgrenze in Zusammenhang gebracht, obwohl sie eine solche implizieren und entsprechende individuelle Verluste an öffentlichen Wohlfahrtsleistungen mit sich bringen. In bezug auf individuelle Präferenzen ergibt sich aus der Kostenneutralität des Systems von Ab- und Zuschlägen, daß Art und Ausmaß der individuellen Inanspruchnahme des Teilrentenangebots im Prinzip fiskalisch ohne Belang ist. Dies ist ein erheblicher Steuerungsvorteil, der allerdings in zweifacher Hinsicht zu relativieren ist. Zum einen können erhebliche Vorfinanzierungskosten anfallen, da sich die Kostenneutralität erst ex post mit dem Tod des Rentners einstellt. Dies könnte kurz- und mittelfristig die Rentenkassen sogar mehr belasten (Müller 1988: 398 f.) Zum anderen gilt die Kostenneutralität nur systemintern. Folgekosten für Sozialhilfe und andere subsidiäre Systeme sind dabei nicht einkalkuliert. Hier wird es relevant, welche Beschäftigten von dem Angebot Gebrauch machen. Zudem bleibt die Inanspruchnahme ein wesentlicher Faktor bei den Invaliditätsrenten.

Die institutionellen Realisierungsbedingungen einer Änderung von Altersgrenzen verweisen auf gesellschaftliche Interdependenzen und politische *Zielkonflikte*. Reformbemühungen sehen sich den Zusammenhängen und Spannungen zwischen Rentenfinanzen, Arbeitsmarkt und individuellen Anforderungen und Verhaltensmustern gegenüber. Im Bereich der Reform des Rentenzugangs erwachsen Steuerungsprobleme in besonderer Weise aus den operativen Abstimmungsbedarfen mit systemexternen Variablen. In bezug auf den Arbeitsmarkt sind es insbesondere die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer, ihr Gesundheitszustand, die Verfügbarkeit von spezifischen Altenarbeitsplätzen und Möglichkeiten der Teilzeitarbeit, die die Formen und Möglichkeiten des Rentenzugangs beeinflussen. Hier ist die Arbeitsmarktpolitik gefragt. In bezug auf die Dimension individueller Präferenzen sind Akzeptanz, individuelle Wünsche und Bedarfe in Rechnung zu stellen. Die bei Politikern gängige Ineinsetzung fiskalisch motivierter Veränderungen der Altersgrenze mit gewandelten Bedürfnissen des heutigen Menschen verdeckt ein erhebliches Spannungspotential zwischen beiden Zielbereichen. Weitere Probleme liegen im monetären Bereich. *Das Armutproblem ist ein blinder Fleck der Altersgrenzendiskussion*. Dabei geht es um Prozesse relativer Verarmung, aber auch um absolute Armut. Schmähl (1988: 176) verweist zu Recht auf den „engen Spielraum für Niveausenkungen“, der daraus ersichtlich wird, daß ein Durchschnittsverdiener 40 Versicherungsjahre braucht, um mit seiner Ehefrau das Sozialhilfeniveau zu erreichen.

Übertragen auf die Handlungsebene verweist der Zusammenhang fiskalisch begründeter Verrentungsreformen mit Arbeitsmarkt und individuellen Präferenzen auf erhebliche operative Koordinationsbedarfe gesellschaftlicher Akteure und Akteursysteme. Dies sind insbesondere der Staat, parastaatliche Körperschaften, die

Unternehmer und Betriebe, die Menschen als Arbeits- und Sozialbürger sowie die jeweiligen korporativen Vertretungen dieser Akteure²³).

Angesichts der komplexen Interdependenzen zwischen Altersgrenzen im Rentenrecht und gesellschaftlichen Variablen erscheint hier eine regelgebundene Veränderung weniger sinnvoll als etwa im Bereich der Rentenanpassung, wo es unmittelbar um eine Adjustierung systeminterner Größen geht. Der Vorschlag von Dinkel (1986) einer regelhaft iterierten Hinausschiebung des Rentenzugangsalters in Abhängigkeit von der ansteigenden Restlebenserwartung nachfolgender Kohorten ist bereits erläutert worden. Es ist nicht überraschend, daß die rein demographische Modellogik dieses Konzept bald auf Kritik gestoßen ist, wobei auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bedingungen einer Altersgrenzenerhöhung hingewiesen worden ist (Wagner 1986). Der Hinweis Dinkels (1986: 243) auf eine analoge Rentengesetzregelung in den USA im Jahre 1983 ist für bundesrepublikanische Verhältnisse wenig instruktiv, da in den USA von einer höheren Akzeptanz sozialer Abstiegsprozesse am Arbeitsmarkt und individueller Wohlfahrtsverluste auszugehen ist.

4. Fazit: Chancen und Grenzen sozialstaatlicher Selbststeuerung und Selbstregulierung

Die hier verkürzt wiedergegebene Analyse der Steuerungskapazität des RRG '92 hat gezeigt, daß es institutionelle Lösungen der bevorstehenden demographischen Probleme der Rentenversicherung gibt. Es besteht also kein Anlaß, die staatliche Verantwortung aus diesem Bereich zurückzuziehen und die Alterssicherung ganz oder teilweise zu privatisieren. Das Belastungsvolumen der GKV kann reduziert werden und die Last kann institutionell und personell verteilt werden.

Im politischen Prozeß konnte eine Regelbindung wichtiger Variablen der Rentenversicherung – modifizierte Dynamisierung der Rentenhöhe gemäß Lohnentwicklung, Dynamisierung des Bundeszuschusses – durchgesetzt werden. Damit wurde das Selbststeuerungspotential der Alterssicherung im Hinblick auf die Bewältigung demographischer und anderer Ungleichgewichte ausgebaut. Bei anderen Aspekten der GRV, besonders der Festlegung der Altersgrenze, erwies sich eine regelhafte Anpassung als nicht sinnvoll. Auch stieß eine umfassendere und stärkere Dynamisierung des Bundeszuschusses auf finanzpolitischen Widerstand des Bundes. Eine juristisch mögliche versicherungsanaloge Regelbindung von Finanzierung und Leistungsniveau der Beamtenpensionen war politisch noch chancenloser. Gar nicht diskutiert wurde eine angemessene Regelbindung der Sozialhilfesätze, die erforderlich wäre, um angesichts zu erwartender relativer Rentensenkungen und entsprechend zunehmenden Sozialhilfebezugs ein angemessenes Existenzminimum zu stabilisieren.

²³) Modellstudien von Hain (1986) und Müller (1988) sowie eine empirische Untersuchung des Vorrubestandes von Naegele u. a. (1987) – eine der wenigen Möglichkeiten, empirische Anhaltspunkte für Funktionsprobleme neuer Formen des Übergangs in den Ruhestand zu gewinnen – belegen und spezifizieren die skizzierten Probleme der Reform.

Eine Analyse der Probleme institutioneller Reform hat gezeigt, daß die herkömmlichen Ordnungsmaximen der sozialen Sicherung, die ebenfalls Vorstellungen selbstregulierender Prinzipien beinhalten, zur Bewältigung demographischer Lasten nicht ausreichen. In den Debatten wurde häufig auf sozialordnungspolitische Idealtypen Bezug genommen (Versicherungsprinzip, gegliedertes System, Beitragsäquivalenz u. a.), besonders im Hinblick auf Beitragserhöhungen, Bundeszuschüsse und das Verhältnis von GRV zu Sozialhilfe und Beamtenpensionen. Dabei wurde selten voll erkannt, daß demographische Probleme Anzeichen neuartiger, systemischer Risiken sind, die die überkommenen Maximen der Bearbeitung herkömmlicher sozialer Risiken in Frage stellen.

In bezug auf mögliche Verteilungsfolgen bergen die im RRG '92 vorgesehenen Steuerungsformen sozialen Sprengstoff für die Zukunft, was im Reformprozeß wenig Beachtung gefunden hat. Insbesondere der Anpassungsmodus (reine Nettoanpassung) und die Erhöhung von Altersgrenzen, die erhebliche Abschläge bei vorzeitiger Verrentung zur Folge hat, führen voraussichtlich zu relativer Verarmung von Rentnern, bei Kleinrentnern auch zu absoluter Armut. Die Orientierung an fiktiven Modellrenten bei der Bemessung des Rentenniveaus blendet Ungleichheiten und Differenzierungserfordernisse innerhalb des Kreises der Rentner aus. Es resultieren Folgelasten für subsidiäre soziale Sicherungssysteme wie die Sozialhilfe. Der Vorschlag einer Mindestrente (SPD, Grüne) war in der Reformdebatte chancenlos. Sogar die Minimallösung eines organisatorischen Transfers vorhandener Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen in die GRV, die von Ulf Fink und Heiner Geißler gegen den Arbeits- und Sozialminister befürwortet worden war, scheiterte ein halbes Jahr vor dem ersten offiziellen Reformentwurf (November 1988) endgültig an den ordnungspolitischen Bedenken mächtiger Gegenkräfte²⁴⁾.

In bezug auf die globale intergenerationale (nicht interpersonelle) Verteilungsgerechtigkeit scheint nicht ganz der Maxime der Gleichverteilung von Lasten auf die Betroffenen gefolgt worden zu sein. Die institutionelle Aufteilung der Mehrausgaben im Jahr 2030 gegenüber 1989 – 37 Prozent werden von den Rentnern bestritten, 48 Prozent von den Beitragszahlern und 15 Prozent vom Bund²⁵⁾ – deutet darauf hin, jedoch kann sie kaum als Indikator der sich effektiv ergebenden Belastung von Personen interpretiert werden. Es ist zu folgern, daß eine Ethik intergenerationaler Verteilung im Sozialstaat schwer operationalisierbar und evaluierbar ist.

Die potentiell prekären Verteilungsfolgen der Reform verweisen auf den gesellschaftlichen Kontext rechtlich-administrativer Selbstregulierung, der im Rahmen der Regelbindung selbst nicht vorsteuerbar ist. *Regeln sind gesellschaftlich voraussetzungsvoll und folgenreich.* Die hohe technisch-institutionelle Effizienz – die quasi-automatische Abwicklung von Anpassungsentscheidungen durch formelhafte

²⁴⁾ Kannengießer (1988: 162 f., 247 f.). Für einen Transfer von Sozialhilfeleistungen sprach sich die EKD aus, dagegen das ZdK, der CDU-Wirtschaftsrat, der FDP-Politiker Cronenberg (Kannengießer 1988: 39, 76, 162) und auch der VDR (1987: 159 f.). Der Sozialbeirat (1986: 5) blieb in diesem Punkt vage.

²⁵⁾ Berechnet nach Schmähl (1990: Übersicht 4, nach S. 32; unter Korrektur der Werte in Zeile 10) auf der Basis einer von Schmähl durchgeführten Modellprojektion.

Verarbeitung von Informationen und durch Rechtsverordnungen – entlastet den parlamentarischen politischen Prozeß, wird aber erkauft durch hohe soziale Prämissen und Risiken. Vorausgesetzt wird eine Zielprogrammierung in bezug auf die Wohlfahrtsverteilung zwischen den Generationen. Die hierbei angesprochenen Probleme intergenerationaler Verteilungsgerechtigkeit (s. dazu Leisering 1992: Abschnitt 6.2) sind noch längst nicht ausdiskutiert und werden in diesem Sicherungsbereich wohl erst in Zeiten massiver Umwälzungen der Bevölkerungsstruktur im nächsten Jahrtausend voll virulent werden. Die Reaktionen der Rentner, der Beitragzahler und der Steuerzahler auf relative Wohlfahrtseinbußen in der Folge geänderter Rentenanpassung und Altersgrenzen sind nicht antizipierbar, ebenso der Umgang der Beschäftigten, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften mit der neuen Struktur des Übergangs in das Alter. Entsprechendes gilt für subsidiäre soziale Sicherungssysteme, auf die Folgekosten zukommen werden. Das Kriterium des Budgetausgleichs in der Sozialversicherung ist ein wirksamer Indikator für Änderungen sozialstruktureller Parameter und für die Wirksamkeit einer entsprechenden Anpassung von Systemvariablen, kann aber naturgemäß keine Evaluation kritischer Reaktionen der betroffenen Akteure leisten.

Vor diesem Hintergrund wird die Kritik von Nullmeier/Rüb (1989, 1991) am Konzept der Regelbindung in der Alterssicherung, insbesondere an seinem Entpolitisierungspotential, verständlich. Sie sehen Regelbindung nicht primär als Chance zu beweglicher Anpassung an veränderliche Rahmenbedingungen, sondern gerade als Quelle von Inflexibilität. Wenn ein Wandel eintritt bei den sozialpolitischen Zielen (z. B. in Richtung der Idee einer staatlichen Grundsicherung) oder bei den gesellschaftlichen Prämissen der GRV (z. B. Erosion der Annahme einer „normalen“ Erwerbsbiographie der Versicherten), dann, so argumentieren sie (1989: 33), erschwere die Festschreibung der derzeitigen Konzeption der GRV in Form einer Regel gerade sozialpolitische Innovationen. Nullmeier und Rüb sehen die Selbststeuerungsidee jedoch noch grundsätzlicher als Höhepunkt und Abschluß einer „eigenzyklischen“ Politik, in der sich die Entscheidungsproduktion gegenüber sozialpolitischen Bedürfnissen immer mehr abschottete und Stabilisierungsbedürfnisse des Systems überwogen“ (1991: 438). Das RRG '92 wird als systemische Manifestation eines generellen „Immobilismus in der Alterssicherungspolitik“ (1991: 459) gesehen, der schon vorher durch die maßgebliche Rolle interner ministerieller Zirkel bei der Rentengesetzgebung forciert worden war.

Sicherlich darf der Nutzen von Regeln nicht überschätzt werden. Es ist aber auch eine Frage des Politikbegriffs, ob die – im RRG '92 nicht vorgesehene, aber von einigen Autoren vorgeschlagene – Verlagerung langfristig wirksamer Grundsatzentscheidungen über die Bearbeitung sozialer Probleme auf die Ebene der Verfassung nur als entpolitisierend gesehen werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, ob der Idee einer Regelbindung nicht eine technokratisch-normativ verkürzte, amelioristische Auffassung politischer Rationalität zugrundeliegt, d. h. die Annahme, daß Sozialpolitik in möglichst effektiver Weise eine Sicherung und Verbesserung individueller Lebenslagen zu bewerkstelligen habe. Ist eine Stabilisierung sozialer Sicherung im Zeitwandel politisch überhaupt erwünscht und rational? Ist insbesondere eine Aufrechterhaltung der Leistungszusagen des Sozialstaats

gegen widrige Bedingungen ein konsensfähiges und sinnvolles politisches Ziel. Praktische Grenzen einer Regelbindung ergeben sich auch aus der unterschiedlichen Steuerungstypik sozialpolitischer Interventionen. Nicht alle Bereiche und Aspekte der Sozialpolitik sind gleichermaßen für Regelbindungen geeignet. Leistungs- und Finanzierungsaspekte monetärer Transfersysteme scheinen einer Regelung in besonderem Maße zugänglich zu sein.

Die Restriktionen, die sich aus den gesellschaftlichen Voraussetzungen und Folgen sozialer Selbstregulierung ergeben, sind jedoch nicht auf den Typ rechtlich-administrativer Selbstregulierung beschränkt, auch wenn sie für diesen Fall besonders augenfällig sind. Jede Art sozialer Selbststeuerung ist voraussetzungs- und folgenreich. Wir haben bereits auf das Phänomen unhintergebarter Rahmensteuerung durch vorgeordnete Instanzen hingewiesen. In Zeiten eines akuten oder, wie im Fall demographischer Veränderungen, eines sich allmählich aufbauenden Wandels der gesellschaftlichen Randbedingungen wird das „normale“ Zusammenspiel von Selbststeuerung und Rahmensteuerung und damit die Funktionsweise auch „autonomer“ Selbststeuerungsmechanismen in Frage gestellt. Gesellschaftlicher Strukturwandel ist nicht nur ein Problem für das Funktionieren zentralstaatlicher Institutionen²⁶⁾. In derartigen krisenhaften Situationen wird offenbar, daß Selbststeuerung – sei es das altliberale Marktmodell, neuere Formen autonomer Selbstorganisation oder rechtlich-administrative Selbstregulierung in komplexen Institutionen – im entwickelten Sozialstaat politisch immer nur einen mehr oder weniger expliziten *mandatorischen* Status haben kann, d. h. als Delegation von Steuerungs-zuständigkeit der verantwortlichen Spitze des Staates an relativ autonome Handlungsbereiche zu verstehen ist (Leisering 1992: 175). Dysfunktionen sich selbst steuernder Strukturen induzieren in einem demokratischen Gemeinwesen potentiell politische Anpassungs- und Interventionsbedarfe.

Aus der Angewiesenheit sozialer Selbststeuerung auf geeignete gesellschaftliche Rahmenbedingungen ergibt sich eine weitere Folgerung, die für die bundesrepublikanische Sozialpolitik der 90er Jahre in den neuen Bundesländern von Belang ist. Selbststeuerung als Aktivierung von „Gesellschaft“ ist nur in dem Maße möglich, wie es eine „Gesellschaft“ gibt, d. h. ein Potential autonomen Engagements von Individuen *und* eine institutionelle Kultur der Organisation von Selbststeuerung.

Literatur

- Alber, Jens, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983. Frankfurt/Main: Campus.
- Badelt, Christoph, 1980: Sozioökonomie der Selbstorganisation. Frankfurt/New York: Campus.

²⁶⁾ Zur prinzipiell gleichen, in mancher Hinsicht stärkeren Betroffenheit privater Alterssicherungssysteme durch demographischen Wandel s. Leisering (1992: 180–186).

- Barth, Siegrun/Hain, Winfried*, 1990: Szenarien zur demographischen Entwicklung in einem geeinigten Deutschland – Perspektiven für die gesetzliche Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung 1990: 731–741.
- Berthold, N./Külp, B.*, 1984: Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zur langfristigen Sanierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Berthold, Norbert/Roppel, Ulrich*, 1983: Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen. Wirtschaftsdienst: 297–305.
- Borchert, Ernst-Jürgen*, 1981: Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Burkhardt, Wilfried*, 1985: Drei-Generationen-Solidarität in der gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Notwendigkeit. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dahl, Robert A./Lindblom, Charles E.*, 1953: Politics, Economics and Welfare. Chicago: University of Chicago Press.
- Dinkel, Reiner*, 1984: Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dinkel, Reiner*, 1985: Das Äquivalenzprinzip in Privat- und Sozialversicherung – eine kritische Auseinandersetzung mit der herrschenden Orthodoxie. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 74: 345–369.
- Dinkel, Reiner*, 1986: Lebensarbeitszeitverlängerung als zentrales Element einer Strukturreform der Rentenversicherung. Sozialer Fortschritt 35: 241–245.
- Döring, Dieter*, 1980: Das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Eine sozialpolitische Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- Doetsch, Werner*, 1988: VDR-Gutachten hält der Kritik stand. Deutsche Rentenversicherung: 35–40.
- Etzioni, Amitai*, 1975/1968: Die aktive Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag (engl. 1968).
- Franz, Hans-Jürgen*, 1987: Selbsthilfe zwischen sozialer Bewegung und spezifischer Organisationsform sozialpolitischer Leistungserbringung. In: Kaufmann (Hg.). 1987: 307–342.
- Glombig, Eugen*, 1986: Strukturreform der Rentenversicherung – Überlegungen der SPD-Bundestagsfraktion. Die Angestelltenversicherung 33: 249–256.
- Grohmann, Heinz*, 1984: Einbau eines demographischen Korrekturfaktors in die dynamische Rentenformel. In: Birg, Herwig, u. a. (Hg.). 1984 Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden: 339–368.
- Hain, Winfried*, 1986: Zur Abschätzung von finanziellen Auswirkungen geänderter Regelungen zur Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Deutsche Rentenversicherung: 213–218.
- Heinze, Rolf G./Hilbert, J./Olk, T.*, 1988: Der neue Sozialstaat. Lambertus.
- Helberger, Christof*, 1986: Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwachung. In: Winterstein, Helmut (Hg.). 1986 Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Berlin: Duncker & Humblot: 207–237.

- Hirschman, Albert O.*, 1977: *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph.* Princeton: Princeton University Press.
- Hockerts, Hans Günter*, 1980: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957.* Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kannengießer, Walter*, 1987–1990: Aus Bonn berichtet. Monatliche Rubrik in: *Die Angestelltenversicherung* 34–37.
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.)* 1979, *Bürgernahe Sozialpolitik.* Frankfurt/New York: Campus.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1986: *The Relationship Between Guidance, Control and Evaluation.* In: *ders./Majone/Ostrom (Hg.)*, 1986: 211–228
- Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.)*, 1987: *Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe.* München: Oldenbourg.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1987 a: *Zur Einführung: Ein sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der DFG – und was daraus wurde.* In: *ders. (Hg.)*, 1987: 9–38.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1988: *Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht.* In: *Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hg.)*, 1988: *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Bd. 13, Opladen: 65–108.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1990/1986: *Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß.* In: *Birg, Herwig/Mackensen, Rainer (Hg.)*, 1990: *Demographische Wirkungen politischen Handelns.* Frankfurt/New York: Campus: 103–124 (als Vortrag gehalten auf der gleichnamigen Konferenz der European Association for Population Studies, Mai 1986, Bielefeld).
- Kaufmann, Franz-Xaver/Leisering, Lutz*, 1984: *Demographic Changes as a Problem for Social Security Systems.* *International Social Security Review* 37: 388–409.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Leisering, Lutz*, 1984 a: *Studien zum Drei-Generationen-Vertrag. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik.* Universität Bielefeld, Nr. 15.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent (Hg.)*, 1986: *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.* Berlin/New York: de Gruyter.
- Kohl, Helmut*, 1982: *Regierungserklärung vom 13. 10. 1982.* *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode, Stenographische Berichte*, Bd. 122: 7213–7463.
- Kohl, Helmut*, 1983: *Regierungserklärung vom 4. 5. 1983.* *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode, Stenographische Berichte*, Bd. 124: 56–293.
- Kolb, Rudolf*, 1989: *Rentenreformgesetz 1992: Konzeptionen und Probleme.* *Deutsche Rentenversicherung*: 726–740.
- Leisering, Lutz*, 1986: *Demographischer Wandel und Wohlfahrtsstaatstheorie oder*

- Was die soziologische Theorie von der Beschäftigung mit demographischen Prozessen im Wohlfahrtsstaat lernen kann. In: *Bauer, Rudolph/Leibfried, Stephan* (Hg.). Sozialpolitische Bilanz II, Tagung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 2. bis 3. Mai 1986 in Bielefeld. Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkts Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik. Universität Bremen, Nr. 56: 29–60.
- Leisering, Lutz*, 1992: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen – Generationenverhältnisse – politisch-institutionelle Steuerung. Frankfurt/New York: Campus.
- Luhmann, Niklas*, 1970/1967: Soziologische Aufklärung: In: ders. 1970: Soziologische Aufklärung 1: 66–91. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas*, 1970/1968: Selbststeuerung der Wissenschaft. In: ders., Soziologische Aufklärung 1: 232–252. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maier, Kurt*, 1988: Die Rente im Jahre 2000. Ziele und Vorstellungen einer Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung im Blickwinkel der demographischen Entwicklung. *Zeitschrift für Sozialreform* 34: 385–423.
- Müller, Horst-Wolf*, 1988: Finanzielle Aspekte einer Einführung von Teilrenten. *Deutsche Rentenversicherung*: 378–400.
- Müller, Horst-Wolf*, 1988 a: Zur langfristigen Finanzierung der Rentenversicherung unter demographischen und ökonomischen Aspekten. *Zeitschrift für Sozialreform* 34: 189–209, 270–283.
- Müller, J.-Heinz*, 1988 (zitiert als J. H. Müller 1988): Familie und Rentenversicherung. Differenzierung der Beitragsleistung nach der Kinderzahl. *Die Angestelltenversicherung* 35: 314–317.
- Naegele, Gerhard*, u. a. 1987: Übersicht über einige Ergebnisse des Forschungsprojektes „Sicherung und Ausbau des Vorruhestandsgesetzes“. *WSI-Mitteilungen*: 304–306.
- Nell-Breuning, Oswald von*, 1979: Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung. Freiburg.
- Niemeyer, Werner/Van Almsick, Josef*, 1988: Staffelung des Beitragssatzes nach der Kinderzahl – mögliches Element der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung? *Deutsche Rentenversicherung*: 41–48.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1989: Das Rentenreformgesetz 1992. Eine erste sozialpolitische Analyse des interfraktionellen Gesetzentwurfs. Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaften, Diskussionspapier aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 32.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik. In: *Blanke, Bernhard/Wollmann, Hellmut* (Hg.), 1991: Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Leviathan Sonderheft 12. Opladen: Westdeutscher Verlag: 437–462.
- Opielka, Michael/Ostner, Ilona* (Hg.), 1987: Umbau des Sozialstaats. Essen: Klartext-Verlag.
- Opielka, Michael/Schmollinger, Martin/Fohmann, Angelika*, 1983: Umbau statt Abbau des Sozialstaats – Thesen für eine ökologische Sozialpolitik. *Widersprüche* 3: 7–17.

- Pankoke, Eckart/Nokielski, Hans/Beine, Theodor*, 1975: Neue Formen der Selbststeuerung. Göttingen: Schwarz.
- Rehfeld, U./Luckert, H.*, 1989: die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung – Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen. Deutsche Rentenversicherung: 42–63.
- Reimann, Axel*, 1987: Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Sozialpolitisches Kolloquium Berlin vom 11.–13. Februar 1987. Die Angestelltenversicherung 34: 125–131.
- Ruland, Franz*, 1989: Das Rentenrecht – Neuregelungen durch das Rentenreformgesetz 1992. Deutsche Rentenversicherung: 741–782.
- Schewe, Dieter*, 1989: Gesetzesziele und -tendenzen des Gesundheits-Reformgesetzes. Sozialer Fortschritt 38: 153–159.
- Schmähl, Winfried (Hg.)*, 1985: Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried*, 1985 a: Versicherungsgedanke und Sozialversicherung – Konzept und politische Bedeutung. In: ders. (Hg.), 1985: 1–12.
- Schmähl, Winfried*, 1988: Alterssicherung und Familienlastenausgleich. Die Angestelltenversicherung 35: 318–323.
- Schmähl, Winfried*, 1988 a: Herausforderungen und Perspektiven der Alterssicherung. Die Angestelltenversicherung 35: 173–179.
- Schmähl, Winfried*, 1988 b: Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung im Lebenslauf. Sozialer Fortschritt 37: 221–228.
- Schmähl, Winfried*, 1990: Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen – Das Beispiel der „Rentenreform 1992“. Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 2/90.
- Schmidt-Kaler, Theodor*, 1978: Rentengesetzgebung als Instrument zur rationalen Steuerung und Rückkopplung des Bevölkerungsprozesses. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft: 75–88.
- Schreiber, Wilfrid*, 1955: Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft. Köln: Bachem.
- Schreiber, Wilfrid*, 1957: Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft. In: *Boettcher, Erik (Hg.)*, 1957: Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen: Mohr:75–114.
- Schreiber, Wilfrid*, 1966: Zur „Reform der Rentenreform“. In: ders., 1971: 114–136.
- Schreiber, Wilfrid*, 1971: Zum System sozialer Sicherung. Hg. von Heinz Allekotte. Köln: Bachem.
- Schulenburg, Graf J.-Mathias von der/Kleindorfer, Paul R.*, 1986: Wie stabil ist der Generationenvertrag in der sozialen Krankenversicherung? Zum Problem der Gerechtigkeit und Akzeptanz intergenerationaler Umverteilung. In: *Gäffen, Gerald (Hg.)*, 1986: Ökonomie des Gesundheitswesens. Berlin: Duncker & Humblot: 413–434.

- Sozialbeirat*, 1986: Gutachten des Sozialbeirats über die Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung. BT-Drucksache 10/5332, 16. 4. 1986.
- SPD*, 1986: Die Zukunft sozial gestalten. Entwurf der Arbeitsgruppe Sozialpolitisches Programm und Kommission Sozialpolitik beim SPD-Parteivorstand. Bonn: Eigendruck.
- SPD*, 1988: Die Zukunft sozial gestalten. Sozialpolitisches Programm der SPD (Parteitag Münster 30. 8.–2. 9. 1988). Informationsdienst der SPD Nr. 8, September 1988.
- VDR* (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger), 1987: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten der VDR-Kommission.
- Zöllner, Detlev*, 1963: Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Berlin: Duncker & Humblot.

Bismarcks Staatssozialismus*)

Von Dr. Walther Ecker, Kassel

Die Sozialpolitik bezeichnet *Lothar Gall* als „einen Bereich, dessen grundlegende gesetzgeberische Neuordnung bis heute als einer der bedeutendsten Aktivposten“ *Bismarckscher Innenpolitik* nach 1871 gelte. Die von ihm geschaffene Sozialversicherung sei „von der Sache her das bedeutendste Gesetzgebungswerk des letzten Jahrzehnts seiner Amtszeit“. Diese Einschätzung ist nicht nur das Resultat des Rückblicks auf mehr als 100 Jahre Wirkungsgeschichte. Auch Zeitgenossen *Bismarcks* – nicht zuletzt seine politischen Gegner – begannen bereits den sozialpolitischen Gehalt seiner Rechtsschöpfung zu würdigen. Nur er selbst war bitter enttäuscht; er sah, daß die Erwartungen, die er an sein Tun geknüpft hatte, sich nicht erfüllten – zu seinen Lebzeiten nicht. Es war ihm nicht gelungen, die Arbeiter für den Staat (das Reich) zu gewinnen, sie dem Einfluß sozialistischer Agitation zu entziehen und in dem „ärmeren Mitbürger“ das „Vertrauen . . . in die Zukunft und auf den Staat, dem er angehört“, zu wecken¹⁾. War es eine Fehlkalkulation, die sozialgesetzlichen Maßnahmen nicht nur als die Erfüllung einer „Pflicht der Humanität und des Christentums“, sondern als eine Aufgabe „staaterhaltener Politik“ zu verstehen, „welche das Ziel zu verfolgen hat, auch in den besitzlosen Klassen der Bevölkerung . . . die Anschauung zu pflegen, daß der Staat nicht bloß eine notwendige, sondern auch eine wohlthätige Einrichtung sei“?²⁾

*) Zugleich Anmerkungen zu *Ernst Engelberg*, *Bismarck. Das Reich in der Mitte Europas*. 1990.

¹⁾ *Bismarck* im Reichstag am 9. 1. 1882, *StenBer* des dt. Reichstags, Bandnummerierung wie im *Generalregister* 66, S. 484, 486.

²⁾ Begründung zum Gesetzentwurf betr. die Unfallversicherung der Arbeiter, RT 64, 228 (1881) Aktenstück Nr. 41.